



Pontifícia  
Universidade  
Católica do  
Rio de Janeiro

**Rubens Americano Alves de Brito Araujo**

**Normas, Ordem e Governança Global: Uma Perspectiva Discursiva  
Sobre Poder e a Produção de Representação e Identidade**

**Trabalho de conclusão de curso**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profa. Dra. Paula Orrico Sandrin

Rio de Janeiro

Julho de 2024

À minha mãe, Denise, por todo o apoio, amor e  
carinho.

## **Agradecimentos**

Como todo texto, o sentido desta monografia não está completamente contido entre as suas páginas e capítulos. Este trabalho é uma combinação de várias pessoas, sem as quais eu jamais teria sido capaz de conquistar essa vitória. Esta pequena homenagem àqueles que estiveram junto a mim durante este processo é pequena demais. Mas farei meu melhor para considerá-los.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, Denise, a quem dedico esta monografia. Seu apoio, amor, conselho, parceria, dentre milhões de outras características que a fazem ser especial, é o que tenho de mais precioso. Sempre estamos juntos e estaremos juntos até o final. Obrigado por todo o apoio que você me deu nos momentos de maior tensão e ansiedade ao escrever este trabalho. Obrigado pelas conversas acolhedoras, pelas risadas, pelas broncas, pela alegria, por tudo imaginável. Você é minha melhor amiga, meu suporte e todas as outras metáforas que eu conseguir pensar que indicam o quão importante você é para mim. Sem você, eu não seria eu. Não penso em um mundo em que nós não estejamos juntos. Te amo.

Agradeço à minha querida orientadora, Paula Sandrin, com quem pude contar ao longo de todo o processo de escrita desta monografia. Acredito que você não saiba, Paula, mas o impacto que você, e suas aulas, tiveram em mim e na minha visão de mundo foram tremendos. Tivemos só uma matéria juntos, Segurança Internacional, mas desde então, tenho uma admiração e carinho por você sem igual. Obrigado por aturar os meus devaneios e dar ouvido às minhas inseguranças. Você foi uma pessoa que marcou minha vida de formas que não consigo expressar somente nesta pequena declaração. Gostaria que você soubesse disso, pois foi algo que acredito nunca ter lhe falado.

Agradeço ao meu segundo leitor, Roberto Yamato, por ter carinhosamente aceitado ser o segundo leitor deste trabalho. Será um prazer tê-lo ler meu trabalho e receber os seus comentários.

Agradeço ao PET que, por 2 anos da minha graduação, me desafiou tanto em termos pessoais quanto em termos acadêmicos. Ter sido parte dessa iniciação científica foi uma das decisões mais acertadas que tive na vida. Agradeço em especial à Isabel Rocha de Siqueira, por ter sido tão generosa comigo em inúmeros casos, por ter me ensinado e acompanhado com amor e carinho e por ter escrito minha carta de recomendação do mestrado. Você foi, é, e sempre será, uma das pessoas mais marcantes da minha vida, por tudo que você me ensinou e representa, até hoje. Gostaria de agradecer também aos amigos que fiz na minha geração do pet: Renan, Debora e Uliana. Obrigado pelas risadas, pelo companheirismo e conversas profundas. Vocês são pessoas especiais que levo comigo para sempre.

Agradeço à professora Denise Gregory que enviou minha carta de recomendação para o mestrado e com quem só tive bons momentos. Obrigado por todo o apoio e carinho que você sempre teve comigo, Denise! Suas aulas de comércio me fizeram querer seguir com EPI e gostaria que você soubesse disso também. Você é uma professora incrível e devo muito dos meus conhecimentos a você.

Agradeço ao professor Fernando Maia, que, acredito que também não saiba, foi quem despertou em mim o interesse por teoria, que é algo que sigo apaixonada e provavelmente irei permanecer apaixonado até o fim dos tempos. Obrigado por todas as conversas, pela monitoria em Teorias Contemporâneas I, e pelas aulas incríveis. Você foi um dos melhores professores que tive e que provavelmente terei.

Agradeço à professora Carolina Salgado, cuja disciplina de “Organizações Internacionais” serviu de inspiração para o objeto desta monografia. Agradeço pelas conversas, pelo entusiasmo e por me incentivar a seguir com esta ideia. Não posso deixar agradecê-la por me apresentar ao professor Stefano Guzzini, cujo trabalho, e os conselhos, orientaram os rumos desta monografia.

Agradeço também ao professor Ricardo Oliveira, que, em todas as situações, sempre foi muito cuidadoso comigo. Eu, e todos do IRI, amamos você. Estará sempre no meu coração.

Agradeço à professora Luciana Badin por sempre me incentivar a contribuir nas aulas de EPI, pelos ensinamentos, pela monitoria em Poleco II, e por todos os bons momentos. Suas aulas também me levaram a seguir em EPI e espero que saiba do impacto que teve na minha formação e em mim.

Agradeço ao professor Gabriel Jucá por ter despertado meu interesse em filosofia e filosofia da ciência. Obrigado pela monitoria e por todas as trocas.

Agradeço aos meus amigos, Arnaldo, Cosenza, Pedro Arthur, Chico e Mauro por tudo que já vivemos juntos e ainda viveremos. Vocês são irmãos da vida e certamente, sabendo ou não, me ajudaram neste trabalho e em todas as outras partes da minha vida. Obrigado por todo o carinho e companheirismo.

Agradeço aos meus amigos Bernardo, Daniel Lannes, Pedro e Rafa por terem estado comigo durante toda a pandemia e graduação. A amizade de vocês fez com que as dificuldades da aula remota fossem menos maçantes. Amo todos vocês, ainda teremos muito o que viver juntos!

Agradeço às minhas amigas, Dani, Ju e Nicole por estarem desde criança aturando os meus devaneios e apoiando as minhas decisões. Vocês são pessoas que amo muito e espero continuar vivendo ao lado.

Agradeço aos meus amigos Guilherme e Bruna, por serem pessoas tão parceiras e por estarem sempre comigo. Vocês foram uma das pessoas mais incríveis que conheci e, de todas as formas possíveis, irei exaltá-los.

Agradeço aos meus amigos Bia Nardy, Isabela, Renan, Laura, Vitor, Sofia, Rafaela, Franciane, Bia Fernandes, Gabriel, Letícia, Fábio, Herdy por todas as conversas e bons momentos. Por fim, mas não menos importante, agradeço à Giovanna pelas conversas, músicas e risadas. Você é definitivamente uma pessoa que quero carregar para sempre.

## **Resumo**

Americano Alves de Brito Araujo, Rubens. **Normas, Ordem e Governança Global: Uma Perspectiva Discursiva Sobre Poder e a Produção de Representação e Identidade**. Rio de Janeiro, 2024. Trabalho de conclusão de curso – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Ordem é um conceito essencial nos estudos das Relações Internacionais, embora permaneça sujeito a contínua contestação. Que há ordem no sistema internacional é algo amplamente aceito. O problema está em como concebê-la. Parte deste problema diz respeito a como conciliar poder e ordem em um ambiente tido como “anárquico”. Em outras palavras, como pode haver ordem diante da anarquia? Existem diversas respostas a esse questionamento, mas as tensões em torno do poder permanecem firmes. Isso se torna claro quando percebemos as assimetrias vigentes no sistema internacional, formuladas pelas correntes principais da disciplina a partir de diferenças em termos de capacidade. Este estudo busca explorar as tensões teóricas acerca do poder e da ordem. Argumenta-se que podemos enxergá-las de forma mais clara a partir de uma concepção de poder relacional. Poder, nesta monografia, será tratado a partir de diversos autores, apesar de estarmos lidando principalmente com a perspectiva foucaultiana. Sendo assim, entendemos que a ordem global, e suas assimetrias, é estruturada por discursos que são produzidos e reproduzidos a partir das normas e regimes internacionais. Também argumenta-se que a produção de identidades e representações, como efeitos de discurso, têm impacto sobre a governança, gerando pontos de simetria e assimetria entre os atores.

## **Palavras-chave**

Normas; Regimes Internacionais; Poder; Identidade; Ordem.

## Sumário

Introdução - O que é Ordem? .....	10
-----------------------------------	----

### PARTE I - Normas, Regimes e Ordem

1. Normas, Comportamento e Sistemas Sociais.....	16
1.1. Padronização e Identidade.....	17
1.1.1. Padronização e Ação Social .....	17
1.1.2. Identidade e Agência.....	23
1.2. Conclusões.....	26
2. Estado, Sistema e Regime Internacional.....	28
2.1. Estados são Agentes?.....	29
2.2. Estado e o Sistema Internacional.....	34
2.3. Regimes Internacionais.....	47
2.4. Regimes Internacionais Pela Lógica da Autoajuda.....	54
2.5. Conclusões.....	59
3. Ordem e Governança no Sistema Internacional.....	60
3.1. Ordem e Governança.....	63
3.1.2. Ordem Como Um Arranjo Intencional - A “Sociedade” Anárquica.....	66
3.1.3. Ordem Como Um Arranjo Intencional (ou não) - Contribuições Conceituais e Metodológicas.....	80
3.2. Globalização.....	87
3.3. Conclusões.....	90

### PARTE II - Ordem, Poder e Identidade

4. Poder Como ‘ <i>Relação</i> ’ e Discurso.....	94
4.1. Críticas ao Neo Realismo, Poder Relacional e Estrutural....	98
4.2. Discurso e Poder - Governança Impessoal.....	105
4.3. Conclusões.....	113

5. Representação e Identidade.....	115
5.1 Representação como Identidade e Vice-Versa.....	115
5.2 Estados Possuem Identidade?.....	124
5.3 Conclusões.....	126
Conclusão - Ordem é Poder.....	127
Referências Bibliográficas.....	130

## **LISTA DE ACRÔNIMOS**

R2P - Responsabilidade de Proteger

EUA - Estados Unidos

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

FMI - Fundo Monetário Internacional

OMC - Organização Mundial do Comércio

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização Não Governamental

CICR - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

FED - Federal Reserve

TNP - Tratado de Não Proliferação

*“O poder está em toda parte; não porque englobe tudo e sim porque  
provém de todos os lugares”*

Michel Foucault, *História da Sexualidade Volume*

## Introdução - O que é Ordem?

A pergunta que começa esta monografia depende de uma série de suposições prévias. É comum entendermos ordem como uma “organização” entre certos objetos, pessoas, ou qualquer outro elemento. Essa “organização” é concebida de tal forma que difere de um conjunto “aleatório” de itens espalhados. Ordem, nesse primeiro sentido, significa algo como uma relação específica entre certos objetos. Uma pilha de livros, por exemplo, pode, por esta perspectiva, ser entendida enquanto uma ordem. Um catálogo de livros, “ordenados” por ano, também indica uma “ordem”, no sentido de que há uma relação *inteligível* entre as partes. Um sistema, de qualquer natureza, é considerado mais ou menos estável dependendo da quantidade de “ordem” que ele possui. Um sistema carcerário, à princípio, é um sistema altamente ordenado, tendo em vista as rotinas de segurança, os horários destinados para certas atividades, a restrição da capacidade de ir e vir, e assim por diante. Por outro lado, um sistema composto por ar, e somente ar, é desordenado no sentido de que as partículas não se concentram em uma região, elas se mantêm difusas e dispersas ao longo de todo o sistema.

Ordem pode também ser entendida como “autoridade”. Ou seja, a ordem dentro da família nuclear é determinada pelo pai. A ordem no Estado é mantida pelas forças armadas, pela polícia, pelo Banco Central, pelo Tesouro, dentre diversas outras burocracias que regulam a vida social. A figura do Estado mantém a ordem a partir do uso legítimo da violência, que lhe confere capacidades plenas, dentro do seu território, para cumprir com as atividades citadas (LINKLATER, 1996; WENDT, 1999). Nessa concepção de ordem, o que impera é a ordem *legal*, ou melhor, a autoridade formal. Um professor mantém a ordem dentro da sala de aula, pois ele possui autoridade para fazê-lo.

Essas concepções de ordem apontam para uma coisa em comum. De uma maneira ou outra, ordem está associada à coordenação, ou padronização. As atividades são coordenadas para um objetivo. Por exemplo, as burocracias regulam a vida para o funcionamento do próprio Estado e o professor “ordena” a sala de aula para poder dar aula. Os objetivos, portanto, organizam a maneira com que a ordem é conduzida.

Todavia, existe ordem na desordem? A princípio, não, pois desordem é, por definição, a antítese de ordem. Mas se pensarmos em um sistema constantemente desordenado, podemos supor que esse sistema produzirá certas recorrências e padrões. Esses padrões, por sua vez, irão informar às partes que compõem aquele sistema o que esperar de uma dada ação e, a partir disso, certas atividades se tornam regularizadas. Isso pode ser verdade em sistemas

extremamente desordenados, como um quarto bagunçado, ou, em escala global, o sistema internacional.

Dependendo de onde partimos (o que veremos em maior detalhe no capítulo 2), as formas de caracterizar a natureza do “sistema internacional” variam significativamente. Entretanto, as perspectivas *mainstream* das Relações Internacionais irão concordar com o seguinte axioma: o sistema internacional é um sistema anárquico (WALTZ, 1979; KEOHANE, 2005; GILPIN, 2009; MEARSHEIMER, 2001; WENDT, 1999; BULL, 2002). Com a anarquia, pressupõe-se que o sistema não possui qualquer instância supranacional que regule as atividades entre os Estados. É, portanto, um sistema cuja constituição básica é a ausência de governo mundial. Este tipo de premissa leva alguns autores a crer (WALTZ, 1979; HERZ, 1950) que o sistema internacional é pautado na competição, na política de poder e no interesse. Ou seja, caracteriza-se o sistema internacional “anárquico” enquanto um sistema de autoajuda, pois os Estados, por não dependerem de nenhum órgão supranacional que lhes forneça segurança, são responsáveis por manter a própria sobrevivência (WALTZ, 1979). Esta caracterização assemelha-se ao estado de natureza hobbesiano, em que o homem é lobo do homem e há o estado de violência completa e irrestrita (HOBBS, 2003). Por esses termos, o sistema anárquico seria desordenado, tendo em vista que é, fundamentalmente instável.

Contudo, será que há ordem na anarquia? Muitos, inclusive Waltz (1979), dirão que sim. Waltz caracteriza a anarquia como um “princípio ordenador”, pois o sistema anárquico é estruturado pela distribuição relativa de recursos (WALTZ, 1979). Ou seja, há uma estrutura na anarquia que posiciona os Estados de forma relativa, que, conseqüentemente, causa constrangimentos às relações entre os Estados (WALTZ, 1979). Essa concepção vê a ordem como resultado desinteressado dos Estados, que atuam para garantir a sua sobrevivência diante da anarquia.

Autores como Bull (2002), porém, terão uma outra compreensão acerca da ordem. Como veremos no capítulo 3, a ordem para Bull é fruto do esforço consciente dos Estados de se organizar em torno de objetivos e valores compartilhados, algo que ele chama de “Sociedade de Estados”. Essa concepção não abandona a lógica de política de poder apresentada por Waltz (1979), mas acredita que mesmo que haja assimetrias no sistema, elas podem ser, em parte, superadas por meio desses valores compartilhados.

Keohane (2005), por outro lado, acredita que não são valores que garantem a ordem e a cooperação entre os Estados, mas sim os próprios efeitos negativos proporcionados pela anarquia. Nesse sentido, Keohane (2005) defende que regimes internacionais são criados para alterar os termos em que as interações entre os Estados são conduzidas. Facilitando o acesso a

informação, reduzindo custos de transação e estipulando regras comuns, Keohane (2005) afirma que regimes internacionais podem consolidar um ambiente fértil para a cooperação, mesmo sem a figura de uma grande potência, ou hegemonia, que seja responsável por regular esses arranjos.

Essas concepções mostram facetas distintas da ordem internacional, mas elas possuem certos pontos de tensão. Por exemplo, como abordamos no capítulo 3, Bull (2002) defende a ideia de que valores importam na política internacional, mas afirma, ao mesmo tempo, que os interesses das grandes potências prevalecem em relação às menores. Logo, alguém poderia concluir que Bull defende uma ordem de grandes potências. Keohane (2005) segue pelo mesmo caminho e afirma que os regimes são conduzidos, em grande parte, pelos interesses das grandes potências. Em situações de soma zero, em que a grande potência irá perder alguma coisa se outra parte ganhar, regimes podem ser desmantelados (KRASNER, 1982). Em ambas posições, o argumento realista parece ressurgir. O poder ainda permanece sendo o fator explicativo fundamental.

Wendt (1992;1999) traz uma concepção construtivista distinta das outras apresentadas. Como veremos de forma detalhada no capítulo 2, Wendt acredita que as ideias que organizam a percepção dos Estados em relação uns aos outros constroem realidades políticas distintas. Ou seja, para ele, são os conhecimentos compartilhados entre esses Estados, em termos das suas identidades, que determina qual será a natureza da anarquia. Ou seja, a anarquia não é um sistema de autoajuda por definição, ela “é o que os Estados fazem dela” (WENDT, 1992, p.395 tradução nossa)<sup>1</sup>. Ainda assim, como veremos no capítulo 2, Wendt (1992) assume que um Estado agressor, que seja forte o suficiente para sobrepor os restantes, pode levar ao ressurgimento do sistema de autoajuda.

Essas tensões impulsionam os objetivos desta monografia. Vivemos em um mundo repleto de organizações internacionais que organizam as atividades entre os Estados (BARNETT et. al, 2022), mas, mesmo assim, teóricos parecem cair em contradições, ou não explorarem tensões acerca da complexa relação entre poder e ordem. Considerando o descompasso entre as premissas teóricas apresentadas e as relações internacionais de forma geral, esta monografia tem o intuito de explorar a tensão entre poder e ordem. De forma mais específica, queremos estudar de que maneira diferentes concepções de poder alteram as formas de se enxergar a ordem global. Propomos, também, uma concepção de poder pautada na analítica de poder foucaultiana (1988), a concepção dual de poder de Giddens (1989) e a concepção não intencional de Strange (GUZZINI, 2013;2012), como forma de

---

<sup>1</sup> Citação direta original: “*Anarchy is what states make of it*” (WENDT, 1992, p.395, ênfase do autor).

compreendermos a ordem de forma discursiva, relacional e fundamentalmente instável, apesar de estabelecer padrões de interação recorrentes entre os Estados.

Dividimos este trabalho em duas grandes partes. A Parte I busca apresentar uma análise acerca das normas, dos regimes e da ordem, relacionando esses conceitos a partir do seu grau de agregação. Esta parte irá apresentá-los de acordo com diversas perspectivas distintas, mas não irá levar em conta as concepções de poder que serão desenvolvidas em um outro momento desta monografia. O esforço deste primeiro exercício está em compreender como que a partir de uma lógica convencional de poder como capacidade podemos ainda assim conceber uma ordem no sistema internacional. Isso pressupõe que em alguns momentos, como nos capítulos 1 e 2, falaremos da perspectiva do agente, ou indivíduo, muito embora essa não seja a posição que adotamos aqui. Em suma, nesta primeira parte, queremos apresentar como normas, regimes e ordem estão relacionados sem alterar as bases do poder concebido em termos de capacidades. Esta parte é dividida em três capítulos:

O capítulo 1 trata sobre normas. Isto é, apresentamos as formas com que as normas constroem ambientes de interação ao estabilizar um conjunto de incentivos que permitem os agentes a esperarem certos resultados sobre dadas ações. Argumenta-se também que as normas geram identidades a partir desses incentivos.

O capítulo 2 trata sobre regimes internacionais. Ou seja, como eles conseguem de fato organizar as atividades entre os Estados a partir da mobilização de um conjunto de normas. Este capítulo também discute a natureza do Estado e do sistema internacional, tendo em vista que o anterior capítulo tratou de agentes como seres abstratos. Dependendo de como se conceitua Estado e sistema, as concepções sobre os regimes mudam.

O capítulo 3 trata mais diretamente da ordem global. Abordamos a concepção de “Sociedade Anárquica” de Bull (2002), tratando das tensões mencionadas acima, e complementamos as concepções de Bull a partir da concepção de Rosenau (1992) sobre a natureza simbiótica entre ordem e governança. Por fim, discorre-se sobre a globalização como forma de capilarização da ordem e das redes de interação.

Concluída a primeira parte, a Parte II irá problematizar algumas questões levantadas anteriormente e oferecerá contribuições por meio da reformulação do conceito de poder. Esta parte não irá romper com as concepções discutidas anteriormente, mas irá reformular pontos que são ancorados na ideia de poder como capacidade. Esta parte é dividida em 2 capítulos:

O capítulo 4 aborda o poder como capacidade e algumas de suas falhas. A partir disso, traz-se concepções de poder baseadas em Foucault (1988), Giddens (1989) e Strange

(GUZZINI, 2012;2013) para apresentar diferentes facetas do poder que não são apresentadas pelos neo realistas.

O capítulo 5 destaca a importância de compreender o papel das representações e da identidade dentro de concepções de poder que são relacionais e impessoais. Nesse contexto, o capítulo examina como ambos os conceitos, de maneira indissociável, consolidam significados na vida social.

Concluimos esta monografia com algumas breves considerações sobre a concepção de poder apresentada nos capítulos 4 e 5, e as maneiras com que podemos conceber a ordem global a partir dela.

**PARTE I**  
**NORMAS, REGIMES E ORDEM**

# 1

## **Normas, Comportamento e Sistemas Sociais**

A escolha de começarmos por “normas” certamente não foi arbitrária. Diante da vasta literatura acerca do conceito, torna-se necessário tratar das distintas concepções do que é, ou pode ser, uma norma. Norma, no senso comum, costuma representar algum tipo de regra, definida de maneira não muito precisa. Sendo assim, o conceito ocupa um lugar periférico para o entendimento cotidiano. Significa, simplesmente, algum tipo de instrução, nada além. Contudo, não é esse sentido que a norma possui para esta monografia, embora exista uma associação bastante próxima entre ela e a regra.

“Norma”, aqui, constitui a unidade mais básica de uma hierarquia conceitual – entre regimes, governança global e ordem – que será abordada ao longo desta primeira parte. Esses conceitos foram organizados de forma hierárquica por existirem de maneira relacionada, mas em níveis de agregação diferentes. Isto é, se a norma está na base, isso significa que ela possui o menor grau de agregação comparada à ordem, que possui o maior. Dessa forma, é possível afirmar que os sentidos que cada conceito possui são organizados conforme a relação entre eles. Todavia, eles possuem seus sentidos individuais. Se tivessem o mesmo significado, seria redundante separá-los em conceitos distintos. A relação entre eles cria novos sentidos a partir da sua sobreposição. Para entendê-la, é necessário antes abordá-los separadamente para depois analisar de que maneira seus aspectos individuais se cruzam.

Ao definir “norma” como uma unidade básica, determina-se que ela é o elemento que fornece as condições de existência dos outros conceitos. Regimes dependem de normas – dentre outros elementos que serão discutidos no capítulo a seguir – para se organizar; a governança global se estrutura a partir do conjunto de regimes que permeiam as relações entre estados do sistema internacional; e a ordem é efeito da padronização de todos esses elementos (WEISS e WILKINSON, 2014, p.8-9; ROSENAU, 1992, p.5). Em última instância, sem normas não há regime e sem regime não há governança global e nem ordem. Considerando que um elemento comum a eles é alguma capacidade de organizar o comportamento, pressupõe-se aqui que “norma”, estando na base, é o eixo pelo qual sistemas sociais se estruturam em camadas mais abrangentes e padronizadas de interação (ONUF, 1998; GIDDENS, 1989). O argumento principal deste capítulo é que não há possibilidade de haver sistema social sem que haja um conjunto de normas que o estruture, e sem sistema social não pode haver camadas mais amplas de interação no sistema internacional, como regimes,

governança global e ordem. Logo, este capítulo visa relacionar a norma à formação de comportamentos, agentes e sistemas sociais.

## **1.1 Padronização e Identidade**

Como mencionado, a literatura a respeito das normas delimita uma multiplicidade de sentidos, transitando por perspectivas institucionalistas e pós-positivistas. Contudo, há um ponto de partida que se mantém relativamente constante apesar das diferenças. Normas, para esta concepção geral, constituem um padrão de comportamento para atores que possuem algum grau de identidade (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p.891). Para entendermos precisamente o que isso significa, há dois conceitos que precisam ser destrinchados: “padronização” e identidade.

### **1.1.1 Padronização e Ação Social**

De início, essa definição ilustra a norma como um princípio padronizador; isto é, um elemento que permite que haja estabilidade no comportamento dos atores. É através dela que um comportamento é reconhecido, dado que se torna recorrente. Uma ação recorrente, porém, não necessariamente é uma norma. Podemos, a partir disso, perceber que não se trata de qualquer comportamento, e sim de um comportamento social. Ou seja, é um comportamento cujo contexto necessariamente está restrito a um conjunto de dinâmicas sociais. Como forma de esclarecimento, Max Weber distingue dois grandes tipos de comportamento humano: a ação e a ação social (1999, p.3). Para o autor, “ação” diz respeito a qualquer comportamento humano (externo ou interno, omitido ou aberto) em que o sentido é estritamente subjetivo. “Ação social”, por outro lado, se trata do comportamento humano em que o sentido *visado* pelo agente se refere ao comportamento de outro. Em ambos os casos, o sentido da ação é determinante. Dessa maneira, a palavra “visado”, em itálico, possui para Weber um significado central no que tange à atribuição de sentido.

“Visado”, para o autor, indica a forma com que o agente representa para si a maneira com que se exprime certa ação (WEBER, 1999, p.4-7). Isso possui duas implicações. Primeiro, Weber pontua que “sentido” é necessariamente subjetivo, pois é gerado a partir do próprio indivíduo (1999, p.4). A teoria, assim, parte de uma análise que se sustenta em um individualismo metodológico, pois a ação se inicia a partir dos sentidos formulados pelos indivíduos. Ela não avalia o sentido a partir de parâmetros objetivos como “certo” ou

“verdadeiro”, mas sim da maneira que os indivíduos entendem suas motivações pessoais para agir. Sendo assim, racionalizar o sentido de uma ação implica traçar uma “compreensão racional” acerca da ação (WEBER, 1999).

Segundo, uma “compreensão racional” busca uma apreensão inequívoca do sentido que estrutura um conceito ou experiência (WEBER, 1999, p.4). Apesar do termo “inequívoco” ser sinônimo de objetivo, que para o autor foi descartado como algo que define sentido, eles aqui não são utilizados na mesma dimensão. O exemplo que Weber (1999, p.4) proporciona para entender esta ideia é aritmético. Quando um matemático evoca a expressão  $2 \times 2 = 4$ , o seu significado se manifesta imediatamente para aqueles que conhecem os símbolos e a relação entre eles. É um conhecimento inequívoco, pois exprime uma relação lógica, necessária. Isto é, o produto da multiplicação de 2 e 2 sempre, independente das circunstâncias, será 4. Uma compreensão racional da ação, por exemplo, teria de encontrar uma forma de explicá-la que fosse logicamente encadeada em uma estrutura de sentidos (WEBER, 1999, p.4-6). Seria, portanto, uma explicação em que, para gerar o maior grau de evidências, consideraria a relação causal entre meios e fins como maneira de relacionar o sentido de uma ação (WEBER, 1999, p.4-6). Como argumenta Weber (1999, p.4), entender o meio como causa faz com que a consequência, ou o fim, seja diretamente resultante, ao ponto de ser inequívoca. Essa análise, porém, não é necessariamente objetiva, ou verdadeira, pois fatores exógenos, como discrepâncias em termos de valores, podem ofuscar nossa capacidade de analisar a relação entre meios e fins (WEBER, 1999, p.4). É, assim, uma análise de cunho intelectual, abstraindo da realidade empírica imediata para construir um modelo que extraia seus elementos principais e construa um conceito unificado. É, portanto, a busca por um tipo ideal (WEBER, 1999).

A ideia de um sentido visado pelo agente é, assim, uma apreensão “fenomenológica” de como esse se relaciona com os sentidos que representa a si mesmo. É a partir da geração desse sentido que se pode distinguir entre ação e ação social. Contudo, ainda não foi explicado o que Weber quer dizer, exatamente, com ação e ação social. Dois exemplos podem ressaltar como a representação de sentido influencia a maneira com que se compreende a ação.

Pensemos em duas situações hipotéticas. A primeira representa uma pessoa abrindo um guarda chuva após começar a chover. A segunda, uma pessoa percebendo uma outra estirada no chão após um acidente, decidindo fazer nada a respeito e seguindo seu caminho normalmente. Ambas constituem ação, mesmo no segundo exemplo, que parece ilustrar uma “inação”. Mas uma representa uma ação social. A outra, não.

A primeira é um caso de ação no sentido puro, pois o indivíduo que abre o guarda-chuva o faz para se manter seco. É uma ação em que o sentido é visado em si mesmo; é subjetivo por excelência. Mesmo que não houvesse outras pessoas – ou melhor, uma sociedade – que compartilhasse o mesmo espaço que o indivíduo da primeira situação, poderíamos imaginar que a ação teria tido o mesmo sentido: manter-se seco. A ação independe da existência de outro indivíduo para ser compreendida, pois ela é voltada, única e exclusivamente, a quem a exprime.

A segunda situação é mais complexa. Como mencionado, ela aparenta tratar de inação, dado que o indivíduo decidiu não fazer nada a respeito da situação. Contudo, “fazer nada” só faz sentido em relação ao objeto sobre o que nada se faz. Isto é, somente se “faz nada” quando há algum objeto sobre o que se pode fazer algo. Na situação ilustrada, o objeto destacado é a pessoa deitada no chão. Fazer nada em relação a ela é deixar de ajudá-la. Quando se deixa de fazer algo, podemos afirmar que há uma renúncia ao objeto referente, pois existe um esforço de afastamento. Assim, a renúncia, ou abstenção, constitui um comportamento por parte daquele que se abstém. Nesse caso, o indivíduo se abstém de ajudar outro. Ou seja, o comportamento do primeiro indivíduo, de não fazer nada, só tem significado diante do outro que está deitado no chão. A omissão também é uma forma de ação, como Weber pontuou na sua própria definição (1999, p.3). Tendo em vista que a ação do indivíduo só é compreensível se relacionada ao comportamento de outro, podemos dizer que o seu sentido é visado no *outro*. Por este motivo, o segundo exemplo constitui uma ação social.

A ação social, em última instância, é o objeto padronizado pela norma. É esse comportamento que é tornado recorrente, pois, como mencionado, seu sentido depende do outro. Um comportamento é padronizado no intuito de estabelecer um conjunto relativamente restrito de expectativas. Expectativas são formuladas a partir do comportamento dos outros, que, vivendo em um espaço compartilhado, precisam saber como agir e o que esperar da sua ação. Como Habermas (1999) constrói sua ética do diálogo em cima da premissa de que há uma relação participativa daquele que fala e daquele que ouve, e que isso estrutura a capacidade dos dois de se entenderem, a norma pressupõe que a ação social é construída em redes de participação e entendimento mútuo. As redes de sentido visado nos outros geram um conjunto de expectativas, delimitando as recompensas e punições. Esses incentivos positivos e negativos, como conceitua Olson (2002, p.51), ajudam o comportamento a se tornar padronizado, pois criam um parâmetro de compreensão da extensão que cada ação possui. A partir de Weber (1999, p.4), compreendemos que esses incentivos criam um encadeamento lógico, racional, em que para uma causa há uma consequência necessária. Se o indivíduo 1

agir de maneira “x”, necessariamente haverá a repercussão “y”. Portanto, são “incentivos” pois ilustram o que irá acontecer se uma certa ação for performada, dando capacidade de escolha aos atores<sup>2</sup>. As expectativas em relação às reações dos demais criam as condições para que haja ação. Só há consequência “y” para a ação “x” do indivíduo 1 a partir do momento em que “y” for um reflexo da reação do indivíduo 2 à ação de 1. Essas relações se multiplicam ao longo de todo o corpo social, estruturando um conjunto de normas que relacionam as ações às consequências.

Douglas North (2018) entende que instituições limitam o que se pode ou não fazer, com o intuito de estabilizar comportamentos e criar expectativa. Expectativas, para North, são fundamentais para a existência de qualquer forma de norma, pois a partir delas se constroem espaços de interação coerentes, cujas atividades podem ser performadas de maneira ótima, sem que se deva haver constantes readaptações nas formas de agência. É por meio das instituições, portanto, que pode haver interação. North, sendo um economista, escreve do ponto de vista da ação racional, aplicada à teoria dos jogos. Suas bases, nesse caso, são importantes, pois, ao escrever no contexto da teoria dos jogos, o papel estruturante das instituições se torna ainda mais claro. É por meio delas que os jogadores podem calcular suas matrizes de recompensa e criar estratégias que maximizam sua utilidade. Como mostra o autor (2018, p.5), as instituições são o que moldam as “regras” do jogo; são responsáveis por criar o espaço em que os jogadores interagem. Sem as instituições, não há jogo. Sem “jogo”, não há interação ou ação social.

Há, contudo, duas distinções importantes a serem feitas. A primeira é uma diferença qualitativa entre normas e regras, e a segunda é uma diferença quantitativa entre normas e instituições. Começemos pela segunda. Instituições para March e Olsen (apud. FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p.891) representam um conjunto de regras e práticas relativamente estáveis, enquanto que a norma representa uma unidade padronizada de comportamento. A diferença está na agregação. Instituições nada mais são do que um conjunto de normas. Elas reúnem diversos comportamentos unitários em um sistema coeso de vários comportamentos padronizados. Um exemplo cotidiano seria uma fila. A fila organiza processos burocráticos de maneira a não haver sobreposição, ou desordem. Há inúmeros comportamentos envolvidos na

---

<sup>2</sup> É importante ressaltar que não se está argumentando a favor da imagem do ser humano racional da teoria de escolha racional (Elster, 1986). Também não se está supondo, como fazem os economistas, que uma sociedade possui livre e perfeita circulação de informações, tendo capacidade plena de entendê-las e agir para maximizar suas utilidades. Se está apenas afirmando que o acesso à informação permite que os indivíduos tenham a capacidade de escolher e agir, não que possuem acesso pleno a essas informações ou que são perfeitamente racionais. Também não se está afirmando que a capacidade de escolha é irrestrita. Em muitas ocasiões, esse não é o caso.

sua constituição. Estabelece-se que aquele que chegou em uma determinada hora ocupa um espaço específico, imutável, a não ser que quem ocupou deseja abdicar de sua posição. Essa posição não pode ser tirada daquele que a ocupa, a não ser que esteja em um espaço destinado a outras populações. A ordem de chegada importa. Aquele que chega primeiro, ocupa uma posição à frente daquele que chegou depois. Deve-se respeitar esta ordem. A fila se reduz conforme os que estão na frente são atendidos. Isto é, o primeiro é atendido primeiro, e o último é atendido por último. Este exemplo demonstra a síntese de diversos comportamentos em um conjunto articulado de obrigações e direitos em prol de um objetivo social específico. Contanto que esse objetivo se mantenha, esses comportamentos são padronizados.

A distinção entre norma e regra é menos intuitiva. Como mencionado, é comum que se use esses termos de maneira intercambiável. Afinal, normas representam comportamentos padronizados, enquanto que as regras regulam comportamentos. Onuf (1998) faz uma distinção entre normas e regras, mas a faz de forma passageira. Para ele, normas são padrões informais de comportamento, enquanto que regras são padrões formais (ONUF, 1998, p.70). Giddens (1989), por outro lado, não faz essa distinção. Não há a menção do conceito de “norma” no seu livro *A Constituição da sociedade: esboço da teoria da estruturação*. Embora a definição de Onuf seja necessária para nós, ela não é suficiente vista de maneira isolada. Não nos opomos a ela. Na verdade, é justamente com essa definição que estamos trabalhando. Para nós, normas são informais enquanto regras são formais. Contudo, precisamos saber o que faz uma norma ser informal e uma regra ser formal. Devemos entender o processo que nos permite fazer a distinção entre padrões formais e informais de interação. A partir do conceito de regra apresentado por Giddens (1989, p.22-26), podemos fazer certas inferências que teríamos dificuldade de fazer caso não percorremos o caminho mais longo.

Giddens afirma que as regras possuem um duplo papel: de “regulação” e “constituição”. Elas ao mesmo tempo sancionam comportamento e constituem significado. A fila não somente impede que um indivíduo pule a frente de outro, mas também define o conceito de “burocracia” ou “ordem social” a partir do seu funcionamento, que são fundamentais para constituir um espaço de interação social. Para Giddens (1989, p.25), a regra representa técnicas e procedimentos generalizáveis utilizados para reproduzir práticas sociais. Ela, assim como a expressão  $a_n = n^2 + n - 1$ , possui um componente de execução e entendimento (GIDDENS, 1989, p.24-25). Não é necessário entender a série para aplicá-la, somente saber executá-la em circunstâncias específicas. Ou seja, as regras, para o autor, assim como a fórmula indica, são gerais pois se adequam a diversas situações. Como podemos ver, a

sua definição para a regra é quase idêntica à de norma trazida aqui. O que, então, diferencia a regra da norma? Por que há de existir uma diferença entre ambas?

Há uma questão associada às regras que Giddens afirma ser pouco trabalhada, mas que pode ilustrar, para os fins desta monografia, a diferença primordial entre regras e normas. Para o autor, as regras, assim como o uso da linguagem, permitem que a prática cotidiana possa ocorrer (GIDDENS, 1989, p.24). A linguagem define a maneira com que certos códigos são organizados para que haja a compreensão através da fala. Contudo, ela é um mecanismo inerente à diversas espécies. A espécie Homo Sapien é particular por comunicar-se através da linguagem verbal, mas todas as espécies se comunicam de alguma maneira. Comunicar-se independe da compreensão de um conjunto formal de códigos. Não coincidentemente, não é necessário formalmente conhecer a norma culta para falar e se comunicar. O uso da linguagem é, como ilustra Giddens, metodológico e prático por excelência (1989, p. 24). A regra da linguagem, logo, representa “os procedimentos metodicamente aplicados que estão envolvidos nas atividades práticas da vida cotidiana” (GIDDENS, 1989, p.24). Isso, todavia, não se restringe à linguagem. Toda regra enunciada, e propriamente codificada, interpreta atividades que já são performadas. Elas, como aponta Giddens (1989, p.25), “conferem expressão verbal ao que supostamente é feito”. Regras formuladas, como leis, são interpretações de “regras como tais”, como aponta o autor (GIDDENS, 1989, p.25).

As “regras como tais” são a norma. Normas não precisam ser codificadas ou enunciadas para poderem existir. Existe, na definição de Giddens, uma formalização não enunciada associada às regras. A regra, para o autor, representa formalmente, através de uma formulação verbal ou escrita de um comportamento generalizável, uma ação que já é performada. Se a ação já existe, ela independe de uma formulação verbal para continuar a existir. Nesse sentido, se norma representa um comportamento padronizado, não há de haver uma formalização para que ele seja padronizado. Um padrão de comportamento existe independente de uma lei. Como Giddens (1989) ilustra, os indivíduos têm conhecimento intuitivo, procedimental das regras para conseguir aplicá-las às suas atividades rotineiras. A norma é a representação conceitual dessa atividade não formalizada, intuitiva por parte dos atores, que cria, como dito, um espaço de interação baseado em expectativas. A distinção entre norma e regra, portanto, está no seu grau de formalização. Normas são informais, enquanto regras são normas formalizadas. A relação entre ambas é fundamental pela estruturação de qualquer sistema social, não há como desvincular uma da outra. Ambas têm a mesma função de padronização, mas em momentos e graus de formalização distintos.

A distinção entre normas e regras pode parecer arbitrária, tendo em vista que são, essencialmente, a mesma coisa em momentos diferentes. A relevância de traçar essa distinção será explicada em maiores detalhes no capítulo 4. Finnemore e Sikkink (1998) apontam para o caráter “moral” associado à norma, afirmando que a única maneira de ter evidência sobre a sua existência é a partir de uma avaliação intersubjetiva daquilo que *deve* ser feito. A existência de um componente moral à norma seria um diferencial bastante acentuado. Regras não precisam estar associadas a nenhum parâmetro moral. Esta concepção é importante, e não pode ser ignorada. Há um componente moral às normas, e isso será trabalhado. Entretanto, a norma, em si, não é sinônima à moral. Ela é um reflexo da moral, o que parece estar em consonância com as afirmações de Finnemore e Sikkink (1998). Contudo, outro componente explica a moral, que será levado em consideração nos capítulos 4 e 5. A moral por si só não é suficiente para explicar a norma, mas ela nos serve como produto dos elementos que iremos considerar nos capítulos 4 e 5. Ou seja, em última instância, afirmamos que o impacto da norma na organização da vida social não está em determinar a moral, mas sim em servir como elemento que revela um padrão de comportamento e de estruturação de um espaço comum de interação, assim como a regra.

Até então, o conceito de “padronização” foi explorado. Foi possível perceber que normas, regras e instituições criam expectativas e orientam a ação. O comportamento padronizado também diz respeito à ação social, trata da atividade em que o sentido está visado no outro, criando, assim, um espaço de interação. Todavia, o aspecto da “identidade” ainda não foi abordado. Argumenta-se aqui que a norma também atribui ao indivíduo a identidade de agente, possibilitando que a ação exista.

### **1.1.2 Identidade e Agência**

A definição trabalhada até o momento mobilizou os conceitos de padronização e identidade. Até então, como mencionado, se avaliou a norma como padronização da ação social, mas o ator foi deixado de lado. O indivíduo age em contexto social a partir do sentido visado nos outros. Isso cria uma rede de ações sociais que delimitam um conjunto de expectativas. Essas expectativas, quando juntas, refletem um padrão institucional que organiza a sociedade de maneira mais ampla. Contudo, não há aqui a determinação da característica individual de quem age. Embora não há como avaliar, particularmente, a característica individual de cada um, podemos assumir um processo geral de como essa característica se manifesta.

Características individuais não significam necessariamente elementos subjetivos, mas sim as condições de agência dos indivíduos. O sentido aqui mobilizado pressupõe dois elementos: o sistema social e a condição do indivíduo enquanto “agente”. A identidade, assim, existe na combinação desses elementos. Para abordá-la, duas concepções de norma serão tratadas: a de Onuf (1998) e Giddens (1989).

Ambas definições incluem discussões levantadas acima, como a capacidade da norma gerar expectativas e padronizar comportamento. Onuf (1998), define regras e normas como um conjunto de afirmações, com variados graus de formalidade, que determinam o que atores devem fazer, sendo isso em consonância com alguma forma de organização social que delimita um certo tipo de padrão de comportamento. Ou seja, para essa perspectiva, normas e regras determinam o que se deve fazer para seguir certo padrão social, dado um conjunto de consequências derivadas do cumprimento ou descumprimento desse padrão (ONUF, 1998). Para compreender de que maneira essa definição de Onuf cria a possibilidade das normas criarem agentes, a teoria da estruturação de Giddens é esclarecedora.

O uso do termo “sistema social” até então tem sido relativamente não rigoroso. “Sistema social” foi usado como sinônimo de sociedade, o que, em certa medida, não está fora do que o conceito pretende elucidar. Porém, o conceito possui uma definição mais específica. Sistemas sociais, para Giddens (1989, p.20 e 29), representam parte de um tripé conceitual que, de maneira geral, apresenta as formas com que certos comportamentos se tornam padronizáveis. Para que sistemas sociais possam se constituir, dois elementos precisam estar presentes: estrutura e o próprio processo de estruturação. Estrutura, para Giddens (1989, p. 20), diz respeito às “propriedades de estruturação” de um conjunto de práticas; ou seja, propriedades que permitem que certas práticas se tornem delimitáveis em um tempo-espaço, tornando-se caracteristicamente discerníveis e semelhantes conforme variações de tempos e espaços. Sistemas sociais, porém, não “possuem” uma estrutura, pois muito embora se constituem a partir da reprodução de práticas sociais regularizadas em um dado espaço-tempo, somente mostram “propriedades estruturais” de práticas que já se revelam, em sua própria constituição, padronizáveis (GIDDENS, 1989, p.20).

Essa complexa relação entre estrutura e sistema social pode ser melhor entendida da seguinte maneira: sistemas sociais representam práticas reproduzidas e regularizadas; a regularização dessas práticas e comportamentos ordena um conjunto de relações que, tendo em vista que se tornam prática comum e esperada, representam uma estrutura virtual, intangível que “organiza” esse sistema social em um dado tempo e espaço, sem que se tenha a necessidade dos atores se reunirem para criá-la (GIDDENS, 1989, p.31). A estruturação, logo,

é o processo pelo qual, mediado por normas e regras, certas práticas são produzidas e reproduzidas através da interação (GIDDENS, 1989, p.29-30). Assim, a estrutura se reproduz a partir da própria reprodução da prática social pelos agentes, conduzidos por um conjunto específico de regras (GIDDENS, 1989).

Para Giddens (1989), regras produzem uma dualidade para uma estrutura de sistemas sociais padronizados. Ao mesmo tempo que dão sentido a esse sistema, são o meio pelo qual este se reproduz. São meios e fins para o processo de estruturação das relações sociais, pois delimitam um espectro do que pode e é esperado que seja feito em termos de agência. São, assim, a maneira com que essas relações sociais se transformam em um veículo pelo qual esse mesmo sistema pode ser reproduzido, solidificado. Dessa forma, pode se afirmar que as regras e normas criadas pelo sistema são componentes necessários para que se possa existir, em primeiro lugar, um sistema social. Como mencionado, as relações entre expectativas e consequências estruturam o ambiente de interação. Essas redes de causa e consequência, discutidas anteriormente, fazem com que a estrutura seja reflexiva e recursiva (GIDDENS, 1989). Nesse sentido, os atores esperam que os padrões de interação se repitam (recursividade), e, para tal, esperam que os demais ajam conforme o que é esperado para que esses padrões continuem a existir (reflexividade) (GIDDENS, 1989).

O aspecto da padronização discutida anteriormente ganha um novo sentido aqui. A reflexividade e a recursividade constitui o processo de criação das expectativas que unem causa e consequência às ações sociais. Sem um espaço consolidado de interação, por meio da recursividade e da reflexividade, não há identidade. Isto é, identidade é um processo necessariamente intersubjetivo, baseado na maneira com que se dá a interação entre seres humanos. Como pontua Onuf (1998), um agente humano é aquele que age conforme uma organização social, pois, a partir dela, se cria um contexto sobre o qual a ação toma sentido. Finnemore (1996) acrescenta que parâmetros normativos têm o papel de fundamentar interesses, pois normas e regras restringem a capacidade de agência ao determinarem as consequências que seguem do seu cumprimento ou descumprimento (ONUF, 1998, p. 61-65). A capacidade de escolha, baseada nos incentivos positivos e negativos, constitui necessariamente uma ação social, pois os objetivos se baseiam nas reações dos outros. O interesse, logo, é intersubjetivo.

Para o indivíduo agir, e se enxergar enquanto agente, é necessário que haja o padrão normativo regulando as expectativas e os incentivos. A identidade do agente é determinada a partir dos seus interesses, pois esses, de maneira fundamental, orientam a maneira com que os indivíduos navegam e compreendem o sistema social (ONUF, 1998). Se os interesses são

determinados pelas expectativas, a norma determina a identidade do indivíduo enquanto agente. O mais importante, neste caso, é a capacidade das normas esclarecerem o que é certo e errado. A partir disso, a distribuição de sentidos do sistema social orienta valores compartilhados. O processo de assimilação desses valores, e a maneira com que as normas os representam, abre um espaço de agência em que o indivíduo se identifica. O limite do que se pode fazer cria as formas com que se pode agir. Limite, nesse caso, não é somente sanção. É, como mencionada Giddens (1989), constituição.

Finnemore (1996), ao apresentar o caráter dinâmico das normas e dos parâmetros morais que instruem seu surgimento, apresenta que o constrangimento é um fator fundamental para se estabelecer a existência de uma norma. Quando uma norma não é seguida por um determinado ator – seja um Estado ou não – ocorre que este, dependendo da circunstância, pode justificar a sua ação a partir dos moldes determinados por um conjunto de parâmetros normativos. Ou seja, pela vontade de legitimação – que pressupõe a aceitação dos demais e dos benefícios que acompanham – de conformidade – que satisfaz a necessidade de pertencimento – e de estima – que é a necessidade de minimizar o sentimento de culpa ou vergonha perante a forma com que os demais atores irão pensar de uma determinada ação - as justificativas revelam a tentativa desses atores de minimizar o estigma que surge do descumprimento de uma determinada norma (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p.903). Tendo em vista que as justificativas são organizadas a partir de um outro conjunto de normas que legitimam a existência da norma infringida, revela-se um processo real de internalização normativa. Mostra-se, em última instância, a capacidade que a internalização normativa possui de criar certos tipos de agentes. Há o agente “conformista, que segue o status quo, e o “transgressor”, que agora deve se justificar para não sofrer ostracismo, ou coisa pior.

## 1.2 Conclusões

Como aponta Emille Durkheim: “[...] a liberdade (quero dizer a liberdade genuína, que é dever da sociedade respeitar) é ela mesma o produto da regulação. Só posso ser livre na medida em que outros são proibidos de lucrar com seus benefícios físicos, econômicos ou outras superioridades em detrimento da minha liberdade”<sup>3</sup> (DURKHEIM, 1960, p.3, tradução nossa). Mesmo que não haja liberdade plena, o grau de liberdade que se pode possuir ainda assim é fruto das condições que permitem a forma com que essa liberdade pode se manifestar.

---

<sup>3</sup> Citação direta original: [...] liberty (we mean genuine liberty, which it is society's duty to respect) is itself the product of regulation (Durkheim, 1960, p.3).

O que mostra-se fundamental neste capítulo é a compreensão de que normas, ao revelarem um padrão, são produtoras de relações, não só “reguladoras”. Não há agência sem parâmetro, não há “liberdade” sem regulação. Diante disso, alguns elementos em relação às normas se mostram fundamentais.

Primeiro, normas representam a padronização de um comportamento unitário, para algum fim particular dado seu papel na estruturação de um sistema social. É especificamente relacionada à ação social, dado que é um comportamento em que o sentido é visado no outro. As redes de ação social constituem o processo de estruturação dos sistemas sociais.

Segundo, normas cumprem a função de criar estabilidade, consolidando expectativas de comportamento que tornam-se esperadas pelos atores que estão em interação. Essas expectativas criam incentivos ao determinarem relações causais. A partir disso, atores possuem a capacidade de escolha diante de um conjunto limitado de consequências.

Terceiro, normas limitam um espaço de interação, criando as condições para que uma variedade de interações possa existir. Esse limite determina o papel estruturante das normas. Sem elas, não há interação pois não há espaço. Como mencionado, sem jogo não há jogador.

Quarto, tendo em vista a reflexividade e recursividade dos sistemas sociais, pode-se pressupor que as normas possuem o papel fundamental de criação de certos tipos de agentes. Esses agentes agem a partir dos incentivos e a partir de concepções de certo e errado. Identidade, nessa concepção, é intersubjetiva.

Outras considerações sobre normas serão exploradas com maior detalhe na Parte II. Contudo, o que foi abordado até então fornece as bases necessárias para que as considerações teóricas da Parte II possam ser devidamente construídas. É necessário pontuar, porém, que muito embora tenham sido mobilizados autores construtivistas, a conclusão de que o agente e estrutura são co-constitutivos - ou seja, da mesma forma que uma estrutura molda os atores, esses mesmos atores moldam a estrutura - não necessariamente é o ponto que queremos chegar. Muito embora não se esteja aqui argumentando que as práticas sociais não tenham um impacto sobre a estrutura, seja ela qual for, esta monografia, na Parte II, visa apresentar outra perspectiva pela qual essa relação se condiciona. Nesse sentido, ainda que eu não esteja negando essa relação inteiramente, não comungo com a ideia de que os atores têm a capacidade de alterar a estrutura da maneira consciente que construtivistas como Onuf aparentam crer. Portanto, ainda que normas, aqui, sejam a unidade básica de análise, muito ainda se tem de explorar para entender o que fundamenta sua criação e de que maneira isso acrescenta à ideia de que normas produzem sujeitos.

## 2

### **Estado, Sistema e Regime Internacional**

O capítulo anterior delimitou não só as bases de toda a argumentação que será feita nesta monografia, mas também a hierarquia conceitual que será dada continuidade neste capítulo. Conforme o que foi discutido, normas, regras e instituições criam não só o “espaço” de agência, mas também os próprios agentes. Porém, se tomarmos essa concepção como verdadeira, é também preciso discutir a maneira com que essas normas se tornam meio para agir nesses sistemas sociais. Ou seja, de que maneira os agentes transformam as normas em um arcabouço articulado que organiza a vida social. Torna-se aqui relevante afirmar que, para esta monografia, normas e instituições não existem no “vácuo”. Isto é, muito embora elas consolidem um espaço comum de interação, elas, eventualmente, serão utilizadas por atores para organizar um conjunto de atividades que tomam como base os parâmetros estabelecidos por elas. Assim como não há sistema social sem norma, não há norma sem sistema social. Sendo assim, o espaço de interação e as condições pelas quais se interage constroem-se mutuamente.

Há, contudo, algo que precisa ser abordado neste capítulo. Normas foram tratadas de maneira relativamente abstrata no capítulo anterior, assim como agentes. Contudo, as relações trabalhadas no capítulo anterior não se traduzem de maneira tão direta quando tratamos do sistema internacional e de Estados – que é o foco desta monografia. Existem dois componentes importantes a serem levados em consideração: os agentes e o ambiente em que eles vivem. Dependendo da forma com que se conceitua ambos os elementos, a maneira com que se mapeia as interações será drasticamente diferente.

Este capítulo introduz a ideia do Estado, algo que não foi abordado no capítulo anterior. Problemas em relação a como conceber o Estado como um agente tornar-se-ão evidentes, assim como problemas em relação à conceituação do ambiente em que eles interagem. Para chegarmos à ideia de que normas regulam o sistema internacional, devemos passar por como ele, e os Estados, podem ser concebidos. Ou seja, quais são as bases que orientam as formas de se interagir nesse sistema e quem são os agentes que o compõem. Regimes entrarão como resultado deste percurso, mostrando que normas existem, em um primeiro momento, para fomentar a ação coordenada voltada para um objetivo comum (KEOHANE, 2005).

Este capítulo, assim, construirá o segundo componente da hierarquia conceitual que se iniciou no capítulo anterior: regimes internacionais. Regimes, porém, serão considerados agora diante dos Estados e do sistema internacional. Tendo explorado as condições gerais de criação do espaço de interação (sistema) e dos agentes (Estados), iremos analisar a maneira com que se instrumentaliza as normas. A partir da conceituação do que é um regime, este capítulo visa explorar como eles refletem o próprio processo de organização e formalização de um conjunto de atividades e procedimentos que os atores estabelecem entre si. Antes, porém, de adentrarmos propriamente na discussão sobre regimes, precisamos, como mencionado, compreender a natureza dos atores que os constituem e do ambiente em que interagem. Discute-se, no fim, a íntima relação entre poder e regimes internacionais, considerando que se argumenta, nesta monografia, que eles refletem um processo profundo de ordenamento do sistema internacional.

## **2.1 Estados são agentes?**

O capítulo anterior construiu a imbricada relação entre normas e “agentes”. Até então, o “agente” foi conceituado de maneira abstrata. O “agente” foi, à princípio, tratado como aquele que age. Em um primeiro momento, esta concepção, levada ao fim ao cabo, aparenta concluir que tudo aquilo que possui agência seria, por definição, um agente. Contudo, especificou-se no capítulo anterior que o ato a ser padronizado pela norma é o ato “social”. É, portanto, a ação social, em que o sentido é visado no outro, que constitui um comportamento que estrutura e é estruturado por sistemas sociais. “Agente”, então, representa o indivíduo que age socialmente. O ente abstrato trazido no capítulo anterior é um ser que age conforme um conjunto de instituições que regulam recompensas e incentivos. Para haver “agente”, deve existir um sistema social erguido por normas que regulam a conduta e criam expectativas. Não há, portanto, agente no limbo. “Agente”, por definição, é um conceito social.

Regimes são comumente definidos a partir da figura do “Estado” (KRASNER, 1982). São essas entidades que, situadas em algum ambiente compartilhado, criam regimes para mediar as suas relações (KEOHANE, 2005). Regimes, assim como instituições, estabelecem um conjunto de normas que têm o papel de facilitar a coordenação de atividades voltadas para alguma área das relações internacionais (KEOHANE, 2005). Considerando que são os Estados que erguem os regimes frente a um ambiente compartilhado, pode-se afirmar que são agentes. Contudo, essa concepção aparenta ser um tanto problemática.

Como a disciplina da política externa nos mostra<sup>4</sup>, Estados são compostos por diversas entidades. Eles são resultado, se pensarmos na concepção ampliada trazida por Cox (1981), da interação entre forças sociais, instituições políticas e a distribuição material disponível. O Estado, para essa perspectiva, é uma arena de disputa de classes. Para Gilpin (NORTH e Thomas, 1973 apud. 2009, p.16), o Estado é uma entidade que fornece proteção e bem-estar em troca de receita. Embora o autor seja explícito ao afirmar que também há disputa entre as parcelas dominantes e não dominantes da sociedade, sua definição difere de maneira fundamental da perspectiva marxista trazida por Cox (1981). Enquanto que para a perspectiva marxista, de maneira geral, a propriedade é um artefato que intensifica as assimetrias de classe, Gilpin (2009, p.17) acredita que o Estado deve assegurar os direitos de propriedade. Para o autor, são eles que organizam as disposições que cada membro da sociedade possui para agir em determinado contexto. Isto é, quem possui propriedade pode agir de formas não asseguradas a aqueles que não a possuem. A propriedade, para esta perspectiva, determina quem irá arcar com o maior custo no que diz respeito ao funcionamento de diferentes instituições sociais e, logo, torna-se fator estruturante e necessário (GILPIN, 2009, p. 17).

A questão, porém, ainda se mantém em aberto. Um Estado, seja por uma ou outra perspectiva, ainda representa algum grau de abstração. Ou ele representa um agrupamento de pessoas, que estão ou não em disputa, ou representa as vontades da classe dominante. Seria, portanto, um conjunto cujos elementos estão restritos às dinâmicas que se encontram dentro de um território bem delimitado. Todavia, o que nos permite enxergar essas múltiplas dinâmicas como um só ente? Por que faz-se esse movimento de maneira tão constante nas ciências sociais? Essas perguntas são centrais para as Relações Internacionais e os mais diversos campos das humanidades. Contudo, não há tempo e não é o foco desta monografia fazer um recorte aprofundado da literatura acerca do tema. Porém, rever clássicos como Hobbes e Locke nos aponta para diferentes caminhos que podem nos ajudar a responder a essas perguntas, apesar de até então não haver uma resposta definitiva – e talvez nunca terá. O que nos interessa, para este capítulo, é como podemos definir Estados como atores a partir de um ponto em comum, que se mantém relativamente constante. Se são os Estados que erguem regimes e os regimes representam as instituições que regulam as atividades no sistema internacional, deve haver algum componente que nos permite enxergá-los como unidades. Esta é uma concepção inicial, que será problematizada nos subseqüentes capítulos. Primeiro

---

<sup>4</sup> Ver ROSE, Gideon. "Review article. Neoclassical realism and theories of foreign politics". **World Politics**, v. 51, p. 144-172, 1998 como exemplo de tal perspectiva.

precisamos entender como se costuma conceber o Estado de maneira unificada para depois vermos as raízes dessa concepção.

Hobbes (2003) elucida a necessidade de um governo centralizado para organizar a vida social. Este governo deve existir a partir de um contrato, cujas partes aceitam renunciar dos seus direitos naturais. A narrativa elaborada por Hobbes é simples. O estado de natureza é inerentemente violento, pois, motivados pela escassez, homens competem por aquilo que não podem possuir mutuamente. Em um ambiente natural, a segurança e a glória (reputação) também são fatores que levam os homens à disputa, ao uso da força e da violência. Para o autor, o estado de natureza é insuportável pois perpetua a guerra e o conflito. É um estado em que todos estão contra todos, a desconfiança e a competição imperam. A renúncia do direito natural está em conceder a um governante, por meio de um contrato, os meios para mediar as relações entre os homens, retirando-lhes a possibilidade de utilizar a força para atingir os seus objetivos. Ou seja, para Hobbes, o Estado é um corpo político cuja função, em última instância, é mediar as relações entre os homens e eliminar a violência inerente ao estado de natureza. É uma entidade que, na figura do soberano, impõe ordem às relações sociais.

Locke (2001) é mais otimista em relação à natureza humana. A teoria proposta pelo autor (2001, p.88) supõe que os seres humanos são racionais e que são conhecedores da lei natural, tanto intuitivamente como objetivamente – sendo capazes de descrevê-la e estudá-la sistematicamente. A lei natural para Locke, diferente de Hobbes, não implica o uso da força. Pelo contrário. Ela estabelece os limites que uma pessoa possui sobre o direito de outra e impõe que nenhuma deve atentar contra a vida e os bens de outra, pois Deus fez todos iguais e concedeu recursos em abundância para que todos pudessem viver confortavelmente (LOCKE, 2001, p. 84-85 e 97). O estado de natureza, para Locke, não é ontologicamente hostil como é para Hobbes, pois os seres humanos conhecem a lei natural e, pelo menos em parte, agem a partir dela. A criação da comunidade política, neste caso, representa uma ruptura com um estado de natureza não regulado por instituições imparciais que organizam a vida social. Para Locke (2001) a criação da comunidade política implica um contrato, cujas partes também renunciam dos seus direitos individuais em prol da vontade da maioria. A maioria, neste caso, irá eleger um representante que esteja comprometido em proteger os preceitos delineados pela lei natural. A necessidade da criação de um corpo político coeso, através da renúncia voluntária das vontades individuais e do acato à vontade da maioria, é fundamental para o autor (LOCKE, 2001, p.139-140) É isso que distingue, em última instância, o pleno estado de natureza do governo civil, pois cria-se assim uma comunidade que assegura leis e procedimentos positivados que consolidam a lei natural (LOCKE, 2001, p.139-140). Por mais

que para Locke os seres humanos sejam racionais e conheçam a lei natural, ele também afirma que o gozo dos direitos fornecidos pela natureza é precário e constantemente invadido (LOCKE, 2001, p.156) Nem todos respeitam estritamente a lei natural e, por isso, o governo civil deve existir para assegurar que ela seja amplamente cumprida.

A grande diferença entre Locke e Hobbes está em entender os motivos que levam à criação do governo civil. Hobbes aponta para uma resposta que concentra o poder na figura de um governante. O “Estado” é uma entidade imponente, que existe para manter a ordem e prevenir a violência desmedida e incessante do estado de natureza. Locke, por outro lado, acredita que a criação de um corpo político coeso, baseado na renúncia voluntária das vontades individuais, é fundamental para que a lei natural seja amplamente cumprida. Ambos partem de um ponto comum, que é o não Estado, para a consolidação de uma comunidade política. Apesar das diferenças em termos de formulação, é possível perceber que há um elemento comum em ambos: a necessidade de se constituir uma entidade que consolide a ordem e que possui os meios para tal. A dissolução do governo, mais presente em Locke do que em Hobbes, não nos interessa neste momento. A questão, como dito, é primeiro entender como o Estado pode ser conceituado como algo unitário. A partir de Locke e Hobbes, percebemos que se há um motivo para a consolidação de uma comunidade política é a organização eficiente do corpo social. Para tal, precisa-se criar um corpo coeso, como mencionado. Para Hobbes, isso se dá pela imposição do soberano. Para Locke, é pela vontade da maioria, personificada na eleição do governante. De toda a maneira, a narrativa que figura o Estado está associada à criação da ordem e, sobretudo, da segurança (KRAUSE e WILLIAMS, 2018, p.4).

A interpretação levantada aqui de Hobbes e Locke não necessariamente está de acordo com a perspectiva convencional (BEVIR, 2017). Locke e Hobbes estão associados a uma tradição contratualista voltada à criação de grandes narrativas, muitas vezes envolvida em pressupostos morais. O que trouxemos aqui não segue esta ideia diretamente. Podemos dizer que a ideia trabalhada até então traz uma concepção funcionalista da criação do Estado, pois pressupõe que a sua existência é condicionada a partir dos seus efeitos esperados. Isto é, entendemos que o “Estado” existe para cumprir alguma função específica – neste caso, manter a ordem e a segurança (COHEN, 1978, apud. KEOHANE, 2005, p. 80). Essa interpretação está associada ao que Bevir (2017, p.104) entende como uma concepção modernista, que concebe o Estado de maneira racional e burocrática. Esse argumento invariavelmente bebe da definição promovida por Weber, que entende o Estado como uma organização política soberana que possui o monopólio do uso legítimo da força em um dado

território (WENDT, 1999, p.199) A partir dessa concepção, o Estado se torna um ser antropomórfico, dotado de interesses próprios e de “agência”. O Estado, como comumente feito nas ciências sociais, é concebido como um “humano”, ou como um objeto unitário. As Relações Internacionais são profundamente marcadas por essa concepção. Para nós aqui, todavia, ela é fundamental. Isso nos ajuda, em um primeiro momento, – como fazem os economistas neoclássicos – a abstrair um modelo de Estado baseado na sua unidade e na capacidade de agir. Porém, como mencionado, para que o Estado seja de fato um agente ele deve existir em algum ambiente compartilhado. Este ambiente é o sistema internacional, que coloca diferentes Estados em relação uns com os outros a partir da mediação de alguma estrutura (WALTZ, 1979). Pelos motivos que usamos para justificar a coesão do Estado, podemos imaginar que este ambiente requer que os Estados sejam unidades. Entretanto, a caracterização deste sistema varia profundamente dependendo da literatura.

Muitos vão afirmar que o sistema é “anárquico”, pois não há qualquer agência supranacional especializada que organiza as atividades entre os Estados (WALTZ, 1979; KEOHANE, 2005; GILPIN, 2009). Caracteriza-se este tipo de sistema como um de autoajuda, *self help*, pois os Estados são responsáveis por garantir a sua própria segurança (WALTZ, 1979). Esta concepção, associada às vertentes mainstream do campo das Relações Internacionais, consideram que a anarquia é variável independente. Ou seja, ela é um fator dado e existe a despeito da vontade dos Estados. Nesta concepção, a busca por segurança e o equilíbrio de poder são elementos “socializantes”, como argumenta Waltz (1979). O neoliberalismo institucional, protagonizado por Keohane (2005) e outros, não abandona a anarquia e o problema da segurança, mas acredita que as instituições podem mitigar a competição inerente à estrutura deixada pelo equilíbrio de poder e pela incerteza.

Outras vertentes, como o construtivismo de Wendt (1999) e Onuf (1998) , vão traçar formas com que o sistema internacional é moldado pelos próprios Estados. Wendt (1999) afirma que as culturas de anarquia – Lockeana, Hobbeseana e Kantiana – se estruturam a partir das ideias vigentes que circundam as relações entre *self* e *other*, influenciando a maneira com que os Estados enxergam a si e aos outros. Onuf (1998), afirma que o sistema internacional não é verdadeiramente anárquico, visto que se os Estados não fazem nada para alterar esta condição, eles, de uma maneira ou outra, se tornam coniventes a essa estrutura. Neste caso, os Estados aceitam ser governados pelo que parece ser o resultado não intencional do exercício de seus direitos. Ou seja, do exercício de sua soberania. Onuf (1998), então, propõe que o sistema seja heterônomo, pois os Estados não agem livremente como, para ele, preconiza o conceito de anarquia.

Hedley Bull (2002), seguindo a escola inglesa das relações internacionais, atenta para o fato de que pode haver uma ordem no sistema internacional estruturada a partir de objetivos comuns. Como aponta o autor (2002, p.23), “ordem” representa “um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados”. Uma sociedade de estados só pode existir a partir do momento que há um grupo de Estados situados a partir de um conjunto de valores, regras e instituições que orientam os seus comportamentos frente a objetivos comuns (BULL, 2002, p.19). Dentro desta perspectiva, a anarquia se mantém, mas a possibilidade de cooperação se sustenta a partir da determinação de objetivos comuns.

Alguns ainda irão afirmar que o sistema internacional, na verdade, é hierárquico. Wallerstein (1974), apesar de não ser propriamente das Relações Internacionais, afirma que o “sistema mundo” é profundamente hierárquico pelo fato de ser dividido entre centro e periferia, baseado nas relações de expropriação da mais valia. É uma concepção que coloca o capitalismo global como produtor das competições do sistema. Perspectivas pós coloniais, como as de Dussel (2002) e Grovogui (2005), e decoloniais, como as de Quijano (2005) e Mignolo (2005), elucidam que a natureza do sistema internacional é marcada por relações que se estruturam a partir da modernidade e do colonialismo. O trabalho desses autores, dentre muitos outros, nos mostra que conceitos como Estado e soberania engendram-se no imaginário coletivo por meio de construções de verdade que antagonizam o outro não europeu. A soberania, por exemplo, para essas perspectivas, se justifica a partir da possibilidade de se explorar outros territórios não europeus (GROVOGUI, 2005). Nesta concepção, o sistema internacional também pode ser concebido hierarquicamente.

Existem diversas outras formas de conceituar o sistema internacional que não foram abordadas. A questão para nós aqui, porém, está em definir algum ambiente sobre o qual os Estados interagem entre si. Ao fazê-lo, naturalmente iremos deixar de contemplar todas as possíveis interpretações do que é o internacional. Por este motivo, apesar das diferentes concepções, alguns elementos devem ser padronizados para caracterizá-lo. Entretanto, estamos indo com e contra a literatura *mainstream* acerca do tema. Apontaremos, assim, pontos de concordância e dissonância.

## **2.2 Estados e o Sistema Internacional**

Já sabemos que Estados podem ser concebidos como unidades a partir da função que desempenham: manter a ordem e a segurança. Se são esses os elementos que constituem as suas características, isso significa que o ambiente em que eles vivem não lhes garante

segurança e nem ordem<sup>5</sup>. Esta é uma hipótese que se baseia na não existência do Estado para depois a sua existência, assim como fizeram Hobbes e Locke. Comunidades políticas se unem para reduzir as incertezas provocadas pela ausência de governo. Essas comunidades, agora consolidadas, compartilham um ambiente que ainda mantém-se desgovernado (WALTZ, 2004). Ou seja, grupos de pessoas, unidas em torno de algum governo, precisam agora preocupar-se com outro grupo de pessoas, também unidas em torno de algum governo. Essa alegoria nos ajuda a compreender o que Waltz (2004) entende como sendo a “causa permissiva” para a guerra entre os Estados. A ausência de um governo internacional não impede que outros Estados busquem seus interesses. O conflito de interesses provoca as guerras, que, dentro desta perspectiva, pode sempre existir (WALTZ, 2004). Nenhum interesse é mais importante do que o outro, não há nada que regule qual interesse deve ser atendido primeiro. Por essa linha de raciocínio, o dilema de segurança levaria os Estados a se consolidarem (HERZ, 1950; WALTZ, 2004). É a incerteza do internacional que propõe Waltz a defender uma teoria de 3ª imagem, o que, em *Theory of International Politics* (1979), Waltz vai chamar de teoria sistêmica. Independente da característica interna dos Estados, eles terão de arcar com a força motriz da anarquia (WALTZ, 2004).

Este preâmbulo serve para estabelecermos o primeiro ponto em comum. Não negamos a existência de alguma forma de anarquia, mas, diferente de algumas outras perspectivas, não estamos afirmando que ela é um dado<sup>6</sup>. Isto é, em última instância, consideramos aqui que não há agência especializada que governa os Estados no sistema internacional (WALTZ, 1979). O sistema, portanto, é de autoajuda. Sem essa organização, seguindo o argumento proposto por Waltz (1979), entendemos que os Estados devem, de alguma maneira, assegurar a sua própria segurança e que isso é um fator importante – mas não o único. A impossibilidade de que haja tal organização supranacional está ancorada na ideia de que ela não teria as capacidades de exercer a sua autoridade tendo em vista que os Estados não iriam abrir mão de sua autonomia (WALTZ, 1979, p.88). O fato, porém, de não assumirmos que a anarquia é um dado já demonstra que não estamos inteiramente de acordo com a narrativa de Waltz, embora compartilhemos certas ideias. Este ponto de contestação será abordado em breve, mas antes algumas outras considerações precisam ser feitas.

---

<sup>5</sup> Ordem é o terceiro elemento da hierarquia conceitual sendo construída nesta monografia. Assim, ela possui para nós uma definição padrão, que não está sendo levantada aqui. Isso é tarefa para a próxima capítulo. Aqui, ela está sendo utilizada como o mesmo que estabilidade, ou aquilo que previne a instabilidade.

<sup>6</sup> A capacidade dos Estados de construir ou não diferentes formas de anarquia, presente em Wendt (1998), será abordada de maneira mais aprofundada nos capítulos a seguir. Esta concepção, contudo, será trazida em breve ainda nesta capítulo de forma breve.

Se afirmamos que a anarquia não é um dado, não estamos afirmando o contrário: que o sistema internacional é hierárquico. Isso, contudo, não visa negar as afirmações que apontam para certas assimetrias no sistema internacional, como as evidenciadas pelo pós-colonialismo. Afirmamos, contudo, que se o sistema fosse hierárquico, haveria, assim como há na política doméstica, burocracias internacionais legitimadas no exercício do seu controle sobre outros Estados. Isso também não nega a imponência que organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm para países do sul global (HARVEY, 2008). A questão, contudo, é que mesmo que essas organizações sejam fundamentais, elas não pretendem usurpar a autonomia dos seus Estados membros como faz o governo federal com seus cidadãos. Também não estamos insinuando que concepções como as de Wallerstein (1974), ou, por exemplo, a linha global de cor conceituada por Dubois (BARDER, 2019) não revelem o funcionamento do sistema internacional. Afirmamos, entretanto, que se há assimetrias que aparentam ser hierárquicas, isso é reflexo de um sistema que não possui uma instância superior legítima. Em outras configurações, o sistema pode ser hierárquico. Entretanto, na maneira em que ele se encontra atualmente, acreditamos que não seja. O motivo para tal, porém, não está restrito para nós às dinâmicas de poder definido em termos de capacidade. Como veremos em breve, o associamos à maneira que os Estados enxergam o internacional.

No cenário que foi pintado até então, a narrativa ainda se assemelha ao argumento neo realista estrutural convencionado por Waltz (1979). Até então, seguimos com seus preceitos e definições, sem muitas distinções. Se o princípio ordenador do sistema internacional é a anarquia e o que estrutura as relações entre os Estados é a distribuição das suas capacidades, devemos entender que todos são unidades comuns, diferenciadas pela posição que ocupam na estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979). Todos devem, como mencionado, garantir a ordem e a segurança externa e interna. É isso que para o argumento neo realista define a característica das unidades. São todos iguais pois possuem as mesmas funções, mas são diferentes porque possuem capacidades distintas (WALTZ, 1979).

O argumento da segurança parece então central para a nossa discussão. Estados são iguais pois precisam assegurar a sua própria sobrevivência e diferentes porque alguns têm mais capacidade de fazê-lo que outros. É o problema da segurança que sustenta a teoria de Waltz e ele, à princípio, é resultado da relação entre os Estados. Todavia, essa concepção não nos diz muito sobre as dinâmicas *entre* os Estados na anarquia (WENDT, 1992). O que sabemos, em linhas gerais, é que o número de pólos determina como os Estados irão

equilibrar poder<sup>7</sup>. A multipolaridade pede um balanceamento externo por meio de alianças, enquanto que a bipolaridade exige um balanceamento interno por parte das duas grandes potências opositoras (WALTZ, 1979). Também sabemos que os Estados devem basear seus cálculos em ganhos relativos. Assim, grandes potências são extremamente cautelosas ao cooperarem entre si, pois podem estar ajudando os seus competidores a acumularem mais poder para, possivelmente, um dia utilizarem contra elas mesmas (WALTZ, 1979). Há, então, para Waltz (1979) um processo geral de socialização e competição que organiza as relações entre os Estados. Eles aprendem a partir do comportamento dos outros, do ambiente em que estão situados (quantidade de polos e a existência da anarquia) e das expectativas que são geradas (assim como definimos no capítulo anterior a característica reflexiva e recursiva dos sistemas sociais). O problema da segurança para ele é então fruto do princípio ordenador (anarquia), da característica das unidades, da distribuição de poder e do grau de especialização (ausência de agência supranacional especializada na resolução de conflitos entre os Estados).

Esse problema, levantado por Wendt (1992), é constitutivo do pensamento neo realista. A teoria sistêmica proposta por Waltz (1979), sobretudo a sua concepção acerca da balança de poder, não se propõe a explicar padrões específicos de relação. Como diz o autor (p.122), a teoria visa explicar as restrições impostas pela estrutura do sistema anárquico aos Estados. A teoria revela continuidades que nos permitem gerar expectativas gerais acerca das reações dos Estados, mas não as reações em si. Como consequência, como expõe Wendt (1992, p.397), essa concepção não explica, por exemplo, porque certos agentes se comportam de maneiras diferentes em relação a certos Estados. Ela não explica porque a ameaça por mísseis do Irã é concebida de maneira distinta no Ocidente da ameaça de mísseis dos Estados Unidos (EUA), apesar de diferenças em termos da posição estrutural que ambos ocupam. A princípio, pelo fato dos EUA ocuparem uma posição mais elevada na estrutura, por serem uma potência muito mais forte, deveria-se ter mais medo da sua ameaça do que a do Irã (especialmente se considerarmos o alcance formidável que os EUA possuem por conta dos seus porta aviões, bases militares e Submarinos Nucleares Lançadores de Mísseis Balísticos (SSBNs) espalhados pelo mundo).

Jervis (1978), ao escrever sobre o dilema de segurança, nos aponta um motivo para tal discrepância. O autor afirma que se o acúmulo de poder, na forma de aumento do armamento,

---

<sup>7</sup> A teoria de equilíbrio de poder de Waltz é fundamental para compreender a sua ontologia do sistema internacional. Ela, diferente de outros autores, traça um mecanismo natural de adequação que decorre da ação desinteressada dos Estados. Diferente, por exemplo, de Morgenthau, sua teoria não concebe o equilíbrio de poder como uma política pública que visa manter a estabilidade do sistema sem destruir suas partes constitutivas. Apesar da sua relevância, a deixaremos de lado neste capítulo. Contudo, no capítulo 4, em que o foco estará em discutir poder, abordaremos a sua concepção de maneira mais direta.

for de um Estado considerado “amigo”, esse poder adicionado não será percebido como uma grande ameaça para o outro que o considera amigo. Nesse caso, o grau de aceitabilidade será maior, o que significa que esse ator não se sentirá tão incomodado. Nesse sentido, mesmo que um ator esteja próximo de um aumento do foco de poder, se esse acúmulo de poder for por parte de atores considerados amigos, a percepção de ameaça, mesmo com a proximidade geográfica, não irá se escalar bruscamente. Por outro lado, se os atores forem considerados rivais, ou inimigos, a percepção de ameaça escala em um grau extremamente elevado. A crença de amigo x inimigo está associada à capacidade esperada dos demais atores cooperarem, dado que não haveria fortes incentivos – pelo menos a princípio – para Estados que se consideram amigos se atacarem. Dentro dessa explicação, os EUA seriam, vindo a partir do ocidente, nosso “amigo”, enquanto que o Irã o nosso “inimigo”.

Aqui estamos de frente com o nosso ponto de ruptura com a argumentação realista convencional. Jervis (1978) nos aponta para algo que, de início, parece óbvio mas que, no fim, não é. A ontologia construída por Waltz e outros restringe a formação de alianças ou qualquer relação que não seja competitiva. Para Waltz (1979), Estados mais fortes se aliam somente a aqueles mais fracos, pois não apresentam ameaças. A lógica da estrutura está presente em tudo, como explicamos acima em relação à quantidade de polos. Mas como aponta Jervis, a percepção dos Estados nem sempre está só restrita à sua política de poder. Afinal, em situação de multipolaridade, precisam haver alianças, pois a distribuição das capacidades está dispersa e o sistema instável. Nesse caso, como é decidida a aliança?<sup>8</sup> Em caso de bipolaridade, como as potências menores decidem se aliar com uma ou outra grande potência? A questão aqui não é sugerir que alianças são feitas somente a partir do grau de “amizade” e do alinhamento ideológico que os Estados possuem entre si. Como elucidado Keohane (2005, p.62), essas alianças, por via da lógica do equilíbrio de poder, se dão por interesses mútuos de combater adversários. Mas “interesses mútuos” não precisam estar necessariamente conscritos à derrota do adversário (KEOHANE, 2005, p.62-63) Como mostra Bull (2002), essas decisões podem existir a partir da criação de instituições como as “Sociedades de Estados”, que fundamentam-se a partir de objetivos e valores compartilhados.

---

<sup>8</sup> Waltz nos fornece uma resposta bastante interessante no que diz respeito a essa questão. No capítulo 8, página 165, Waltz (1979) afirma que em um contexto de multipolaridade, em que os Estados são mais ou menos simétricos, as estratégias são parcialmente voltadas para assegurar alianças. Waltz diz que [d]iante da possibilidade de se formarem alianças, Estados irão querer parecer parceiros atraentes. Pretendentes irão alterar a sua aparência e adaptar os seus comportamentos para aumentar sua elegibilidade” (1979, p.165, tradução nossa). Essa passagem, construída explicitamente para retratar um contexto de noivado, nos possibilita enxergar que as percepções e imagens que os Estados fazem uns dos outros impactam a maneira com que se relacionam e se comportam. Ainda assim, este capítulo trata das causas estruturais e os efeitos militares. Ou seja, embora as estratégias sejam organizadas especificamente para atrair aliados, elas ainda são reflexo do interesse de combater os adversários. A lógica do poder, em última instância, ainda impera.

De certa maneira, a divisão binária e ideológica entre o bloco comunista e o capitalista teve impacto sobre as formações do Pacto de Varsóvia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Mais do que isso, Bull (2002, p.53-54) aponta que, mesmo durante a ordem bipolar da Guerra Fria, os EUA e a União Soviética não deixaram de reconhecer a sua soberania, não romperam relações diplomáticas, não repudiaram a ideia de um direito internacional comum e nem consideraram dissolver a Organização das Nações Unidas (ONU). Nessa concepção, mesmo que rivais, os EUA e a União Soviética internalizaram princípios de coexistência. Gilpin (2009, p.30), embora partindo da Teoria de Estabilidade Hegemônica (TEH), mostra que as grandes potências históricas, atuais, ou que surgirão, impreterivelmente estabeleceram regras e direitos gerais que regulam os seus comportamentos e os comportamentos dos outros. Citando Raymond Aron, Gilpin (2009, p.29) mostra que o sistema internacional é fundamentalmente oligopolístico. Isto é, embora anárquico, há uma tendência de que surja, em algum momento, algum princípio ordenador que preveja restrições aos padrões de interação entre Estados. As potências, então, mantêm contato próximo. Não é à toa que a China, atualmente, ainda mantém forte relação comercial com os EUA, exportando, em abril deste ano, 41,8 bilhões de dólares (OEC, 2024). Todos esses elementos, empiricamente verificáveis, não são previstos pelo mundo estritamente hobbesiano construído pelos realistas.

O que estamos aqui levantando é que, apesar dos Estados constituírem-se a partir das faltas (de ordem e segurança) a semiótica do internacional também influencia a maneira com que decisões são tomadas. Normas, como definidas no capítulo anterior, têm um impacto mais relevante do que os realistas, de maneira geral, estão dispostos a aceitar. Essa, apesar de prevista por Waltz, é uma limitação que deixa diversos fenômenos de lado. Ou melhor, como mostra Cox (1981), é uma teoria que mantém o status quo, que explica a manutenção do sistema e não necessariamente a sua construção. Ainda que o escopo restrito da anarquia revele um nexo causal potente e importante, outras teorias são necessárias para explicar outros elementos da política mundial. A grande questão é que, em termos de ontologia, há um descompasso muito acentuado entre as premissas realistas e o mundo natural, mais do que talvez Waltz gostaria de admitir (mesmo afirmando que sua teoria é uma abstração da realidade, assim como fazem os cientistas naturais, e que toda teoria é, em essência, uma

afirmação sobre a realidade e não uma constatação da realidade (1979, p.9 e 68))<sup>9</sup>. Em última instância, não se pode ser realista o tempo inteiro.

Como mostra Wendt (1992, p.394), a política de poder delineada pelo equilíbrio de poder determinado por Waltz (1979) não é uma consequência causal necessária do sistema de autoajuda. Ainda que o problema da segurança exista, os Estados podem agir tanto em termos de ganhos relativos quanto em termos de ganhos absolutos. Isso nos mostra que a sobreposição das condições da anarquia não são tão sobrepujantes como se imaginara. Por exemplo, Wendt (1992, p.400) nos mostra que existem formas diferentes de lidar com o problema da segurança.

A primeira diz respeito a um sistema competitivo. O cenário é de intenso dilema de segurança, cujas partes se veem em uma situação de “guerra de todos contra todos”, como delineado por Hobbes. As relações que se constituem nesse cenário são de soma-zero. Isto é, os ganhos de um implicam as perdas de outro. A política de poder preconizada pelos realistas impera nesta configuração, fazendo com que a ação coletiva, voltada para a segurança de todos, seja praticamente impossível. Relações de rivalidade e desconfiança são sobrepujantes em relação a qualquer tipo de interação alternativa.

O segundo trata de uma concepção individualista. Estados, nessa configuração, ainda conduzem suas atividades para garantir segurança para si. Contudo, eles são indiferentes em relação à segurança de outros quando comparados a sua própria segurança. A posição estrutural, neste caso, é menos importante e, como consequência, existem mais oportunidades de haver ação coletiva. Como mostra Wendt, essa seria uma concepção neoliberal. Estados ainda são concebidos como egoístas, mas não ao ponto de impossibilitar que haja cooperação. Diferente da primeira, esta seria uma concepção lockeana acerca do regime de segurança. Contudo, ambos constituem sistemas de autoajuda, pois os Estados ainda são responsáveis por prover a sua própria segurança. Nesse sentido, a política de poder ainda está ancorada, em ambas perspectivas, nos esforços de manipulação dos demais para o ganho pessoal. A diferença é o grau de intensidade.

Podemos conceber um terceiro sistema: cooperativo. Estados, neste sistema, se identificam de maneira positiva, entende que a segurança de um implica responsabilidades comuns a todos. É, assim, uma concepção não individualista, como são as duas anteriores.

---

<sup>9</sup> É importante constatar que não discordamos da concepção de Waltz que afirma que teorias apresentam *uma* realidade possível e não a realidade em si. O problema, para nós, é que sua ontologia do sistema internacional apresenta *uma* realidade que está inscrita em circunstâncias muito específicas, enquanto nega a possibilidade de existir outras tão relevantes quanto. Todavia, não estamos, de nenhuma maneira, afirmando que a teoria de Waltz é falsa. Muito pelo contrário.

Saímos, neste caso, de um sistema de *autoajuda*, pois a figura do *self* aqui não ganha destaque. Os esforços de segurança seriam, portanto, altruístas, dependendo da coesão do sistema coletivo. Os objetivos são mediados por normas coletivas e, como consequência, haveria um engajamento maior por parte dos membros em fornecer segurança apesar de ameaças ativas.

Essas concepções nos atentam ao fato de que a política de poder preconizada pelos realistas está na verdade restrita às maneiras com que os Estados enxergam uns aos outros e os sentidos que são produzidos a partir dessas relações. Wendt (1992) afirma que os sentidos coletivos orientam a maneira com que os Estados concebem a si e ao outro. Embora, para o autor, a política de poder influencia o cálculo das potências, essas irão agir de maneira distinta dependendo da maneira que concebem as relações que possuem com certos tipos de Estados. Enxergamos o Irã como uma ameaça maior pois atribuímos sentidos negativos a ele que não atribuímos aos EUA, pensando a partir de uma perspectiva ocidental. Isso explica porque tememos mais ao Irã do que os EUA apesar dos EUA serem estruturalmente uma ameaça maior. Wendt elucida que identidades, concebidas pelas construções de sentido intersubjetivas, atribuem papéis específicos para certos tipos de atores. Assim como um “professor” é um significante cujo sentido está restrito às dinâmicas sociais relacionadas ao ensino, Estados ocupam esse papel dependendo de como se posicionam em relação aos outros (WENDT, 1992). Aqui, estamos nos aproximando ao arcabouço construído no capítulo anterior.

Para Wendt (1992), identidades existem em conjunto com interesses. No capítulo anterior, determinamos que as expectativas construídas por normas criam incentivos para agir de uma determinada maneira. Identidade, como conceituado até então nesta monografia, estaria atrelada às opções apresentadas aos atores, que são determinadas por conhecimentos intersubjetivos ou coletivos. Wendt (1992) define identidade também de maneira intersubjetiva, baseado na disposição de interesses constituídos por instituições. Wendt (1992) argumenta que as identidades são fundamentais para os interesses no sentido que estão situadas em um contexto social. Isto é, as identidades estão associadas a certos papéis construídos socialmente. Esses papéis dependem que aqueles que ocupam certas posições ajam de determinada maneira. Essa ação é um reflexo dos interesses determinados pelas identidades. Ambos existem em um contexto “institucional”. Instituições, definidas no capítulo anterior, são conjunto de normas. Essas normas, contudo, têm para Wendt (1992) um conteúdo “cognitivo”, que revela uma visão de mundo associada à prática. Por este motivo decidimos incorporar, no capítulo anterior, uma definição que levava em consideração a

“identidade” dos agentes. Parte do processo de construção dessas imagens coletivas está justamente na construção de identidades. Essa questão, contudo, será explorada a partir de outro arcabouço na parte seguinte.

Se concordamos com a tese realista de que o sistema é de autoajuda, como podemos conciliar as identidades dos Estados como fator explicativo? Como faz Wendt (1992, p.402), devemos conceber a autoajuda como uma instituição, não como um fator constitutivo da anarquia por definição. De forma breve, Wendt acredita que o sistema de autoajuda, assim como todo sistema, depende dos sentidos criados pela interação entre as partes. Isto é, dependendo da maneira com que as entidades interagem entre si, baseado, sobretudo, nas práticas que se tornam recorrentes, criam-se expectativas que consolidam as percepções que outros Estados têm sobre si (WENDT, 1992). Wendt (1992, p.402) pontua que Waltz concebe um conjunto de interesses e identidades como dados. Os Estados têm o interesse de manter a sua sobrevivência e, para tal, assumem o pior do outro. Wendt contrapõe essa ideia ao afirmar que essas concepções não podem ser previamente determinadas a partir de interesses abstratos. Na verdade, para ele (WENDT, 1992, p.401-402), as relações entre as percepções de si e do outro são como significantes espelhados. O que se vê em si e no outro constrói redes de sentidos mútuos. São os gestos e as ações, logo, que constituem o elemento sobre o qual os atores constroem seus planos de ação.

O que pode nos ajudar a entender, de maneira mais concreta, essa relação, é conceber a soberania como uma instituição. Soberania diz respeito à capacidade plena de um governo legitimamente definir seus assuntos internos sem a intervenção de outros Estados; isto é, é o princípio que determina que há somente um governo, sem qualquer outro, que possui a capacidade de mobilizar, legitimamente, o uso da força, a capacidade de tributação, os mecanismos solução de controvérsias, o controle de fronteiras, dentre outras competências em um dado território e sobre uma população específica (LINKLATER, 1996). O direito internacional público concebe os Estados como “pessoas” a partir do reconhecimento de sua soberania. Isto é, é a soberania que permite que os Estados negociem tratados internacionais, os ratifique por meio de decreto, ou participem de organizações internacionais (DINH, DAILLIER e PELLET, 2003, p.435 e 445). São os Estados soberanos, para o direito internacional público convencional, as entidades mais importantes, pois são eles que resguardam para si a capacidade de incorporar e formular compromissos contratuais e costumeiros (DINH, DAILLIER e PELLET, 2003). Uma das normas da soberania, portanto, indica que ela deve ser respeitada pelos demais. De maneira reflexiva (GIDDENS, 1989),

espera-se que os demais sigam com esse preceito. O sistema internacional contemporâneo, invariavelmente, é um sistema de Estados soberanos (KEENE, 2004).

A soberania coloca um ponto de ruptura fundamental no que foi escrito até então. Nos valem das narrativas delineadas por Locke e Hobbes para justificar a unidade do Estado a partir da geração da ordem e da segurança, pois esses elementos não existem, ou são precários, no estado de natureza. Contudo, apesar dessa formulação nos ajudar a construir um modelo funcionalista de Estado, o conceito histórico de soberania traz uma perspectiva bastante distinta. Como aponta Keene (2004), os 200 anos desde a consolidação do sistema de Estados nacionais é repleto de interpretações. Ainda assim, uma simples concepção histórica nos ajuda a entender de que maneira, historicamente falando, o sistema de Estados foi consolidado. Keene (2004, p.13) elucida que o sistema internacional foi precedido por uma ideia de sociedade internacional, regida por normas, como proposta por Grotius. De toda a maneira, a ortodoxia inverte essa relação. Autores conceberam a criação do sistema por vias distintas. Porém, Keene (2004) apresenta perspectivas que são correlatas.

Para Koch (KEENE, 2004, p.20), o sistema internacional europeu Westphaliano foi concebido a partir de normas e tratados internacionais. Isto é, diferente de perspectivas como as de Vattel que colocavam a criação do sistema como resultado da lei natural, Koch apresentou um argumento que considerava a criação de uma ordem, mediada por tratados e normas, o fator principal para a criação do sistema internacional moderno (KEENE, 2004, p.20). A “Paz de Westphalia”, foi então, para Koch, o princípio que fundou o sistema. Ou seja, aqui o equilíbrio de poder assume uma concepção que se assemelha à de Morgenthau. Como afirma o autor:

[e]xistem dois pressupostos na base de todas as formas de equilíbrio: primeiro: que os elementos a serem equilibrados são necessários para a sociedade ou têm direito de existir; e segundo: que, sem um estado de equilíbrio entre eles, um elemento ganhará ascendência sobre os demais, desrespeitar seus interesses e direitos e poderá finalmente destruí-los (2003, p.324).

O sistema, diante desta perspectiva, foi criado para impedir os anseios de conquistadores, proteger os mais fracos dos mais fortes, promover a estabilidade de a ordem e preconiza que os Estados abandonem dos seus desejos pessoais para o bem maior da coexistência (KEENE, 2004, p.20). O sistema de Westphalia é, por excelência, um sistema de coexistência pacífica – entre Estados europeus.

Após a queda de Napoleão, o Concerto Europeu manteve o sistema de Estados soberanos e prezou pela balança de poder como um mecanismo de assegurar a limitação dos anseios de outros Estados europeus. Foi um projeto reacionário que visou proteger as

liberdades dos Estados diante da ameaça imperialista de Napoleão (KEENE, 2004, p.17). Entretanto, a questão principal neste momento estava em erguer um sistema que mantivesse as monarquias dinásticas diante dos perigos impostos pelos revolucionários franceses anti monarquia (KEENE, 2004, p.17). Consolidou-se, assim, um sistema cujo principal papel era a manutenção das monarquias por meio da soberania. A soberania, assim, consolidou as condições para a anarquia, não o contrário. Os Estados não são soberanos porque há anarquia. A anarquia existe, pois, os Estados são soberanos. Foram, portanto, as normas de coexistência que geraram a instituição da autoajuda. A identidade dos Estados enquanto soberano foi resultado de normas que tinham como intuito equilíbrio de poder. O interesse de equilibrar poder, assim, constituiu os incentivos para os Estados *serem* soberanos. Por caminhos opostos, chegamos a conclusões parecidas com as de Waltz. Estados são unidades semelhantes porque precisam manter a ordem e a segurança internamente diante da sua soberania. São unidades comuns, pois *precisam* ser soberanas para equilibrar poder e manter a “ordem” no sistema internacional.

Essa narrativa é problemática por diversos motivos, como aponta Grovogui (2005) e Keene (2004) em outros momentos. Exploraremos esses problemas em momentos futuros. Todavia, essa exemplificação nos ajuda a compreender de que maneira normas possuem um papel fundamental na consolidação de sentidos compartilhados. Isso não significa que o sistema não é anárquico e que o sistema de autoajuda não esteja vigente. Também não significa que os Estados não podem ser concebidos como unidades a partir da sua função de manter a ordem e a segurança interna e externa. A questão, que levantamos aqui, é que essas condições não são um dado como a concepção realista faz parecer. Ou seja, o sistema atual foi construído a partir de instituições, cujas práticas prezavam pelo princípio da coexistência entre europeus. Isso, nesses termos históricos, constituiu um sistema social cuja estrutura consolidava práticas que respeitavam a soberania de outros Estados europeus. Contudo, mesmo assim, a anarquia não é uma miragem. Ela possui implicações reais, cujos preceitos foram delineados acima.

Marx, em *Grundrisse. Manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política* (2013), traz, ao falar da relação entre dinheiro e metais, um exemplo que nos ajuda a compreender mais nitidamente o problema que foi colocado acima. O autor mostra que ouro e prata não são, em seu estado natural, dinheiro. Não é propriedade química desses metais servir como meio de troca entre os indivíduos. Esse tornou-se a sua propriedade mediante processos de relação social. Mas, ainda assim, dinheiro é imediatamente ouro e prata, ele é “predominante como determinação formal” (MARX, 2013, p.290). No imaginário

social, o significado do ouro está restrito à sua função como dinheiro, como meio de troca e de métrica. A determinação formal do dinheiro coincide diretamente com sua característica metálica, ofuscando os processos sociais de atribuição de valor ao metal. O metal é dinheiro, o seu valor de uso está completamente associado ao seu valor de troca. Qualquer determinação que pareça contrária foi apagada de nossa memória. Quando vemos ouro pensamos automaticamente em dinheiro.

O realismo revela o dado imediato. Ele revela que “ouro é dinheiro”, que o “sistema internacional é anárquico”, mas não nos mostra o *porquê*. Entretanto, o fato dele não abordar o *porquê* não o torna “mais” errado ou falso. Metal, por exemplo, é dinheiro, isso é um dado concreto do nosso sistema econômico. A anarquia é uma força presente, seja no nosso imaginário coletivo ou na forma com que os Estados conduzem as suas relações. O realismo é claro em mostrar os efeitos, o “fim” da narrativa. Contudo, a abordagem que estamos aqui construindo pretende mostrar as redes de sentido que configuram certas práticas como “normais”, ou “naturais”. Queremos, em última instância, construir uma narrativa baseada nos “*comos*”, nas construções de sentido que montam o conceito de anarquia.

Entretanto, ainda há um outro problema a ser revelado. Wendt (1992) afirma que ações “predatórias” têm a capacidade de alterar as estruturas de sentido da anarquia, especialmente enquanto causa permissiva da guerra. Como expõe o autor, as estruturas de sentido se dão por práticas reflexivas. Assim como Axelrod (1984) definiu que a estratégia de *tit-for-tat* se baseia na reciprocidade dos comportamentos, Wendt (1992) acredita que os Estados reagem às ações de outros, como se fosse um espelho. As concepções do eu são influenciadas pelas ações do outro e vice-versa. Se as relações são recíprocas, a maneira com que se altera a forma da anarquia é através de práticas que se tornam, por algum motivo, recorrentes (WENDT, 1992). A questão levantada por Wendt (1992) está em conceber como a atitude de um Estado agressivo pode alterar as condições da anarquia, dado que as relações se multiplicam em redes de “reflexividade” (como definido no capítulo anterior por Giddens (1989). Como mostra o autor<sup>10</sup>:

Se o predador não for forte o suficiente para resistir ao coletivo, ele será derrotado e a segurança coletiva será alcançada. Mas se ele for forte o suficiente, a lógica do caso de dois atores (agora predador e coletivo) será ativada, e a política de equilíbrio de poder se restabelecerá (WENDT, 1992, p.408, tradução nossa).

O problema aqui é evidente. Se, em um caso de agressão por parte de um Estado, esse for mais forte que os demais, ocorre que o sistema de autoajuda definido por Waltz ressurge. Ou

---

<sup>10</sup> Citação direta original: If the predator is not strong enough to withstand the collective, it will be defeated and collective security will obtain. But if it is strong enough, the logic of the two-actor case (now predator and collective) will activate, and balance-of-power politics will reestablish itself (WENDT, 1992, p.408).

seja, em última instância, Wendt está concedendo que a distribuição de poder é o que define a estabilidade do sistema. Independentemente de como essa agressão veio a surgir, quem é mais forte se sobressai. A lógica do dilema de segurança volta a fazer sentido e o mundo realista volta a existir. Se havíamos entendido soberania como uma instituição, como sugere Wendt (1992), então o que determina a sua existência não poderia ser o mecanismo natural da distribuição de poder. Basta um “Estado agressivo”, ou um conjunto deles, forte o suficiente para acabar com a soberania dos outros. A lógica de poder, então, sobrepõe a ideia de que o sistema internacional é socialmente construído. A afirmação de que “anarquia é o que os Estados fazem dela” se torna falsa.

Diante dessa lacuna na teoria de Wendt, devemos, em um primeiro momento, buscar maneiras de entender a produção e instrumentalização de normas no sistema internacional sem necessariamente abandonar a ideia da política de poder. Acreditamos ser possível fazer isso pois o sistema internacional, queira concebê-lo como anárquico ou não, é permeado por princípios e normas que regulam não só o “status” de cada Estado como soberanos – como vimos a pouco – mas também a segurança coletiva internacional. Por exemplo, a ONU explicitamente criminaliza o uso da força (DINH, DAILLIER e PELLET 2003, p.445-446). Diante da obrigação dos Estados de respeitar a soberania de outros, deve abster-se do uso da força e da intervenção militar em outro território, exceto em caso de legítima defesa. Deve-se buscar a resolução pacífica de controvérsias, reforçando a obrigação que proíbe o uso da força. E, por último, deve-se cooperar com as organizações, sobretudo a ONU, e acordos assinados, com isso fortalecendo a ordem internacional (DINH, DAILLIER e PELLET 2003, p.445-446). Esse último dever está bem explícito no artigo 2º da Carta da ONU quando se afirma que, a partir do princípio da igualdade soberana, os Estados devem: cumprir de boa fé as obrigações determinadas e assumidas pela Carta; resolver pacificamente os conflitos; abster do uso da força; e prestar assistência à ONU (especificamente aqui determinando o dever de cooperação) (DINH, DAILLIER e PELLET 2003, p.446).

A Responsabilidade de Proteger (R2P) (ICISS, 2001), também evidencia que a segurança pode, como mostrou Wendt (1992), ser cooperativa. A R2P pressupõe alguns elementos fundamentais. Dentre eles, estão a responsabilidade dos Estados de proteger seus próprios cidadãos contra extrema violência, como genocídios e crimes contra a humanidade; o princípio da soberania responsável, que determina que as ações dos Estados não devem somente proteger sua própria população mas também, de acordo com o artigo 24 da Carta da ONU, manter a paz e a ordem mundial, protegendo as demais populações do mundo; a responsabilidade de intervir – com o uso da força se todas as alternativas se esgotarem –

quando um Estado não for capaz de conter ou seja autor de certa crise humanitária; o dever de prevenir uma crise iminente; e a necessidade de reconstruir uma sociedade prejudicada (ICISS, 2001).

Existem, inegavelmente, normas que instruem certos comportamentos no sistema internacional que vão além da política de poder racional prevista pelos realistas. O problema está em entender como as normas, discutidas na capítulo anterior, podem criar incentivos que limitam a agressão dos Estados. A instrumentalização dessas normas, em regimes internacionais, revela o impacto de sua existência na consolidação de um espaço regulado de interação. Portanto, tendo concebido o sistema internacional como um ambiente anárquico composto por Estados soberanos, iremos analisar de que maneira os regimes regulam essas atividades. Devemos então, mais uma vez, ir com e contra a literatura *mainstream* das Relações Internacionais para construir uma imagem holística acerca dos regimes e da sua relevância.

### 2.3 Regimes Internacionais

Regimes internacionais não possuem uma única definição para a literatura que se propõe a defini-los (WEISS e WILKINSON, 2014). Contudo, a definição de Stephen D. Krasner (1982) é constantemente citada como a mais aceita (WEISS e WILKINSON, 2014). Para Krasner (1982, p.186, tradução nossa): “[r]egimes podem ser definidos como conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais.<sup>11</sup> Regimes, nesse sentido, diferente de normas, surgem para canalizar um conjunto de elementos (princípios, normas, regras e procedimentos decisórios) para uma agenda, tema, ou qualquer área bem delimitada de atuação (KRASNER, 1982; ROSENAU, 1992). Regimes, como elucida a definição, é resultado da existência de normas.

Neste momento, supõe-se, a princípio, que os Estados possuem alguma forma de identidade para poder agir. Mesmo que essa identidade seja conceituada a partir da sua semelhança, como faz Waltz (1979), a partir da sua posição produtiva mundial, como faz Wallerstein (1974), ou a partir da relação que possui com demais Estados, como faz Wendt (1992), regimes são criados levando em consideração a presença dessa identidade. Os Estados, nesse sentido, já reconhecem os recursos que têm para agir, e, como um bom

---

<sup>11</sup> Citação original: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations” (KRASNER, 1982, p.186).

economista diria, têm a capacidade de escolher diante da combinação de um conjunto de bens. Ou seja, Estados, pelo olhar da microeconomia, agem a partir das suas curvas de indiferença, satisfazendo os seus interesses. Porém, como dito, para isso precisam antes ter ciência de suas preferências e, como mostrou o capítulo anterior, essas preferências são organizadas a partir da paisagem normativa.

Regimes, por definição, são formas de organização que reúnem um conjunto de competências para coordenar a ação dos Estados. Como aponta Rosenau (1992,p.8-9), o que traz importância e singularidade aos regimes internacionais são, justamente, as “*issue-areas*” que se constituem a partir da mobilização específica dos quatro elementos mencionados, geralmente ao longo de uma extensão geográfica também delimitada e reunindo um conjunto específico de atores do sistema internacional.

Regimes, ainda que atuam sobre agendas bem demarcadas, não são necessariamente mutuamente excludentes. Na verdade, muitos regimes se complementam. Como mostram Keohane e Nye (1989, p.21; 2000, p.28), com a intensificação e difusão das redes de interdependência ao longo de extensões geográficas mais amplas, dado o aprofundamento da globalização e a complexificação da política mundial, existe um *linkage* mais profundo de diversas agendas, que, a princípio, pareciam díspares. Não só isso, mas também aprofundou a incapacidade de hierarquização das agendas que Keohane e Nye já haviam discutido em seu livro *Power and Interdependence* (1989): Como apontou Kissinger, citado por Keohane e Nye, ainda como secretário de Estado em 1975:

O progresso na abordagem da agenda tradicional não é mais suficiente. Surgiu um novo e sem precedentes tipo de questão. Os problemas de energia, recursos, meio ambiente, população, uso do espaço e dos mares agora estão no mesmo nível das questões de segurança militar, ideologia e rivalidade territorial, que tradicionalmente compuseram a agenda diplomática<sup>12</sup> (KISSINGER, 1975 apud. KEOHANE e NYE, 1989, p.22, tradução nossa).

Ou seja, não se pode mais, para a teoria neoliberal institucional *mainstream*, fazer uma divisão precisa entre *high politics*, sobretudo política de defesa e segurança nacional, e *low politics*, voltado para situações como direitos humanos e proteção ambiental. Ambas formas de política se entrelaçam e ganham igual importância conforme as redes de interdependência, para manter com a tipologia de Keohane e Nye, se intensificam.

Contudo, não é isso que apresenta um desafio aos regimes internacionais, pelo menos enquanto conceito importante para a política mundial. Em realidade, o entrelaçamento de

---

<sup>12</sup> Citação original: “progress in dealing with the traditional agenda is no longer enough. A new and unprecedented kind of issue has emerged. The problems of energy, resources, environment, population, the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology and territorial rivalry which have traditionally made up the diplomatic agenda” (KISSINGER, 1975 apud. KEOHANE e NYE, 1989, p.22)

diferentes assuntos e *issue-areas* intensifica a necessidade de haver regimes bem delimitados, pois, a partir da especialização no tratamento desses assuntos, mobilizando de maneira específica normas, regras, princípios e procedimentos decisórios, cria-se um parâmetro sobre o qual esses diferentes regimes podem dialogar. Nesse sentido, enquanto que as normas estruturam os parâmetros de interação entre atores, os regimes estruturam os parâmetros de interação e organização *de e entre issue-areas* (ROSENAU, 1992; KEOHANE, 2005). Os regimes não só criam as formas com que uma *issue-area* será abordada, mas, como consequência indireta, também dão as bases normativas e procedimentais para que se possa existir uma sobreposição de *issue-areas* (KEOHANE, 2005). Como afirma Keohane (2005), existem redes de diferentes regimes, unindo políticas coordenadas de maneira transversal a áreas correlatas das Relações Internacionais. Ocorre que esse entrelaçamento garante uma maior adesão, algo que, quando quebrado, Keohane (2005, p.103) chama de “auto interesse míope”. O “auto interesse míope” representa o cálculo de custos e benefícios de uma determinada ação quando esta não é colocada em relação com outras (KEOHANE, 2005, p.99). Ou seja, quando um Estado age sem considerar as redes de problemáticas que conectam regimes entre si, possivelmente trazendo efeitos indesejados.

Rosenau (1992, p. 9), porém, nos alerta que o que verdadeiramente amarra a interação – muitas vezes dispare – entre normas, regras, princípios e procedimentos decisórios de diferentes regimes no sistema internacional, é a governança global – que será explorada mais em detalhe no capítulo 3. O que é relevante mencionar – e que será discutido no capítulo seguinte – é que, assim como normas, regimes não atuam em isolamento. Para amarrar a construção conceitual organizada até então a partir da capítulo 1, as normas criam tanto os parâmetros de agência quanto os próprios agentes de um sistema social, enquanto que os regimes estruturam as formas e processos com os quais os atores irão conduzir certo tipo de agenda diante de um *issue-area* específico. Ainda assim, um olhar conceitual mais aprofundado acerca dos princípios e procedimentos decisórios se torna imprescindível, pois a configuração desses elementos é o que constrói a arquitetura prática e moral do próprio regime.

Embora Krasner (1982, p.186) traga definições para o que são normas e regras, essas definições têm bastante semelhança com o que foi discutido no capítulo 1. Logo, por este motivo, acredito ser mais importante abordar o que Krasner entende por princípios e procedimentos de decisão, pois são conceitos que até então não foram aqui discutidos e porque são fundamentais para trazer uma robustez conceitual para a discussão subsequentemente acerca de governança e ordem.

Krasner define princípios como: “crenças sobre fatos, causalidade e retidão” (KRASNER, 1982, p.186, tradução nossa)<sup>13</sup>. Nesse sentido, a definição de Krasner sobre princípios parece ter bastante convergência com a concepção de Onuf (1998, p.67) sobre princípio – muito embora não necessariamente nos mesmos termos da teoria linguística que Onuf constrói sua concepção de princípio, associando-o aos tipos de fala assertivos. Para ambos, de forma geral, o princípio diz respeito a uma concepção da realidade quase tautológica; não no sentido de ser redundante, mas no sentido de expressar uma afirmação que seja verdadeira por definição. Nesse caso, o que Krasner parece ter a intenção de mostrar é que os regimes funcionam a partir de um parâmetro intersubjetivo de sentidos sobre os quais os agentes acreditam ser verdade e, logo, agem sobretudo em conformidade (1982). Logo, se princípios são crenças acerca de fatos, casualidade e retidão, acredita-se que existem certos sentidos para esses três elementos que carregam verdades implícitas e inegáveis, tendo em vista que são verdades por definição. A negação desses princípios, portanto, pressupõe a negação do regime, levando, em última instância, ao seu fim (KRASNER, 1982, p.188). As obrigações e acordos que se dão a partir do regime seguem as verdades e objetivos determinados por esses princípios, assim como as normas condicionam os espaços pelos quais esses princípios possam existir (KRASNER, 1982, p.187). Ou seja, a relação entre princípios e normas é reflexiva, pois a relação entre ambos conceitos para a estruturação de um regime é mútua e recíproca; ambos se constituem conforme agem os agentes. Logo, os objetivos perseguidos pelo regime são intersubjetivos, pois precisam ser legitimados pelos agentes, e são constitutivos da relação reflexiva entre normas e princípios, que estruturam esses parâmetros de atuação. Há, assim, princípios de causalidade – que determinam uma relação necessária de causa e efeito – de fatos – que dizem respeito a fatos que representam como a realidade é ou deve ser – e sobre retidão – o que deve ser feito, no sentido de comportamentos aceitáveis.

Krasner entende procedimentos decisórios como: “práticas para fazer e implementar ação coletiva” (1982, p.186, tradução nossa)<sup>14</sup>. Nesse sentido, Krasner está representando a função burocrática dos regimes, que é facilitar a criação de acordos e obrigações que se aplicam para todas as partes envolvidas (1982). Ou seja, dependendo da maneira que se estruturam os processos de implementação e criação de ação coletiva, o regime será conduzido de uma certa maneira, conforme uma *issue-area* específica. Tendo em vista

---

<sup>13</sup> Citação direta original: [p]rinciples are beliefs of fact, causation and rectitude” (KRASNER, 1982, p.186).

<sup>14</sup> Citação original:[d]ecision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (KRASNER, 1982, p.186).

princípios e normas, que pressupõem reciprocidade, os procedimentos decisórios atuam para estruturar um conjunto de regras, positivadas, que regulam processos e obrigações fundamentais para guiar o tipo de ação necessária para atingir os objetivos estabelecidos (KRASNER, 1982, p. 186-187). Logo, mudanças em procedimentos de decisão e regras são mudanças *no* regime ao invés *do* regime (KRASNER, 1982, p. 187). John Ruggie (1982), apresenta que os atores reconhecem um regime internacional por conta do seu “propósito social”, que pode ou não estar associado ao poder necessário para implementá-lo. Isso, para Ruggie (1982), sugere que a criação e manutenção de regimes vão além do auto interesse das grandes potências. Eles revelam estruturas de sentidos intersubjetivos, nos quais os Estados internalizam, aceitam e, em última instância, agem em conformidade. Ruggie (1982) e Krasner (1982), nos mostram que as regras e procedimentos decisórios estruturam um espaço formalizado de interação onde os Estados, alinhados de maneira recíproca, atuam para perseguir um conjunto de objetivos determinados por normas e princípios.

Mudanças de regras e procedimentos de decisão representam uma tentativa de ajustar as atividades para que estejam mais próximas dos princípios que orientam os objetivos a serem alcançados. Por este motivo que mudanças de regras e procedimentos de decisão não alteram o regime, elas não influenciam no sentido determinado pelos princípios e pelas normas. Nesse sentido, dentre os quatro elementos discutidos, pode se fazer uma hierarquia entre dois grandes conjuntos: princípios e normas estabelecem o “plano” do regime, constituindo objetivos e valores a serem perseguidos, enquanto que regras e procedimentos de decisão permitem que esse “plano” seja posto em prática. Princípios e normas, então, vêm necessariamente antes de regras e procedimentos decisórios, sendo fundamentais para estruturar quais regras e procedimentos serão estabelecidos. Se elementos mais burocráticos não se adequarem ao “plano” inicial, são alterados sem que isso mude o regime. Pelo contrário, a mudança de regras e procedimentos pode indicar uma tentativa de justamente não alterar os princípios e normas originais do regime, mantendo uma coerência entre burocracia e valor (KRASNER, 1982, p.189).

Todavia, mudanças nas regras e procedimentos decisórios podem acarretar em um enfraquecimento do regime, justamente porque denota uma incoerência com relação aos princípios e normas, mesmo que se mantenham inalterados (KRASNER, 1982, p.189). Se a prática não estiver de acordo com nenhum dos quatro elementos, mesmo que esses estejam formalizados, a incoerência se aprofunda consideravelmente (KRASNER, 1982, p.189). Por exemplo, a necessidade de criar um sistema geral de preferências, garantindo um tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento, não quebrou com o regime liberal

imposto pela conferência de Bretton Woods e as instituições adjacentes, como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês). Contudo, essa mudança representou certa incoerência entre os princípios e normas do regime liberal – ou liberal embutido, como mostra Ruggie (1982) – e a prática empírica, burocrática (KRASNER, 1982, p.189). Todavia, a mudança, mesmo que tenha revelado uma incoerência e levado a um enfraquecimento, não alterou o regime de Bretton Woods e não mudou significativamente a atuação do GATT – sendo ainda eficiente no que se propôs: a redução de tarifas comerciais para todas as partes envolvidas. Logo, pode-se ver que os princípios liberalizantes do regime no âmbito do comércio internacional não foram profundamente alterados, mesmo com a mudança nas regras e procedimentos decisórios e diante de um enfraquecimento (KRASNER, 1982, p.189). Assim, um enfraquecimento não levará ao fim de um regime se não houver uma mudança nas normas e princípios, mesmo que haja uma incoerência que leve a uma mudança nas regras e procedimentos.

Krasner, contudo, apresenta que existem contraposições ao que está sendo discutido até então (1982). Existem, para Krasner, três formas principais de se conceituar regimes: *conventional structure*, *modified structural* e *Grotian*, ou Grociana (1982, p.190). Essas três formas diferem em uma questão fundamental: se regimes estão condicionados pela distribuição de poder no sistema internacional, estando sujeitos a mudar conforme essa distribuição de poder se altere, ou se os regimes são constitutivos de todas as dimensões de interação entre os atores do sistema, condicionando concepções de poder e seus possíveis usos (KRASNER, 1982, p.190). Até o momento, o poder não foi claramente concebido nesta monografia, pois esse terá um papel fundamental para as proposições teóricas discutidas na Parte II. Poder, nesta monografia, tem uma conceituação bastante específica para estruturação de ordens internacionais. Contudo, regimes e poder estão intimamente ligados. Por agora, iremos somente problematizar essa questão. Exploraremos a relação íntima entre regimes e poder no capítulo seguinte e nos capítulos subsequentes. Para levantar o problema, iremos brevemente abordar as principais discordâncias.

A abordagem *conventional structural*, protagonizada por Susan Strange e Kenneth Waltz, acredita que regimes são epifenômenos das dinâmicas causais, independentes, da distribuição de poder no sistema internacional (KRASNER, 1982, p.190). Ou seja, são fenômenos que resultam, de maneira acidental, a essas dinâmicas de poder e não possuem influência significativa na maneira com que essas dinâmicas se desenvolvem (KRASNER, 190-191). Como mostra Krasner (1982, p.190), Susan Strange acredita que conceituar regimes considerando que eles possuem densos entrelaçamentos com as ações dos Estados

ofusca as variáveis independentes causais que estruturam mais diretamente o comportamento de atores. Essa concepção entende que os atores, em especial as grandes potências, são racionais, buscando agir a partir dos princípios de escolha racional: maximizando a utilidade de suas ações a partir de matrizes de recompensa ordenadas de maneira preferencial, agindo de maneira puramente egoísta. Ou seja, de maneira mais direta, essa concepção vê os atores como maximizadores de seus próprios interesses. Dessa forma, regimes não têm impacto na maneira com que os Estados agem, pois estes, dado as dinâmicas de poder, irão agir conforme seja mais benéfico para sua posição no sistema (KRASNER, 1982). Essa concepção foi abordada de maneira extensa até então. Regimes para Waltz não são relevantes pois o que determina de fato a política internacional é a distribuição relativa das capacidades caracterizada pela anarquia (princípio ordenador). Estamos justamente tratando de regimes nesta monografia como resposta a esta concepção.

A abordagem *modified structural*, não muda as premissas delineadas por Waltz. Como afirma Krasner (1982, p.191-192), essa abordagem entende, a partir de autores como Keohane e Nye, que regimes derivam da decisão dessas unidades soberanas, funcionalmente similares, de otimizar um conjunto de atividades para um fim em comum (KRASNER, 1982). Essa perspectiva coloca menos importância na distribuição de poder, em termos estruturais, como o fator explicativo do comportamento das unidades. Os regimes têm um impacto no comportamento quando, através de seus esforços individuais, não se consegue atingir um resultado mais próximo de um ótimo de Pareto. Isto é, regimes, de maneira geral, existem para garantir um maior nível de coordenação e eficiência internacional na busca de certos objetivos, tendo em vista as diversas complexas interações que ocorrem ao mesmo tempo no sistema (KRASNER, 1982, p.191). Porém, quando há uma situação de soma-zero, em que os atores visam maximizar as suas utilidades em um contexto que o ganho de um implica necessariamente na perda de outro, regimes deixam de ser relevantes (KRASNER, 1982, p.192). Para essa perspectiva, regimes operam dentro de condições bastante restritas e podem ser alterados dependendo da distribuição de capacidades.

A abordagem Grociana acredita que os tomadores de decisão são restritos por um conjunto de princípios e normas que orientam a maneira com que se comportam em última instância (KRASNER, 1982, p.192-193). Oran Young, como aponta Krasner (1982, p.193) acredita que normas e procedimentos derivam de padrões traçáveis de comportamento que se tornam convenções. Esses padrões possuem conteúdo normativo a partir do momento que são percebidos por atores ao longo de um tempo extenso, ocorrendo de maneira recorrente (KRASNER, 1982, p.193). Para esta perspectiva, o mercado não pode surgir e se sustentar a

partir da ação individual das unidades, necessitando estar envolto em um conjunto de elementos sociais, como as normas e princípios, que sustentam as condições para que exista (KRASNER, 1982, p.193). O mercado e a balança de poder, por motivos similares, podem ser considerados regimes por essa perspectiva (KRASNER, 1982, p.193). Em última instância, Grotius acredita que as dinâmicas de poder estão sujeitas às atribuições de significado, não há fatores estritamente estruturais.

O grande problema que nos é revelado ao longo de todo este capítulo está relacionado ao poder. É isso que, para Waltz (1979), socializa os Estados e caracteriza a estrutura do sistema internacional. É o poder que, como vimos, apresenta uma lacuna na teoria construtivista de Wendt (1992), pois invalida, em grande parte, a premissa de que são as redes de sentidos e identidades que estruturam a anarquia. Para os regimes, como as duas primeiras abordagens indicam, é o poder que dificulta a cooperação e a adesão dos Estados aos regimes e instituições internacionais. O estado de natureza hobbesiano, à princípio, parece ainda reinar. Como mencionado, uma discussão sobre poder não será feita neste capítulo. Mas estabelecemos que, de uma maneira ou outra, a anarquia não é um fato consumado, apesar de existir. Estados, como visto empiricamente e via Wendt (1992), respondem ao sistema de autoajuda de diferentes maneiras, inclusive constituindo regimes de segurança coletivo como a ONU. Logo, o problema que nos aparece neste capítulo é: como conceber os regimes mesmo diante da concepção de poder pautada nas capacidades? Para a discussão que vem a seguir, iremos conceber a existência dos regimes estritamente pela lógica do poder. Dessa forma, demonstraremos que, mesmo restrito a esses termos, existem formas de reorganizar a anarquia.

## **2.4 Regimes Internacionais Pela Lógica da Autoajuda**

A questão deve ser primeiro abordada a partir do problema da especialização. Como elucidada Waltz (1979), o ambiente anárquico define o internacional em contraposição a um ambiente hierárquico a partir do momento em que não permite a especialização. Os Estados possuem burocracias internas especializadas no desempenho de certas funções. A Polícia Federal ou Civil e o sistema jurídico de maneira mais ampla existem para resolver controvérsias entre os cidadãos. O Banco Central existe para garantir o valor da moeda através de políticas monetárias. O Congresso Nacional existe como um espaço de deliberação acerca das leis e de como empregá-las. Existe, assim, uma hierarquia clara no ambiente doméstico. No internacional, argumenta Waltz (1979), não pode haver tal divisão, pois

nenhum Estado está encarregado de cumprir uma função como faz uma burocracia nacional. Os Estados, como explorado anteriormente, podem ser concebidos como unidades justamente por terem de cumprir *todas* as funções necessárias para garantirem a sua sobrevivência (WALTZ, 1979).

Os regimes internacionais vão de encontro a essa concepção, pois pressupõem uma certa divisão de responsabilidades. Porém, é evidente que os regimes não substituem os Estados. Como temos feito até então, não negamos a ideia de que a anarquia exista e que o sistema atual seja de autoajuda. Keohane, seguindo as mesmas premissas de escolha racional em seu livro “*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*” (2005, p.63), pontua que regimes não devem ser interpretados como entidades que vão além do Estado em termos de burocracia. Não são burocracias internacionais como, por exemplo, o Banco Central é para a esfera doméstica. Todavia, a premissa de que o sistema internacional é anárquico parece invalidar a possibilidade de haver coordenação e responsabilidades acordadas. É claro que a criação e manutenção de regimes não sugere que os Estados se especializem *somente* naquilo que as respectivas *issue-areas* demandam. Afinal, mesmo se fosse esse o caso, o aprofundamento das redes que ligam diferentes regimes e agendas, como discutido anteriormente, obrigaria os Estados a ingressar em diversos regimes e, logo, acabariam por se especializar em diversos assuntos distintos.

Contudo, mesmo que, a princípio, Estados precisem se especializar em uma multiplicidade de competências diante da anarquia, isso não é um impeditivo para que exista cooperação internacional. Como já foi mencionado, mesmo diante da lógica da autoajuda os Estados cooperam militarmente via alianças (WALTZ, 1979). Essas relações são necessárias, especialmente em arranjos instáveis como a multipolaridade em que o poder é disperso. A sobrevivência, nesses termos, depende que haja algum grau de cooperação. Nesse sentido, atos de cooperação são entendidos com base em interesses bem delimitados. Como mostra Keohane (2005, p.62), esses interesses são suficientes para fazer com que os Estados deixem de lado, pelo menos parcialmente, a desconfiança dos outros.

A figura do inimigo, assim como internamente nas comunidades políticas, gera a necessidade da aproximação. A cooperação surge no âmago do medo e da incerteza. A necessidade de se especializar em todas as competências necessárias para sobreviver é um reflexo da angústia que a falta de uma regulação internacional, seja ela qual for, produz. Como aponta Keohane (2005), sem a iminência de conflito, não haveria necessidade de cooperação internacional. Os Estados não iriam precisar se aliar se não houvesse um inimigo, ou um conjunto de inimigos, que ameaçassem a sua existência. Por isso, a cooperação não é o

mesmo que harmonia (KEOHANE, 2005, p.51-52). Harmonia se refere ao resultado da convergência natural dos interesses dos Estados. Nesse sentido, a cooperação seria desnecessária, pois nenhum esforço consciente seria necessário para haver convergência. Cooperação, por outro lado, ocorre quando atores (Estados) ajustam as suas atividades às preferências dos outros, em um processo coordenado. Como mostra Keohane (2005, p.51-52, tradução nossa)<sup>15</sup>

Para resumir de forma mais formal, a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas efetivamente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação de políticas.

Por essa perspectiva, a coordenação é um processo deliberado, baseado estritamente em interesses. Os custos associados à plena especialização, no sentido que Waltz trabalha, fazem surgir os incentivos para criar regimes que facilitem a cooperação. Ou seja, a lógica do sistema de autoajuda, regido pela distribuição de poder e dos estímulos que seguem dessa distribuição, cria o ambiente pelo qual os regimes se tornam necessários. Regimes, por essa ótica, reduzem os efeitos deletérios que a anarquia pode produzir. Nesse sentido, pode se afirmar que são, como consequência, resultado do próprio poder, entendido enquanto capacidade. É justamente porque há disparidades em relação à distribuição de poder na anarquia que os regimes se mostram necessários. Sem poder, no sentido material do termo, não há regime.

Regimes, então, são criados para cumprir uma função: fazer com que acordos de benefício mútuo sejam possíveis de ser firmados (KEOHANE, 2005). Essa, como mencionado anteriormente neste capítulo, segue uma concepção funcionalista dos regimes. A sua existência se dá pelos efeitos esperados (KEOHANE, p.80). Contudo, essa concepção pode levar a falácias que atribuem causalidade a uma relação não causal. Ou seja, implica atribuir a criação de instituições à alguma função, quando, na verdade, surgiram por outras questões, ou de maneira imprevista. Para resolver este problema, Keohane (2005, p.82). constrói a sua teoria de regimes baseado na concepção de *market failure*. *Market failure*, ou “falhas de mercado”, se referem, em economia, a situações em que “os resultados de interações mediadas por mercados são subótimos diante das funções de utilidade dos atores e dos recursos disponíveis” (KEOHANE, 2005, p.82, tradução nossa). Ou seja, acordos que seriam benéficos não são firmados por desencontros que poderiam ser evitados. Situações de

---

<sup>15</sup> Citação direta original: “To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination” (KEOHANE, 2005, p.51-52).

*market failure* são resultado de problemas estruturais. Falhas de coordenação não ocorrem pela natureza dos agentes, mas porque eles se encontram em situações estruturais subótimas. O que Keohane (2005, p.83) então sugere, é que parâmetros institucionais precisam ser empregados para corrigir esses defeitos. Regimes, por essa lógica, cumprem esse papel.

Os regimes internacionais, ao estipular princípios, normas, regras e processos decisórios, criam padrões regularizados de interação entre os Estados, criando assim expectativas e reduzindo as incertezas presentes na anarquia (KEOHANE, 2005). Regimes também fornecem informações sobre as posições futuras que cada Estado terá em relação às suas atividades. Assim, ao reduzir assimetrias de informações, os regimes geram expectativas confiáveis e reduzem as incertezas (KEOHANE, 2005). Regimes também criam espaços comuns de interação, em que práticas se tornam institucionalizadas e, por isso, criam incentivos para que outros também participem. Assim, expectativas estáveis sobre o padrão de comportamento de outros facilita que outros Estados calculem os seus comportamentos em resposta. Custos de transação também são reduzidos ao criarem regimes. A partir do momento em que um regime é erguido, o custo marginal de lidar com cada nova situação é reduzido, pois estabelecem-se regras e protocolos de conduta estabilizados que, mais uma vez, geram previsibilidade (KEOHANE, 2005,p.90). Ou seja, regimes incidem sobre um aumento nos retornos crescentes de escala. Novos problemas incorrem em menores custos para resolvê-los. Isso, como mostra Keohane (2005, p.90), resulta na criação de regimes internacionais mais extensos, além de conectar diversos temas a partir do cruzamento de diferentes regras. As repercussões, portanto, de não cumprir com as prerrogativas do regime aumentam, tendo em vista que afetam uma multiplicidade de processos que estruturam importantes sistemas (KEOHANE, 2005). Essas redes que são formadas entre regimes criam constrangimentos baseados no receio de que a deserção de um incentive a deserção dos demais. Enfim, regimes não refletem somente interesses militares, mas uma multiplicidade de interesses que, mudando as condições adversas da anarquia, podem ser perseguidos.

O que é mais importante entendermos é que regimes podem ser construídos sem uma hegemonia e perduram para além da queda da hegemonia (KEOHANE, 2005). Pela redução dos custos de transação e o aumento nos retornos de escala, Keohane (2005, p.100) pontua que é muito mais simples manter regimes do que criá-los do início. O regime monetário e de comércio, erguidos durante o período da hegemonia estado-unidense, se mantiveram mesmo após o fim de Bretton Woods em 1971 (KEOHANE, 2005, p.101). Regimes, são construídos geralmente em relação a outros, criando, como mencionado, essas redes. Os padrões de governança, assim, mantêm-se consistentes mesmo após o fim de um regime. Por exemplo,

mesmo após o fim do GATT, a Organização Mundial do Comércio (OMC) manteve princípios como o de não discriminação e a regra da nação mais favorecida. Como mostra Keohane (2005, p.79), áreas que demandam muita negociação, em que a política é mais densa, criam incentivos maiores para a construção de regimes. Nesse sentido, dado à complexidade dos processos, criam-se mais uma vez incentivos à adesão e cumprimento das prerrogativas. Dessa forma, regimes possuem um impacto transformador no sistema de autoajuda, demonstrando que os processos facilitados trazem mais benefícios do que custos.

Keohane, contudo, afirma com clareza que os interesses dos Estados mais poderosos superam aqueles de Estados menores (KEOHANE, 2005, p.71). Não só isso, seguindo Olson (2002), Keohane admite que regimes são liderados por poucas potências, pois, dessa maneira, mecanismos mais sólidos de responsabilidade e monitoramento podem assegurar que cada um esteja cumprindo com o que prometeu. Todavia, uma maneira de estabilizar grupos grandes é por meio de benefícios exclusivos para membros. Olson (2002) trata da ação coletiva a partir de bens públicos. Bens públicos, nesse sentido, se tratam de bens não excludentes - ou seja, de acesso amplo e indiscriminado - em que o consumo de um não reduz a sua disponibilidade para o consumo de outro (KINDLEBERGER, 1986; OLSON, 2002). A dificuldade de grupos grandes agirem coletivamente está no fato de que, pela quantidade de membros, o impacto que cada um possui é relativamente pequeno. Sendo assim, há incentivos para que eles não cumpram com suas obrigações, tendo em vista que, de qualquer maneira, irão receber os bens. Keohane, por outro lado, afirma que regimes internacionais raramente oferecem bens nesses termos (2005, p.77). Por exemplo, membros do antigo GATT que se recusavam a cumprir com determinadas regras podiam ser privados de bens resultantes da “nação mais favorecida”<sup>16</sup> (KEOHANE, 2005, p.78). Isso, de certa maneira, cria mecanismos de adesão em meio de regras que tem sua capacidade de *enforcement* reduzidas.

De todo o modo, Keohane não foge completamente da lógica de poder. Como vimos com Krasner (1982), nada impede que uma potência interrompa o funcionamento do regime. A questão, contudo, foi mostrar que mesmo a partir das premissas do sistema de autoajuda e do auto-interesse dos Estados, Keohane mostrou que a lógica da política de poder pura pode, em certo grau, ser superada. Mostrou-se, que existem diversos benefícios associados à criação de regimes que, por sua vez, incentivam potências a não encerrá-lo. Outras perspectivas, como as da Teoria da Estabilidade Hegemônica, irão trazer outras formas de manutenção dos regimes, centradas na figura de uma, ou algumas, grandes potências que se veem responsáveis

---

<sup>16</sup> O princípio da nação mais favorecida indica que nenhum benefício pode ser exclusivo a uma só parte. Isto é, tudo que for decidido, assim como os benefícios, devem se estender a todas as partes signatárias.

por prover certos bens públicos, como segurança e comércio, aos demais Estados (GILPIN, 2009; KRASNER, 1976). A estabilidade hegemônica seria uma forma “hobbesiana” de manter a ordem no sistema, pois centra este papel na figura de um “soberano”. A perspectiva de Keohane, por outro lado, assemelha-se à uma concepção “lockeana” – em que os Estados são racionais e decidem voluntariamente criar regimes, de maneira centralizada ou não – mas ainda restrita às circunstâncias da anarquia. De qualquer forma, a importância foi mostrar que mesmo diante de uma teoria “status quo”, a lógica de poder nem sempre segue os preceitos realistas.

## 2.5 Conclusões

O que estabelecemos neste capítulo foi uma ponte entre teorias do *mainstream* e fora. O sistema internacional então é anárquico e a autoajuda em parte organiza os Estados. Mas, discutimos que a anarquia não é um dado, ela é produto de normas e instituições que estruturam o sistema social “internacional”. O Estado, na figura do soberano, existe como uma unidade para manter a ordem e a segurança. Mas essa figura é produto do surgimento reflexivo entre o conceito de soberania pós Westphalia e a criação da anarquia. Os dois se retroalimentam. Porém, não se pode afirmar que a anarquia é uma miragem. Ela é real e possui impactos estruturantes na conduta dos países. Como dizia Onuf (1998) ela é um princípio que nos referimos como uma verdade necessária acerca do internacional.

O problema ainda não foi resolvido. Vimos que regimes podem mitigar os efeitos da anarquia e, além disso, refletem princípios e normas que dão sentido às condutas sociais. Mais que isso, vimos que os regimes existem mesmo diante da política de poder e da competição. Demonstrar essa relação, pelo menos de forma teórica, demonstra que há tensões de ambos os lados da equação: tanto do lado do poder, que não explica de maneira tão nítida a influência dos regimes sobre os Estados, e do lado dos regimes, que muitas vezes não explicam a competição. Ainda assim, o poder continua como elemento de confusão. Poder, entretanto, será discutido na segunda parte deste estudo. O capítulo seguinte irá trazer uma investigação de como podemos unir normas e regimes internacionais para compreender o internacional de maneira holística. O que se produz a partir deles? O próximo capítulo irá tratar sobre ordem e governança global e como isso impacta a forma com que a política mundial é estruturada.

### 3

## Ordem e Governança no Sistema Internacional

Os capítulos anteriores estabeleceram as bases da hierarquia conceitual sendo desenvolvida na primeira parte desta monografia. Vimos, no capítulo 1, como as normas e instituições possuem um impacto estruturante na constituição de sistemas sociais. A partir delas, expectativas são criadas, permitindo que interesses sejam construídos e, como consequência, identidades sejam formadas. A concepção de identidade sendo trabalhada até então consiste na capacidade do agente de agir. O agente age em relação às ações e reações de outros agentes, lapidando uma matriz de interesses baseada nessas assimilações. O agente, então, é uma categoria social. Sem a construção de um ambiente mediado por normas, não há a capacidade de haver agentes. A condição de agência, logo, depende que existam incentivos sobre os quais as identidades possam ser formadas (ONUF, 1998; GIDDENS, 1989).

A construção teórica fundamentada no primeiro capítulo baseou-se no comportamento de indivíduos abstratos em espaços abstratos. O capítulo 2 trouxe os fundamentos deixados no capítulo 1 para o internacional. Para tal, uma discussão acerca do Estado e do sistema internacional foi desenvolvida, levando em consideração como o “Estado” pode ser conceituado como uma unidade para poder agir de maneira coesa. Uma conceituação do sistema internacional também foi explorada, considerando que a maneira com que o “Estado” é conceituado depende da forma com que se entende o “sistema internacional”. Tendo estabelecido, de início, que o “Estado” é uma comunidade política que se reúne para garantir a ordem e a segurança, também consideramos que o sistema internacional atual é anárquico. Isto é, ele é composto por Estados soberanos responsáveis por prover sua própria segurança (sistema de autoajuda). Assim, em um primeiro momento, seguimos com a ontologia realista formulada, em grande parte, por Waltz (1979).

Contudo, como vimos, a teoria de Waltz (1979) visa mapear padrões gerais de interação entre os Estados, não a maneira específica com que eles se relacionam entre si. Isso nos leva a não conseguir enxergar, de um ponto de vista ontológico, o papel que os sentidos compartilhados desempenham nas relações internacionais. Mais especificamente, nos tornamos cegos aos impactos que as normas, definidas no capítulo 1, possuem não só no comportamento dos Estados, mas como eles enxergam a si e aos outros (WENDT, 1992). Ou seja, embora não neguemos a existência da anarquia, distanciamos-nos, já nesta primeira parte da monografia, da premissa realista de que ela é um dado objetivo da realidade atual do

sistema internacional. Isso nos conduz a uma perspectiva que vai além da política de poder como o único fator explicativo das interações entre os Estados, permitindo-nos enxergar a soberania como uma instituição e considerar a anarquia como uma consequência, não uma causa.

A partir disso, definimos o papel que regimes internacionais – como fruto da instrumentalização de normas, princípios, regras e processos decisórios – desempenham na maneira com que os Estados organizam políticas coordenadas direcionadas às diversas *issue-area* das relações internacionais (KRASNER, 1982; KEOHANE, 2005). Vimos que, devido ao entrelaçamento mais acentuado entre as agendas do sistema internacional, os regimes estruturaram os parâmetros de interação e organização *de* e *entre issue-areas* (ROSENAU, 1992; KEOHANE, 2005; KEOHANE e NYE, 1989). Também exploramos como essas redes constituídas entre os regimes podem criar uma maior adesão por parte dos Estados, tendo em vista que os processos se tornam mais densos e interdependentes (KEOHANE, 2005). Nesse sentido, mostramos que os regimes são produto dos princípios e normas que os fundamentam e das regras e processos decisórios que orientam seus procedimentos práticos (KRASNER, 1982). Por fim, entendemos, sem abalar a ontologia do Estado auto interessado e racional, como os regimes mitigam os efeitos negativos da anarquia e da lógica da autoajuda, interferem na política de poder e criam um ambiente que facilita a cooperação entre os Estado (KEOHANE, 2005).

Partindo das discussões dos capítulos anteriores, este capítulo tem como objetivo explorar os resultados que emergem da interação entre normas e regimes no sistema internacional. Portanto, finalizando a hierarquia conceitual apresentada no primeiro capítulo, abordaremos a ordem e a governança internacional. Este capítulo, contudo, não responderá à questão deixada em aberto no capítulo anterior. Ou seja, não trataremos aqui, em termos conceituais, da tensão entre o poder, definido como capacidade, e a criação de ordens internacionais. No entanto, o poder não está ausente deste capítulo. Embora ainda não o tenhamos conceituado, como faremos na Parte II desta monografia, ele se manifesta em sua dimensão material, que também é relevante para nós como um esforço de tipificação ideal do poder. Isto é, como um processo de esterilização do conceito de poder enquanto algo objetivo, que se possa ter e a partir do qual se pode agir. Por exemplo, grandes potências e o equilíbrio de poder, como veremos, possuem funções importantes que, para Bull (2002), estão muitas vezes – não sempre – restritas à manutenção da ordem. Nesse sentido, não há como falar de ordem sem também falar de poder. O que muda, a partir da Parte II, é *como*, para nós, este poder – ou melhor, essas *relações* de poder – estruturam e mantêm a ordem internacional.

O esforço deste capítulo é responder à seguinte questão: como os Estados estabelecem relações organizadas entre si mesmos sem um governo central regulando as suas atividades? Queremos, no fim, compreender como é possível haver governança sem governo (ROSENAU, 1992). A fim de compreendermos essas questões, iremos, primeiro, abordar certas conceituações sobre ordem e governança global, ressaltando as diferenças entre ambos os conceitos. Nesta parte, discutiremos principalmente, em termos conceituais, as perspectivas apresentadas por Bull (2002) e Rosenau (1992).

A teoria de Bull é complexa e recebe uma atenção mais detalhada neste capítulo, refletindo a necessidade de uma apresentação cuidadosa de suas ideias. Bull é fundamental para entendermos o conceito de “sociedade de Estados” e, para tal, a atenção devida foi dada. Contudo, como veremos, a maneira com que ele apresenta a manutenção dessa sociedade incorre em tensões perceptíveis no que diz respeito à determinação dos valores universalmente compartilhados e do papel das grandes potências. Ou seja, é uma tensão que vem marcando a primeira parte desta monografia: a relação entre poder e ordem. Por este motivo, damos uma atenção bastante aprofundada às suas afirmações.

Rosenau, por outro lado, apresenta uma perspectiva que acrescenta às afirmações de Bull. A necessidade, para nós, de trazer a sua percepção está na concepção multivetorial, integrativa entre ordem e governança. Isso nos permite olhar a ordem global como produto de relações multiescalares formais e informais – algo que não é claro em Bull. Essa abordagem, para os capítulos seguintes, será fundamental para compreendermos uma ordem mediada pela lente conceitual que iremos apresentar. Por isso, também damos importância ao trabalho de Rosenau.

Por fim, trataremos do problema da *condução*<sup>17</sup>. Guzzini (2012), ao iluminar essa questão, entende que diferentes teorias irão abordar o problema da governança de diferentes maneiras, e parte da narrativa está em conceber como ela é conduzida. No fim do capítulo anterior, mencionamos brevemente a Teoria da Estabilidade Hegemônica como um contraponto à teoria dos regimes concebida por Keohane e outros. Todavia, regimes ainda são conduzidos por Estados, o que pode nos levar a crer que as grandes potências conduzem a governança por meio dos regimes. Contudo, a globalização demonstra formas de condução que burlam a figura de um condutor, ou, pelo menos, distribui o “fardo” da condução para outras entidades. Sendo assim, no fim deste capítulo, será abordado como a condução pode

---

<sup>17</sup> Guzzini (2012) utiliza o termo “*steering*” que, em português, significa “a condução”. O verbo “*to steer*” significa guiar, ou dirigir, como se guia um carro. A questão, então, está relacionada a quem dirige a ordem global. Ou melhor, quem, ou o que, guia os processos e atividades da ordem global.

ser tratada de maneira descentralizada. Contudo, tendo em vista que já tratamos sobre os regimes, não iremos nos repetir. A globalização, de maneira a evidenciar essa descentralização, será o foco no que tange à perspectiva “lockeana”. Essas denominações, “lockeana e hobbesiana” não têm o peso conceitual nesta monografia como nos trabalhos de Wendt (1999), por exemplo. Elas, contudo, nos ajudam a enxergar mais claramente a dicotomia que existe em ambas as formas de conceber a condição. Na conclusão desta monografia, iremos retornar ao problema da condução e entendê-la baseado no arcabouço conceitual que construiremos na Parte II.

### 3.1 Ordem e Governança

Assim como normas e regimes, o conceito de ordem possui uma infinidade de conceituações. Nesse sentido, não é nossa intenção abordar todas as possibilidades de se conceber o que é, ou pode ser, ordem. Todavia, podemos de início afirmar que ordem é comumente entendida de duas maneiras.

A primeira diz respeito à autoridade, ou alguma forma de mando que depende de certa estrutura hierárquica. Como vimos no capítulo anterior, Weber entende que um Estado possui os meios *legítimos* do uso da força em um dado território (WENDT, 1999). A legitimidade, nesse caso, está restrita à possibilidade do governo central, e suas agências subjacentes, de utilizar dos meios que lhe cabem sem ser contestado por nenhuma outra entidade. A força, nesse caso, é empregada de maneira legal, no sentido jurídico do termo. Não só isso, mas os meios de tributação, controle de fronteiras, dentre outras competências burocráticas estão concebidas (LINKLATER, 1996). Waltz (1979), também trata desta concepção ao destacar o funcionamento de um sistema doméstico. A divisão de poderes confere competências especializadas a cada setor, estruturando hierarquias dentre e entre esses órgãos. Nesse caso, por exemplo, Waltz (1979) mostra que o Primeiro Ministro inglês possui amplas competência, sobrepondo outras em diversas ocasiões. Suas ações são somente restritas pela estrutura que organiza a maneira com que são recrutados e a relação que devem estabelecer com os seus partidos. A ordem, nesse caso, existe para estruturar redes de autoridade e lealdade entre os membros de um Estado soberano (LINKLATER, 1996).

Não estamos abordando diretamente esse tipo de ordem, uma vez que a autoridade no sistema internacional é difícil de ser discernida. Se considerássemos "hegemonia" como uma “[...] estrutura de valores e percepções sobre a natureza de uma determinada ordem<sup>18</sup> [...]”,

---

<sup>18</sup> Citação direta original (com o nosso grifo): “[...] a structure of values and understandings about the nature of order [...]” (COX, 1992, p.140).

(COX, 1992, p.140, tradução nossa) poderíamos identificar uma forma de autoridade uma vez que esses valores refletem a realidade do Estado dominante. No entanto, como Cox (1992, p. 140) demonstra, esses valores são internalizados, sendo seguidos sem que a potência dominante precise exercer sua autoridade de forma explícita. É possível argumentar que os Estados e entidades não-estatais nem mesmo estejam conscientes de que esses valores são socialmente construídos, agindo de acordo com as normas estabelecidas pela potência dominante (COX, 1981). Portanto, sob essa perspectiva, "autoridade" não é a maneira mais apropriada de entender a ordem internacional – isso caso associemos à autoridade a ideia de legitimidade legal, *hierárquica*, como é na estrutura política interna discutida acima. Existe, como veremos, algum grau de autoridade na ordem internacional a partir do momento que grandes potências, na visão de Bull (2002), têm um papel fundamental na estruturação da ordem. Essa autoridade, contudo, é efêmera, pois, como Bull alega, os Estados são, em última instância, juízes das regras que estabelecem, tornando os mecanismos de imposição e regulação – como o direito internacional – precários (BULL, 2002).

Ainda que a concepção de Cox (1981) seja importante para conseguirmos enxergar as múltiplas vias de interação entre ideias intersubjetivas, instituições e capacidades materiais, esta monografia não irá reificar a autoridade na ordem global. Isso se dá pois não estamos diretamente trabalhando com o materialismo histórico gramsciano, que, ainda que incorpore a dimensão das ideias, parece enfatizar a disponibilidade material. Para nós, se há autoridade, ela existe para além de certas localidades de poder. Como mencionado, essa concepção será devidamente tratada quando falarmos de poder nos capítulos seguintes. No momento, a concepção de ordem que estamos trabalhando não se restringe à dimensão da autoridade, dado que não existe uma organização supranacional com legitimidade legal da mesma maneira que existe domesticamente.

Ordem pode também ser entendida como uma relação estruturada entre partes de um conjunto. Nesse sentido, a anarquia é um princípio ordenador, pois ela organiza as atividades dos Estados no sistema internacional (WALTZ, 1979). O sistema internacional é considerado um "sistema" porque as relações entre os Estados são vistas como interações entre partes de um conjunto. Mais especificamente, se nos atermos à definição de Waltz (1979, p.40, tradução nossa) “um sistema é um conjunto de unidades em interação”<sup>19</sup>. Um sistema, porém, não é uma coleção de objetos, mas uma relação articulada entre eles (PIAGET, 1970). Todo o sistema possui alguma estrutura, e ela organiza a maneira com que os objetos agem um em relação ao outro. Os objetos, assim, são vistos em relação ao todo e não existem de maneira

---

<sup>19</sup> Citação direta original: “A system is then defined as a set of interacting units” (WALTZ, 1979, p.40).

isolada (PIAGET, 1970). Waltz trabalha a estrutura de maneira parecida. Isto é, se as unidades são funcionalmente iguais, o que nos possibilita diferenciá-las é a maneira com que uma se posiciona em relação à outra, dado a distribuição de certas capacidades (WALTZ, 1979). Nesse sentido, uma estrutura, de maneira geral, é o elemento intra-sistêmico que organiza as interações entre os objetos de um sistema de forma articulada (WALTZ, 1979, p.40; PIAGET, 1970). Ou seja, é a partir da concepção de uma estrutura – que, por definição, é um elemento intangível – que conseguimos enxergar uma relação específica entre esses objetos, ao invés de concebê-los somente como algum agregado, ou uma simples coleção (WALTZ, 1979; PIAGET, 1970). Assim, a ordem, para a narrativa realista, advém da anarquia e da sua estrutura, pois surge a partir da distribuição de poder, que cria estrangulamentos às ações dos Estados. Ela é para Waltz (1979) uma consequência do equilíbrio de poder, que, diferente de muitos autores, é para ele um resultado orgânico, endógeno à distribuição de poder. Como ele diz (WALTZ, 1979, p.122, tradução nossa), “[u]ma teoria sobre balanço de poder é uma teoria acerca dos resultados produzidos pelas ações descoordenadas dos Estados”<sup>20</sup>. Isto é, a “balança de poder” não é uma política de equilíbrio. Isso seria atribuir intenção ao resultado; ou melhor, seria atribuir uma “ordem”, no sentido de ressaltar um padrão, que guia o comportamento a partir do próprio comportamento. Waltz (1979) deixa claro que, para ele, algo que resulta do comportamento não pode guiar o comportamento<sup>21</sup>.

De acordo com essa perspectiva, a ordem surge de maneira desinteressada. Os Estados, assim como as firmas em relação a um mercado, não buscam criar uma ordem. Em vez disso, a ordem emerge das ações dos Estados que visam a própria sobrevivência. Ao buscarem sua sobrevivência, criam-se as condições para o surgimento de uma estrutura, a qual, por sua vez, gera incentivos que restringem as atividades dos próprios Estados (WALTZ, 1979). Para nós, a ordem, assim como para a perspectiva realista, determina algum padrão organizado de interação entre os Estados. Porém, como vimos no capítulo anterior, essa perspectiva, de forma deliberada, não busca explorar as relações específicas entre os Estados, muito menos como os fatores para além da política de poder afetam a forma com que eles organizam suas atividades. Assumimos, então, a partir da discussão do capítulo anterior, que a

---

<sup>20</sup> Citação direta original: “Balance of power theory is a theory about the results produced by the uncoordinated actions of states” (WALTZ, 1979, p.122).

<sup>21</sup> Waltz (1979, p.120) ilustra essa questão com um exemplo da microeconomia (como faz para toda a sua teoria). Um mercado é composto por firmas que desejam maximizar seus lucros. No entanto, em concorrência perfeita, os esforços de cada firma para aumentar suas vendas reduzem as margens de lucro, pois há incentivos para adotar preços mais baixos que os concorrentes. Waltz afirma que, se a concorrência for permitida sob condições estáticas por um período suficientemente longo, todas as firmas acabarão sem lucro. Seria absurdo, argumenta Waltz, inferir a partir desses resultados que todas as firmas desejam minimizar seus lucros e que para o sistema funcionar todos os competidores devem empregar essa medida. Não se deve, então, para Waltz, atribuir intenção a partir dos resultados.

ordem pode ser produto do esforço intencional dos Estados. Damos ênfase no *pode ser*, pois, em termos conceituais, nada impede que surja uma ordem de maneira desinteressada, que nem propõe Waltz (1979). Ordem, como aponta Bull (2002), não é necessariamente algo "bom" por definição. Segundo ele, a ordem do sistema internacional contemporâneo é imperfeita e precária, levando-o a afirmar que identificar a existência de uma ordem não significa que outras formas não possam ser melhores (BULL, 2002, p.64). Assim como Keohane (2005, p.73) afirma que regimes não são, *ipsis facto*, "bons" – no sentido de que a sua existência não melhora necessariamente o bem-estar mundial – a existência de uma ordem internacional não indica que estamos no *melhor dos mundos possíveis*. Outras formas de ordem podem ser – e provavelmente são – melhores do que a existente. Ou seja, se ordem não é, por definição, algo "bom", mas representa uma relação organizada entre Estados, ela pode surgir sem ser de maneira deliberada. Bull, porém, não compactua com essa percepção. Antes de assumirmos que a ordem pode ser também ser estruturada a partir de atividades não intencionais, discutiremos os motivos que levam Bull, em seu livro *A Sociedade Anárquica: um estudo sobre ordem na política mundial* (2002), a acreditar que a ordem deve ser algo conscientemente perseguido pelos Estados e de que maneira eles a conduzem.

### 3.1.2 Ordem Como um Arranjo Intencional - A "Sociedade" Anárquica

Bull (2002) é bastante enfático ao afirmar que a ordem, seja qual for, é um esforço com intenção. Como diz o autor (2002, p.7-8, grifo nosso):

Dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e mais geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura; que a sua relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível [...] Mas quando falamos de ordem na vida social, por oposição a desordem, não temos em mente qualquer padrão ou arranjo metódico dos fenômenos sociais, mas sim uma estrutura de tipo especial. Com efeito, pode haver uma estrutura evidente na conduta de indivíduos ou grupos empenhados em um conflito violento e esta é uma situação que caracterizaríamos como "desordem [...] Portanto, a ordem que se procura na vida social não é qualquer ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promova determinadas metas ou valores."

Para Bull, a ordem não é qualquer padrão de interação entre indivíduos – ou Estados –, mas sim os processos rotineiros que, de maneira deliberada, organizam a vida social de forma estruturada. O oposto de "ordem" é a "desordem", que, embora possa ser composta de atividades padronizadas, não possui em si um conjunto de objetivos compartilhados que organizem essas atividades. Por este motivo, Bull (2002, p.7) acredita que o estado de

natureza hobbesiano, embora seja “organizado” pelo princípio da guerra de todos contra todos, é um exemplo “ideal” do que seria um estado de completa desordem. Para Bull (2002), todavia, a anarquia no sistema internacional, mesmo que muitas vezes seja igualada ao estado de natureza hobbesiano, não é desordenada. É importante mencionar que Bull (2002, p.32-33) reconhece que há uma maneira hobbesiana de conceber o sistema moderno de Estados – pautada na competição e na racionalidade egoísta dos Estados –, e não afirma que essa é uma maneira “desordenada” de conceber o internacional. Todavia, ele é explícito em afirmar que uma perspectiva grociana – pautada na ideia de que o sistema internacional é organizado a partir das regras e instituições formadas pelos Estados – sempre esteve presente no sistema de Estados.<sup>22</sup>

Como antecipado no capítulo anterior, Bull (2002, p.13) afirma que “ordem internacional” refere-se “a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional”. Há, nesse sentido, para Bull (2002), uma diferença qualitativa entre o sistema internacional e o que ele chama de “sociedade internacional”.

Segundo essa concepção, o sistema internacional existe quando dois ou mais Estados têm contato suficiente entre si para que suas decisões tenham efeitos recíprocos, conduzindo-os a agir, pelo menos em parte, como componentes de um todo (BULL, 2002, p.15). Em outras palavras, indica um conjunto de países em interação, de modo que os efeitos produzidos nessas redes estruturam e condicionam outras formas de interação. Podemos, a partir disso, tecer duas observações. Primeiro, um Estado se encontra em relação aos demais; segundo, os efeitos produzidos entre Estados que inicialmente se relacionam direta e intensamente podem ser sentidos ao longo de toda a cadeia, mesmo que não tenham relações diretas intensas entre si (BULL, 2002, p.15). Ou seja, Estados que não se relacionam diretamente podem sentir os efeitos de outras interações.

Por outro lado, uma sociedade internacional existe quando um grupo de Estados se relaciona de maneira a compartilhar um conjunto de valores, regras e instituições que orientam seu comportamento na busca de objetivos comuns (BULL, 2002, p.19). Embora o Estado seja a figura principal, as organizações internacionais, dentre outras entidades não-estatais, também desempenham um papel importante na coordenação dessas atividades

---

<sup>22</sup> Como afirma Bull (2002, p.35, grifo nosso): “[d]evemos [...] levar em conta o fato de que a idéia grociana da sociedade internacional sempre esteve presente na reflexão sobre o sistema de estados, para indicar, em termos amplos, as mudanças que ela sofreu nos últimos três a quatro séculos.

(BULL, 2002, p.49). Em última instância, para Bull, pode haver um sistema internacional sem uma sociedade internacional, mas não pode haver uma sociedade internacional sem um sistema internacional (BULL, 2002, p.19).

A sociedade internacional certamente não surge do nada. Afinal, como mostra Bull (2002), alguns valores básicos devem ser perseguidos para que exista, em primeiro lugar, qualquer sociedade de Estados. Dentre eles estão: a *pacta sunt servanda*, que, em latim, significa o comprometimento com tratados internacionais; a contenção da violência e a busca pela segurança; e a garantia de alguma forma de propriedade (BULL, 2002, p.9). Não seremos tão normativos quanto Bull nesta monografia. Isto é, não afirmamos que há um padrão fixo de valores elementares, e universais, que devem existir para que uma ordem seja construída. Contudo, o fato de que elementos ideacionais, como valores, são fundamentais para que haja uma interação organizada entre os Estados é algo que defendemos. Ruggie (1982), como vimos no capítulo anterior, afirma que regimes internacionais cumprem um papel social determinado. Esse “papel social”, se pensarmos nos termos de Bull, seriam esses valores e sentidos que estruturam certos objetivos comuns, fazendo com que os Estados agissem de maneira coordenada para mantê-los.

Podemos muito claramente observar esse propósito social, ou essa estrutura de valores, a partir do que Ruggie (1982) chamou de “liberalismo embutido”. De maneira breve, o liberalismo embutido consolidou uma concepção político-econômica que visava equilibrar a geração de bem-estar social e o comércio internacional baseado na livre concorrência (GILPIN, 2002, p.154). Como aponta Ruggie (1982, p.393), pode-se defini-lo como um ideal multilateral, mas que, ao mesmo tempo, preocupou-se com a estabilidade doméstica. Dessa forma, economias nacionais adotaram políticas keynesianas para estimular o crescimento, atentando-se à paridade cambial com o dólar (GILPIN, 2002, p.154). A ideia estava em evitar a instabilidade do período entreguerras, marcado pelo uso, por parte de países europeus, da desvalorização sistemática e violenta do câmbio para valorizar exportações e corrigir seus balanços de pagamentos (FRIEDEN, 2008). O liberalismo embutido, assim, surgiu para prevenir tanto problemas de ajuste do balanço de pagamentos, quanto problemas sociais decorrentes do câmbio flexível durante o entre-guerras (FRIEDEN, 2008).

A ordem econômica mundial foi calcada no liberalismo embutido, que foi responsável por reger o regime de Bretton Woods e suas organizações internacionais. A importância de Bretton Woods para a ordem pós Segunda Guerra era evidente. Foi um empreendimento que

visava adaptar o padrão ouro, fomentar o comércio internacional e montar um sistema monetário integrado (JUDT, 2005). Ao mencionarmos o regime de Bretton Woods, o que nos interessa é compreender como o liberalismo embutido, enquanto um valor, não só moldou a ordem econômica global, promovendo a cooperação entre os países capitalistas e a reestruturação do sistema internacional.

O regime de Bretton Woods possuía dois objetivos principais: estabelecer um mecanismo de ajuste sem que isso atrelasse as atividades e políticas econômicas nacionais à estabilidade da taxa de câmbio; e dar autonomia às economias nacionais, incentivando a aplicação de políticas keynesianas, sem que houvesse problemas relacionados à estabilidade internacional (GILPIN, 2002, p.153-154) Sendo assim, o liberalismo embutido trouxe para o Estado duas obrigações. A primeira estava em investir em programas de bem-estar social como seguro desemprego, programas de saúde nacional, programas de construção de casa, serviços de auxílio social, previdência, pensão, infraestrutura, políticas de geração de emprego, nacionalização de empresas cujos serviços são bens públicos, dentre outros (JUDT, 2005, p.74-75). A segunda estava em comprometer-se com o comércio internacional. Por motivos mais bem detalhados em outras obras<sup>23</sup>, o comércio internacional equilibrava o balanço de pagamentos, pois a demanda por dólar como meio de troca internacional mantinha a paridade cambial fixada, gerando um mecanismo “automatizado” de ajuste. Assim, os estados eram incentivados a ingressar no livre comércio por meio de acordos como o GATT que reduziram significativamente as barreiras tarifárias (GILPIN, 2002, p.154; JUDT, 2005, p.74-75; FRIEDEN, 2008).

O liberalismo embutido, em última instância, orientou o mecanismo de governança adotado pelos países industrializados e, principalmente, pelos EUA (Ruggie, 1982). Afinal, os preceitos postos pelas vantagens comparativas não se traduziram na maneira com que o comércio internacional era realizado. Isto é, grande parte do comércio internacional não era intersetor, mas sim intrassetor; priorizava-se a diferença em termos de custo marginal e preço de atividades e produtos comuns, não os benefícios gerados a partir da troca de estruturas produtivas distintas (Ruggie, 1982, p.401). Dado que o liberalismo embutido privilegiava o bem-estar social doméstico, o GATT incentivou o comércio intrassetorial, minimizando os riscos associados à especialização ricardiana (Ruggie, 1982, p. 402). Em última análise, o comércio intrafirma acarretava menores custos de transação, uma vez que não exigia o

---

<sup>23</sup> Ver Eichengreen (2008) e Judt (2005) para mais detalhes.

abandono de setores inteiros da economia e evitava o desemprego (Ruggie, 1982, p. 402). As firmas precisavam simplesmente restringir sua gama de produtos, nada mais (Ruggie, 1982, p.402). O liberalismo embutido, assim, provocou uma mudança significativa no padrão de comércio durante o período Bretton Woods. Quando comparado ao comércio majoritariamente intrassetor durante a *pax britânica*, podemos perceber seu impacto decisivo na condução do comércio pós guerra (Ruggie, 1982). Essa mudança, como aponta Ruggie (1982), foi fundamentalmente marcada por parâmetros normativos. A adoção do padrão dólar-ouro e do liberalismo embutido refletiu a necessidade de uma economia dinâmica, não limitada às reservas de ouro, capaz de atender às demandas de bem-estar após um período intenso de instabilidade.

A estrutura do regime de Bretton Woods também foi produto de um propósito social bem delimitado. Como argumenta Ruggie (1982, p.388-392), o período entre-guerras não foi um fracasso por conta da ausência de uma hegemonia. Na verdade, o que houve foi um descompasso entre as tentativas de reerguer o sistema monetário internacional e o papel transformador do Estado como figura mediadora entre mercados e a sociedade. O padrão ouro clássico tinha como objetivo dominante e principal a manutenção da paridade cambial com o ouro (RUGGIE, 1982, p.389). A política monetária estava então focada exclusivamente na manutenção da estabilidade cambial interna, enquanto o Estado assumia um papel secundário em termos de regulações além dos ajustes no balanço de pagamentos (RUGGIE, 1982, p.389-390). Nesse contexto, enquanto o processo de ajuste se restringia à manutenção da estabilidade, o Estado era responsável por manter o equilíbrio do balanço de pagamentos sem interferir nas mudanças das reservas de ouro, na oferta de crédito doméstica, na renda e na demanda (RUGGIE, 1982, p.389-390). Em última instância, na era *laissez-faire*, acreditava-se que esses processos deviam ocorrer de maneira orgânica, algo que, de maneira geral, era cumprido por parte dos Estados (RUGGIE, 1982, p.390). No entreguerras o problema estava, então, em erguer um sistema monetário internacional que estava compatível com as demandas de estabilidade doméstica – algo que se mostrou fundamental após duas guerras mundiais.

O Plano White, que delineou a estrutura do regime de Bretton Woods, propôs a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) para auxiliar os países na manutenção de seus balanços de pagamentos, principalmente por meio de créditos de médio prazo (GILPIN, 2002). Nesse contexto, os Estados Unidos desempenharam um papel central devido ao seu poder econômico (GILPIN, 2002). O FMI também tinha a função de monitorar o

funcionamento do sistema econômico mundial. Além disso, o plano previu a criação do Banco Mundial (BIRD, no momento que foi criado), que fornecia crédito para a reconstrução da infraestrutura da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Mais importante ainda, o plano estabelecia um regime de câmbio fixo (COZENDEY, 2013, p.37; GILPIN, 2002, p.152-155; FRIEDEN, 2008; JUDT, 2005). Como afirma Frieden: “[...] o sistema monetário internacional operava na seguinte base: uma onça de ouro valia US \$35 e as outras moedas fixavam-se no dólar a taxas de câmbio pré-estabelecidas” (FRIEDEN, 2008, p.241, grifo nosso). Embora as taxas de câmbio fossem fixas – com a necessária adoção da conversibilidade em conta corrente, certificando que a troca de dólar para ouro seria feita e garantindo o armazenamento do dólar, gerando compromisso – podia haver uma flutuação dentro de 1% para cima ou para baixo sem que isso gerasse problemas para a estabilidade internacional; porém, como aponta Eichengreen (2008, p.94) e Gilpin (2002, p. 153) caso a economia necessitasse de alguma variação acima do teto de 1% isso devia ser comunicado ao FMI.

O câmbio fixo resolvia dois problemas fundamentais: o de ajuste e liquidez. Sendo o câmbio fixo, baseado em dólar lastreado em reservas de ouro no FED, não seria necessário ajustar a taxa de câmbio como mecanismo de ajuste, pois, ao gerar previsibilidade, os fluxos comerciais existiam conforme as taxas pré-estabelecidas (GILPIN, 2002, p.152-155). Da mesma forma, como as transações comerciais precisavam ser feitas em dólares, os EUA tinham que manter um fluxo constante de liquidez no sistema. Isso era necessário não apenas para garantir a paridade, mas também para facilitar a participação no comércio internacional. A escassez de dólares na Europa levou à criação do Plano Marshall, através do qual os EUA doaram bens à Europa com o objetivo de gerar liquidez e integrá-los no sistema (GILPIN, 2002, p.152-155; JUDT, 2005, p. 87-94). Taxas de juros também não podiam ser alteradas irrestritamente, a fim de controlar o fluxo de capital altamente especulativo (FRIEDEN, 2008, p.242). Países deviam controlar os fluxos de capital especulativo aplicando taxas e proibições às entradas e saídas de capital dessa natureza, obrigando um período mínimo de permanência e taxas de retirada (FRIEDEN, 2008, p.242). Assim, durante o regime de Bretton Woods, os fluxos de capital tornaram-se intensivos em investimentos estrangeiros diretos, com os EUA sendo o maior investidor de capital produtivo em regiões como a Europa e a América Latina (FRIEDEN, 2008, p.243-247).

Como podemos perceber, o advento do liberalismo embutido enquanto um valor social estruturou a maneira com que o regime monetário internacional do início da Guerra Fria foi

organizado. Os EUA, mesmo sendo a maior economia, se viu fazendo concessões, especialmente em relação à quantidade que ele, sozinho, devia prover ao FMI (RUGGIE, 1982, p.397). Ainda assim, tendo em vista que o acesso aos fundos era determinado por quotas, os EUA, por ser o maior contribuinte, possuía ao mesmo tempo mais acesso e mais responsabilidades (RUGGIE, 1982). Considerando o caso do regime de Bretton Woods, podemos observar que a ordem, no sentido descrito por Bull, pode existir — e de fato existe — mesmo em uma sociedade anárquica. Bretton Woods surgiu juntamente com a ONU, que inicialmente foi responsável por garantir um espaço de coexistência pacífica ou segurança coletiva, como discutido no capítulo anterior. Ou seja, Bretton Woods foi possível devido à existência de regras de coexistência especificadas pela Carta da ONU e, de maneira mais ampla, pelo direito internacional público (BULL, 2002). Diferente do argumento de Waltz (1979), que defende a ampla especialização em todos os domínios das relações internacionais, um dos argumentos de Bull (2002) para sustentar a existência de uma "sociedade anárquica" é que, mesmo em meio a disputas, há regimes comerciais, regimes de combate às mudanças climáticas e outras interações nas relações internacionais que fogem à lógica da guerra. Isso, segundo ele (BULL, 2002, p.59), reflete o fato de que os Estados não esgotam todos os seus recursos em fatores militares. Pelo contrário, devido à existência de forças armadas que garantem a ordem e a segurança interna e externa, os Estados podem se engajar em outras atividades. Mesmo que seja, para ele, verdade que os Estados estão sempre dispostos a entrar em guerra entre si, estes, ainda assim, estabelecem parâmetros de “certo” e “errado” que guiam seus comportamentos (BULL, 2002, p.59). Bull (2002, p.59-60), assim, argumenta que há uma diferença qualitativa entre afirmar que não há governo central no internacional e que há completa desordem. O autor afirma que o sistema internacional segue a premissa lockeana apresentada no capítulo anterior, em que os Estados voluntariamente decidem constituir parâmetros de interação, mesmo que estes sejam precários e incertos tendo em vista que todos são seus próprios juízes (BULL, 2002, p.60).

Em última instância, o que fica claro a partir de Bull (2002), e do exemplo do regime de Bretton Woods, é que os valores estabelecidos pelos Estados têm impactos profundos na forma com que eles se comportam, até mesmo em momentos de conflito. A anarquia, mesmo que traga incertezas, não é preponderante ao ponto de impossibilitar que os Estados ascendam além da política pura de poder. Ainda que possam existir disputas em termos de poder, guerras que fujam do propósito estabelecido pela ordem vigente, ou qualquer outra situação que fuja da manutenção da ordem, Bull (2002) acredita que valores têm um impacto profundo

o suficiente para orientar comportamentos mesmo em meio a momentos de crise. Bull (2002) argumenta que, mesmo em períodos de guerra, essas regras se mantêm mais ou menos estáveis. Mesmo durante a Segunda Guerra Mundial, Bull (2002, p.53) afirma que os países Aliados e o Eixo respeitavam a neutralidade das nações neutras. Bull também aponta que os aliados e a Alemanha respeitavam as convenções de Genebra sobre prisioneiros de guerra. Em última análise, os valores discutidos por Bull constroem um imaginário coletivo sobre o que deve ou não ser feito, mesmo que nem todos os Estados sigam esses princípios o tempo inteiro.

Contudo, não devemos pensar que “ordem”, enquanto conceito, é necessariamente um monólito. O regime de Bretton Woods não se estendeu para países do bloco Soviético, assim como também não esgotou as formas de interação entre os Estados. Assim, ordens podem abranger o mundo inteiro, mas também podem se restringir a um conjunto de Estados em uma região. Bull (2002), distingue entre ordens internacionais, de caráter regional, e ordens mundiais, de caráter global. Bull argumenta que desde o século XX, vivenciamos uma ordem verdadeiramente mundial, que abarca, de maneira ampla, o mundo inteiro. Rosenau (1992), que veremos a seguir, acredita que a “ordem global” é mais centralizada no sentido de estar mais conectada, apesar dos diferentes níveis e formas sobre os quais certas atividades ocorrem. Mas é importante mencionar, tendo em vista o que discutimos em relação à natureza da ordem, que se houve ordens internacionais regionais – como a ordem cristã, do século XV-XVII, e a europeia, do século XVIII-XIX – vemos que esses valores mudam conforme o tempo e, com isso, transformam-se as ordens (BULL, 2002). Ou seja, a partir do momento que o liberalismo embutido deixou de ser um valor, o regime de Bretton Woods deixou de existir e deu-se lugar para a ordem econômica neoliberal, *laissez-faire* contemporânea surgir (HARVEY, 2008). As sociedades de Estados são, então, por definição, dinâmicas e instáveis, pois estão sujeitas a mudarem conforme o tempo.

Determinar exatamente o que constitui uma mudança na ordem é uma tarefa complexa. Por exemplo, pensemos na ordem neoliberal. Se pensarmos em termos do liberalismo embutido, de fato houve uma mudança de ordem. O consenso de Washington impunha aos países credores do FMI mudanças liberalizantes na sua estrutura econômica diferentes daquelas impostas pelo liberalismo embutido (GILL, 2008). Contudo, se pensarmos em termos mais amplos, as instituições deixadas pelo regime de Bretton Woods mantiveram-se “vivas” mesmo após o fim da *pax americana* (KEOHANE, 2005). Isso

demonstra, como discutido no capítulo anterior, que as regras impostas por essas organizações reduziram os custos de transação de tal forma que encerrá-las para erguer outras seria demasiadamente custoso. Nesse sentido, o GATT, em 1995, encerrou a rodada Uruguai em Marrakech para dar espaço à OMC, que mantinha muitos dos princípios do GATT, como a nação mais favorecida, mas estabelecia um grau mais elevado de institucionalidade.

Houve, então, uma mudança tão acentuada de ordem? Há espaço para debate. Por exemplo, o GATT instituiu um tratamento especial e diferenciado aos Estados que, porventura, poderiam ser prejudicados por certas reduções tarifárias, dando-lhes mais tempo para implementá-las (criando o sistema geral de preferências) (KRASNER, 1982). Para os Estados industrializados, diz Krasner (1982, p.188), a mudança representou uma alteração nas regras; uma alteração temporária para melhor adequar as necessidades dos Estados do Sul. Por outro lado, os Estados do Sul enxergaram a introdução do tratamento diferenciado como uma mudança nas normas e princípios, tendo em vista que eles acreditam que a ordem deve ser baseada na redistribuição e na equidade. Para eles, uma mudança como essa, mesmo que seja no âmbito das regras, indica uma mudança nos princípios, pois foge da lógica da não discriminação instituída pela nação mais favorecida (KRASNER, 1982). Pode também surgir o argumento de que não houve mudança significativa da ordem a partir do momento em que a ONU, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, dentre diversas outras organizações e princípios mantiveram-se os mesmos mesmo após o fim de Bretton Woods em 1971. O que é menos contestado é a mudança da ordem decorrente do fim da Guerra Fria, em que os EUA emergiram como vencedores e a globalização atravessou efetivamente a cortina de ferro (ROSENAU, 1992). Estabelecer uma mudança de ordem somente à mudança de valores é, portanto, incompleto (ROSENAU, 1992). Não estamos afirmando que Bull faça isso diretamente, mas essa é uma percepção que pode surgir em decorrência de sua teoria.

Mesmo assim, valores sozinhos não organizam uma ordem. Como vimos, o regime de Bretton Woods estabeleceu um conjunto de organizações e instituições internacionais, além de delegar deveres e obrigações aos Estados. Uma ordem é, portanto, uma *organização internacional* — propositalmente escrita no singular — no sentido de que pressupõe um processo de organização de um conjunto articulado e institucionalizado de interações entre Estados e outras entidades (WEISS e WILKINSON, 2014, p.7). Ou seja, uma ordem é

composta tanto por burocracias internacionais formais, como a ONU e o FMI, que possuem escritórios em locais específicos e atividades bem delimitadas, quanto por arranjos informais, como o GATT (WEISS e WILKINSON, 2014). Organizações internacionais — no plural — em termos conceituais, se assemelham à ONU e ao FMI, sendo arranjos formais e burocratizados. Instituições internacionais, por outro lado, incluem tanto arranjos formais quanto informais. Por exemplo, a ONU é ao mesmo tempo uma instituição e uma organização internacional, pois possui burocracia formal, restringe o comportamento dos Estados, prescreve certos deveres e direitos, e molda expectativas. O GATT, entretanto, não é uma organização internacional, mas é uma instituição internacional, pois, no momento de sua criação, não possuía uma burocracia formal. As formas de manutenção da ordem, assim, misturam elementos formais e informais.

Os mecanismos que Bull (2002) apresenta para especificamente organizar uma ordem serão considerados mais detalhadamente no último capítulo. De maneira breve, Bull (2002) argumenta que as regras e instituições são mantidas pelos Estados, que devem torná-las inteligíveis e administrá-las, alterando-as conforme as relações demandam mudanças. As regras também precisam ser legitimadas, no sentido de apresentá-las de maneira que estejam de acordo com os valores e objetivos estabelecidos entre os demais Estados. Em última instância, os Estados, sendo as instituições mais importantes na visão de Bull (2002, p.85), também têm o dever de proteger as regras, impedindo que outros Estados as enfraqueçam e, no fim, que a ordem seja encerrada. Para proteger as regras e instituições, Bull (2002, p.88) alega que os Estados empregam a diplomacia e a guerra no intuito de manter o equilíbrio geral de poder, ajustar e conter conflitos, limitar o uso da violência e garantir um certo nível de concordância das potências menores em relação aos direitos e responsabilidades especiais das grandes potências.

Podemos perceber que Bull (2002) coloca a diplomacia, o direito internacional, a guerra, o equilíbrio de poder e as grandes potências como artefatos que mantêm a ordem. O poder, como dito no início deste capítulo, está presente em todas essas esferas. Bull (2002) é bastante claro em afirmar que a ordem não é necessariamente justa, seja em termos de igualdade legal, proporcionalidade, acesso igual à recursos, ou outras formas de justiça definidas por ele. É fato que para ele as grandes potências possuem um status privilegiado na construção de qualquer ordem. Como diz o autor:

A contribuição das grandes potências à ordem internacional deriva de um simples fato que é a desigualdade de poder entre os estados que participam do sistema internacional. Se os estados tivessem todos o mesmo poder, como são iguais perante a lei, e todos pudessem afirmar suas pretensões com a mesma força dos demais, é difícil ver como os conflitos internacionais poderiam ser resolvidos, e as pretensões de qualquer estado atendidas ou negadas definitivamente, a não ser mediante alianças que introduzissem um elemento de desigualdade [...] Em outras palavras, a desigualdade dos estados em termos de poder tem o efeito de simplificar o padrão das relações internacionais, garantindo que a opinião de certos estados prevaleça sobre a de outros e que determinados conflitos constituirão a temática fundamental da política internacional, enquanto outros serão marginalizados (BULL, 2002, p.235 e 236, grifo nosso).

As grandes potências são, portanto, responsáveis por manter o funcionamento da ordem, independentemente de qualquer noção de justiça. Seus interesses prevalecem sobre os dos Estados menores, conferindo-lhes direitos e deveres especiais (BULL, 2002). Embora os Estados asiáticos e africanos afirmem priorizar a justiça humana – que diz respeito aos deveres morais dos seres humanos, e não dos Estados – sobre a ordem, especialmente no que diz respeito aos direitos humanos de maneira mais ampla, Bull acredita que eles não estariam dispostos a dismantelar completamente a estrutura da ordem de coexistência. Isto é, para Bull (2002), a paz e a segurança internacional, como um dos valores primários discutidos anteriormente, são mais importantes que qualquer noção de justiça. Bull (2002, p.105, grifo nosso) afirma que:

[...] os estados africanos e asiáticos, tanto quanto os estados ocidentais ou do bloco soviético, estão dispostos a subordinar a ordem à justiça humana em certos casos especiais que os afetam muito de perto, mas não estão dispostos a permitir a derrubada de toda a estrutura da coexistência internacional.

Bull (2002) entende que a guerra pode ser um artefato legítimo para manter a paz, independentemente de considerações de justiça e do direito internacional. Além disso, ele argumenta que o equilíbrio de poder é necessário para impedir que um Estado se torne preponderante e ameace a coexistência. Para Bull, o equilíbrio de poder é fundamentalmente diferente do de Waltz e mais próximo da concepção de Morgenthau (2003), discutida no capítulo anterior. O equilíbrio geral, que abrange toda a ordem mundial, funciona como uma política de pesos e contrapesos, em que as grandes potências regulam umas às outras para manter a ordem e a segurança, especialmente em termos da contenção nuclear recíproca (BULL, 2002). Nesse contexto, Bull (2002, p.244-259) mostra que, além de limitar a violência e equilibrar o poder, as grandes potências podem estabelecer diferentes tipos de relações entre si.

Elas podem afirmar sua preponderância de maneira unilateral por meio do *domínio*, empregando o uso da força em uma determinada região; através da *primazia*, em que existe um contexto de respeito mútuo entre Estados menores e uma ou algumas grandes potências; e pela *hegemonia*, que para Bull é uma forma intermediária entre as anteriores, onde as grandes potências estão dispostas a usar a força de maneira parcimoniosa, mas também estabelecem relações de respeito mútuo com os demais (BULL, 2002).

As grandes potências também podem estabelecer esferas de influência, interesse e respeito, onde, por meio de acordos, delimitam regiões do mundo nas quais podem exercer mais ou menos poder. Por outro lado, Bull (2002) também menciona que as grandes potências podem formar relações de “condomínio”, em que deliberadamente se mobilizam para determinar objetivos compartilhados, organizam políticas para atingi-los de maneira mais eficiente e distribuem tarefas de acordo com esses objetivos. Embora os EUA e a União Soviética tenham estabelecido limites para suas atividades e respeitado os princípios de coexistência e a contenção de ameaças de outras potências, não podemos afirmar que a Guerra Fria apresentou um arranjo do tipo condomínio, como definido por Bull. Os EUA e a União Soviética não estabeleceram formalmente esses objetivos comuns. Como grandes potências, elas agiram conforme os princípios de coexistência e equilíbrio de poder, mas não coordenaram políticas para alcançar objetivos comuns.

Essas considerações de Bull revelam uma tensão latente em seu trabalho. Como apresentamos, a existência de valores compartilhados é determinante para se construir uma sociedade de Estados. É a partir disso que uma ordem é constituída. Mesmo que Bull determine quais são os valores universais básicos que toda ordem deve possuir — *pacta sunt servanda*, direito de propriedade e segurança coletiva — a determinação de outros valores também é fundamental.

Contudo, como vimos, as grandes potências possuem primazia sobre os demais Estados. Bull é explícito ao afirmar que as opiniões e interesses das grandes potências são mais importantes do que as dos demais Estados. Ocorre que, no fim, embora os valores sejam importantes na teoria de Bull, o poder enquanto capacidade permanece fundamental para a construção da ordem contemporânea e das ordens antigas. A perspectiva de Ruggie (1982), por exemplo, não atribui um papel determinante ao poder na construção da ordem internacional. O liberalismo embutido não surgiu dos interesses dos Estados dominantes, mas sim de uma demanda geral após transformações na maneira de enxergar os termos em que as

relações econômicas deveriam ser estabelecidas (RUGGIE, 1982).

O que deve ser mencionado, contudo, é que, ao contrário de realistas como Waltz (1979) e Mearsheimer (2001), que afirmam que o sistema internacional é desprovido de qualquer parâmetro moral e que os Estados devem se guiar exclusivamente pela distribuição de poder, para Bull ainda é possível estabelecer um sistema coordenado e organizado de interação entre esses Estados. Esses valores determinam, por exemplo, que a soberania é uma instituição, como vimos no capítulo anterior. Ou seja, o exercício do poder é limitado por esses valores, mesmo em situações de crise. Mais especificamente, os Estados respeitam a “justiça internacional”, que preconiza, por exemplo, a autodeterminação e a coexistência (BULL, 2002, p.102). No entanto, como mostrou Bull (2002, p.235-236), as grandes potências têm primazia devido ao seu maior poder. Assim, em princípio, é uma ordem construída por grandes potências e para grandes potências, onde suas opiniões têm mais peso e as desigualdades de poder tendem a marginalizar certos assuntos “menos importantes” (aqueles de Estados menores).

Entretanto, afirmar que a ordem é sobretudo constituída por grandes potências também não significa que elas irão sobrepor o direito de existir de Estados menores. A dominância como forma de preponderância unilateral, diz Bull (2002,p.244), não é mais socialmente aceita na ordem contemporânea, e as outras formas citadas, como primazia e hegemonia, são utilizadas em esferas distintas – a primeira referindo-se ao tratamento dos EUA em relação à OTAN e a segunda ao tratamento da União Soviética em relação aos países do leste europeu (BULL, 2002, p.245-247). O que Bull (2002) afirma, no fim, é que, em primeiro lugar, existe um descompasso entre a justiça internacional e a justiça humana, sendo a primeira hierarquicamente superior em termos da lista de prioridades dos Estados. Isso coloca questões de direitos humanos, como dito, muitas vezes em segundo plano. A não ser, por exemplo, em situações como as de *apartheid*, que, dependendo da ótica, podem ser vistas como uma ameaça à segurança coletiva, deixando ambígua a necessidade ou não de intervenção (BULL, 2002, p. 113). Em segundo lugar, a manutenção da ordem é mais importante do que qualquer concepção de justiça — seja ela humana, internacional ou mundial (cosmopolita). Isso, como vimos, permite que, primeiro, as grandes potências burlem esses parâmetros; segundo, que o equilíbrio de poder legitime guerras que contribuam para a manutenção da ordem em termos de coexistência ou para mudanças *consensualmente* justas; e, terceiro, que o direito internacional, embora santifique as regras que governam as relações internacionais, torna

legítimas violações que, pela força, conseguiram de fato sair vitoriosas e transformaram a ordem vigente (BULL, 2002, p.107-109).

Bull acredita, por fim, que qualquer parâmetro de justiça está restrito às condições possibilitadas pela ordem. Ou seja, Bull pensa que a ordem é valiosa para a vida social pois só a partir dela, e dos preceitos universais que ela defende, podem surgir objetivos comuns secundários (BULL, 2002, p.113). Uma ordem que busca ser duradoura terá de conciliar, de alguma maneira, demandas por justiça. Porém, quando há falta de consenso, ou quando uma concepção de justiça, como a cosmopolita, visa acabar com os princípios fundamentais da ordem vigente, há conflitos que dificultam a consideração dessas mudanças. Como diz Bull (2002, p. 109-110, grifo nosso):

Em um plano abstrato não há incompatibilidade geral entre a ordem [...] e a justiça em qualquer um dos sentidos em que a consideramos neste trabalho. Não existe uma razão apriorística para afirmar que tal sociedade é inalcançável, ou que seja inconsistente perseguir ao mesmo tempo a ordem e a justiça mundiais [...] No entanto, há uma incompatibilidade entre as regras e instituições que sustentam atualmente a ordem dentro da sociedade dos estados e as exigências de uma justiça mundial, que implicam destruição dessa sociedades; demandas pela justiça humana, que só podem ser acomodadas de forma seletiva e parcial, e as exigências da justiça entre os estados, ou internacional, com respeito à qual essas regras e instituições não são basicamente hostis, mas que só podem satisfazer de forma limitada.

Entendemos, portanto, que a relação entre o poder e os aspectos morais na teoria de Bull se atravessam de formas conflitantes. É difícil, assim, estabelecer um nexos causal, como na teoria de Waltz (1979), entre poder e valor. Bull não afirma, porém, que estabelecer um nexos causal seja a sua intenção e talvez por isso exista essa tensão no seu trabalho. De todo modo, mesmo diante dessas tensões, Bull apresenta que o poder, em sua materialidade, não é por si só o que determina a conduta dos Estados. Apesar das grandes potências estarem em uma posição privilegiada por conta das suas reservas de poder, isso não significa que elas irão exercer esse poder de maneira violenta, ou que não pode haver consenso entre elas. Não é porque os EUA são mais fortes que os Estados da OTAN que ele irá invadi-los, assim como não é porque os EUA e a União Soviética eram competidoras que elas não concordavam, pelo menos em parte, com princípios básicos deixados pela coexistência (BULL, 2002).

Se pensarmos em Krasner (1982), a percepção do que é uma mudança de ordem depende do peso que se dá a determinadas regras e princípios. A tensão em Bull (2002) parece estar em *quem* ou *o que* determina quais mudanças são mais ou menos relevantes para a manutenção da ordem. A resposta simples seria as grandes potências. Mas o que influencia seus pensamentos? Não é somente a distribuição de poder. A questão, então, está em como

assuntos de status “secundário” podem ascender para objetivos primários. Isso ocorre, em parte, quando se prioriza a justiça sobre a ordem. Bull explica que imbróglis anti-coloniais representaram embates entre a geração de consenso e da violência. Como diz o autor (BULL, 2002, p.112):

A liberação dos povos africanos e asiáticos dos impérios coloniais europeus foi acompanhada por violência e desordem, e aqueles que lutaram contra o domínio colonial subordinaram conscientemente a ordem à justiça. Mas uma parte desse processo consistiu na transferência ordeira do poder por parte dos governos metropolitanos para suas ex-colônias. Parece claro também que, mesmo sem o consentimento de todas as partes envolvidas, a mudança pode ser feita com uma desordem apenas local e temporária, se houver evidência indiscutível de consenso na sociedade internacional em favor dessa mudança, e especialmente se todas as grandes potências participarem desse consenso.

O que fez, então, as grandes potências concordarem com os movimentos de libertação anti-colonial? Isso certamente é um assunto demasiadamente complexo para ser explorado aqui neste capítulo, ou detalhadamente nesta monografia. Afinal, perspectivas decoloniais afirmam que o colonialismo ainda existe, só que não mais pela criação de colônias administrativas (QUIJANO, 2005). De todo modo, o que pretendemos revelar é que se houver alguma mudança, esta deve surgir por meio da alteração das percepções dos Estados, o que, por sua vez, reflete a percepção das pessoas e influenciará a maneira como as organizações internacionais serão estruturadas. Ao fim e ao cabo, retornamos às afirmações do capítulo anterior acerca dos regimes. Isto é, contanto que os princípios e normas que os estruturam permaneçam iguais, o regime se mantém. A partir do momento em que esses princípios e normas são alterados, as regras e procedimentos decisórios irão se adequar para abordar as diferentes agendas de maneiras distintas. A ordem e os regimes, assim, são resultados dessas concepções de mundo, ainda que a questão do poder e das grandes potências permaneça enquanto um ponto de confusão.

### **3.1.3 Ordem Como Um Arranjo Intencional (ou não) - Contribuições Conceituais e Metodológicas**

Ao falarmos da percepção dos Estados, ou atores, estamos também falando das formas com que eles mantêm a ordem. Até então, governança, enquanto conceito, não foi devidamente explorado neste capítulo, apesar de termos discutido as formas com que Estados e organizações internacionais mantêm a ordem. Governança não é um conceito que aparece em Bull (2002), muito embora a grande questão por trás dos estudos sobre ordem global esteja em entender como existe governança mesmo sem governo. Governança, de maneira

geral, diz respeito às formas com que uma ordem é mantida, ou “governada”. Rosenau (1992), porém, afirma que governança não é o mesmo que governo, e, assim sendo, independe de governo no sentido formal para existir. O governo exige que haja alguma instância de autoridade que imponha que certas atividades sejam cumpridas em prol de um objetivo comum, seja ele qual for (ROSENAU, 1992, p.4). Governança, por outro lado, diz respeito a um conjunto de atividades voltadas ao cumprimento de certos objetivos, sem que necessariamente exista uma instância formal que delegue determinadas funções e responsabilidades às partes envolvidas (ROSENAU, 1992, p.4). A governança, assim, é um fenômeno maior, pois engloba tanto instâncias governamentais quanto mecanismos informais, não governamentais que, de uma maneira ou outra, facilitam as partes a perseguirem os objetivos que determinaram em conjunto (ROSENAU, 1992, p.4). Em última instância, a governança, para Rosenau (1992, p.4), diz respeito “às formas de condução da política mundial que são dependentes tanto em sentidos intersubjetivos quanto em mecanismos formais; ou seja, é uma forma de “governar”<sup>24</sup> que depende da aceitação dos demais, ou das partes mais poderosas, enquanto que o governo existe independente da vontade daqueles que são governados.

Porque existe governança na ordem global, afirmamos, em concordância com Rosenau (1992), que ordem não é sinônimo de autoridade formal. Ela é um sistema acordado. Entretanto, os graus de simetria que derivam desses acordos não são equilibrados, como discutido anteriormente. Tanto Rosenau quanto Bull colocam ênfase nas grandes potências, pois são as partes mais poderosas do sistema. Portanto, mesmo em uma ordem contemporânea verdadeiramente global, que de fato abrange todo o mundo, há assimetrias internas. Como aponta Rosenau (1992) nem todos precisam estar de acordo, apenas aqueles que possuem mais poder. Também discutimos, a partir de Bull (2002) que existem, historicamente e conceitualmente, diferentes ordens, em escala global e regional. Nesse caso, ordens podem ser excludentes e, dependendo dos sistemas de sentidos que forem acordados, podem legitimar violências direcionadas a outras ordens. Ou seja, ordens têm quadros semânticos distintos, o que, embora não impeça que outras sociedades possam interagir, não significa que elas terão

---

<sup>24</sup> Rosenau constantemente usa a palavra “*rule*” quando trata da governança, que, no contexto em que está sendo empregada, significa algo similar à palavra governar em português. Rosenau (1992, p.4) afirma que a governança é um “*system of rule*”, que, na língua portuguesa, seria “um sistema de governo” ou “um sistema de governar”. Ambas formulações podem causar confusão, pois explicamos que governança não é governo no sentido formal do termo. O que Rosenau quer dizer é que “governar” e governo são fenômenos distintos. Embora o governo governe aqueles que estão sujeitos à sua autoridade, Rosenau está dizendo que o sistema internacional, ou os Estados e agentes não estatais, cria sistemas de governar a si mesmo que não dependem da autoridade formal de nenhuma organização supranacional. Optamos por usar, primeiro, o termo “conduzir” para evitar essa ambiguidade.

relações mediadas pelos mesmos valores. Como mostra Bull (2002, p.21):

Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confirmem a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja de fato um interesse comum. Quando Cortes e Pizarro encontraram os monarcas asteca e inca, quando George III enviou lorde Macartney a Pequim, ou quando os representantes da Rainha Vitória entraram em acordo com os chefes maori, o Sultão de Socoto ou o Cabala de Uganda, isso ocorreu fora do quadro de qualquer concepção compartilhada de uma sociedade internacional de que os dois lados fossem membros, com os mesmos direitos e deveres.

O que Rosenau enfatiza, assim como Bull faz, é o fato de que não pode existir uma ordem que não seja mediada por valores e objetivos comuns. Por isso, não há autoridade, no sentido de governo, na ordem global, mesmo que haja assimetrias e disputas. Todavia, como também discutido, desde o final do século XX vivemos em uma ordem verdadeiramente mundial. De todo modo, ainda que existam as tensões apresentadas no trabalho de Bull (2002), podemos assumir que os Estados ainda assim aceitam o princípio da soberania e, em certa medida, por estarem associados à ONU, acreditam na coexistência pacífica, pelo menos enquanto um padrão normativo. Ou seja, existe tensão, mas também existe consentimento na ordem global. Não estamos discutindo, neste capítulo, a origem do consentimento. Mas, considerando que a ordem é global, queremos ressaltar que os padrões de interação não são simétricos ou até mesmo coerentes (ROSENAU, 1992). Isso é uma questão que diz respeito à relação íntima entre governança e ordem.

Se Rosenau define governança como algo conceitualmente distinto de ordem, qual é a diferença entre os dois? Rosenau (1992) entende que governança é ordem com intenção. Na verdade, o autor acredita que a governança é sempre eficaz, dado que há o elemento do consentimento que guia suas políticas (ROSENAU, 1992). Para haver governança, não pode haver caos, ou “anarquia” no sentido corriqueiro do termo. Ou seja, se há uma governança fraca, há, automaticamente, o caos. Há, nisso, uma relação simbiótica entre governança e ordem. A ordem global, para o autor, representa “os arranjos rotineiros que fazem com que a política mundial vá de um ponto para outro” (ROSENAU, 1992, p.5, tradução nossa)<sup>25</sup>. Como explica Rosenau (1992, p.5), esses arranjos podem ser fundamentais – como o equilíbrio de poder, as regras que organizam as atividades dos Estados, e o papel que eles dão ao conflito, cooperação, o uso da força e diplomacia – ou de teor burocrático, como procedimentos voltados ao uso de passaportes, regulações em termos de correios e o próprio comércio

---

<sup>25</sup> Citação direta original: “Global order consists of those routinized arrangements through which world politics gets from one moment in time to the next” (ROSENAU, 1992, p.5).

internacional. A ordem, assim, seria o conjunto de arranjos mantidos pela governança frente aos objetivos comuns. Ela representa um todo, enquanto que a governança representa um todo menor.

Juntando as definições de ordem e governança, vemos que, a princípio, a conclusão é praticamente a mesma que a de Bull. Se a concepção de ambos em um primeiro momento é relativamente parecida, por que trazer Rosenau tendo discutido Bull? Rosenau enfatiza que nem todos os arranjos são intencionais. Ou melhor, que existem arranjos que *não* são resultado de esforços que têm a intenção de formar uma ordem global. Assim como Waltz (1979) afirma que a estrutura é formada pelas ações desinteressadas dos Estados, Rosenau (1992) afirma que certos arranjos globais são resultados de um agregado de ações individuais que servem para servir às demandas menores, localizadas. Por exemplo, como mostra Rosenau (1992, p.6) membros da Anistia Internacional investigam casos de tortura e aprisionamentos ilegais isolados, mas que, em níveis agregados, contribuem imensamente para uma ordem global que preza pela proteção dos direitos humanos. Porém, outros arranjos são criados especificamente para manter a ordem. Por exemplo, durante a Guerra Fria, a Alemanha Oriental especificamente criou leis que empregavam o uso da violência por parte da polícia para prevenir a emigração dos cidadãos para o Ocidente (ROSENAU, 1992, p.6). Isso foi uma forma intencional de manter a ordem vigente, que separava o Oriente do Ocidente.

É evidente que esses arranjos estão inseridos em sistemas formais de interação, e não estamos argumentando o contrário. O que nos interessa é destacar no processo simbiótico entre governança e ordem, o fato de que ambos se reforçam mutuamente. Como vimos a pouco, a governança abrange atividades formais e informais direcionadas ao cumprimento de objetivos comuns. Para Rosenau (1992), a ordem parece resultar da governança. Isto é, ela é um produto das atividades instituídas para atingir esses objetivos. No entanto, para haver governança, essas atividades precisam estar articuladas tanto entre si quanto em relação aos fundamentos que as sustentam. O funcionamento articulado dessas esferas só é possível quando há ordem entre elas. Em outras palavras, para haver governança, deve existir uma ordem que articule esses elementos. A governança estrutura a ordem com base nos objetivos que determina, mas só há governança quando existe uma ordem que organiza os processos vigentes. Em suma, só há governança quando há um padrão estruturado entre as atividades, gerando expectativas. Ordem e governança são, portanto, elementos que se constituem

mutuamente e não existem de forma isolada (ROSENAU, 1992). Por esse motivo, é complexo entender a relação entre eles, pois separá-los em termos empíricos seria ver somente parte da narrativa.

As contribuições de Bull (2002) e Rosenau (1992) constroem então uma imagem holística do que constitui a ordem e a governança global. Bull destaca a importância das ideias e dos valores para a ordem global. A relevância de seu trabalho está em fornecer um parâmetro conceitual e analítico que nos ajuda a conceber o “sistema” internacional como uma “sociedade” organizada apesar das tensões discutidas anteriormente. Partindo dessa ideia, Rosenau complementa as afirmações de Bull ao enfatizar a reflexividade entre ordem e governança. Isto é, a governança, que agora ganha destaque conceitual, diz respeito às atividades formais e informais que buscam atingir esses objetivos. Assim, a ordem representa os arranjos que se formam a partir desses objetivos e que conduzem a política mundial. Ambos, como mencionado, são mutuamente constitutivos. A ordem é tanto um resultado quanto uma pré-condição da governança, e vice-versa. A partir disso, conseguimos ver o papel tanto dos arranjos intencionais que estruturam a ordem global quanto dos arranjos não intencionais.

No entanto, se considerarmos que a ordem é tanto um fenômeno que emerge quanto que produz o sistema internacional, e ao mesmo tempo reconhecermos que existem arranjos resultantes de ações não intencionais, podemos inferir que a ordem global possui uma preponderância que vai além da simples manutenção das relações entre os Estados. Nesse sentido, Rosenau (1992, p.12) argumenta que a ordem global contemporânea é um fenômeno que, como sugere o próprio nome, abrange todas as regiões, Estados, indivíduos, relações sociais, organizações privadas internacionais e qualquer outro elemento social presente no mundo.

Essas atividades podem ter um escopo limitado, restrito a uma região específica ou a uma questão particular, mas ainda assim fazem parte integrante da ordem global. Operando em dimensões distintas e não diretamente relacionadas, elas podem não buscar se expandir para além de seus próprios limites, mas continuam sendo manifestações diretas desses arranjos (ROSENAU, 1992, p.12). A delimitação das fronteiras que cercam essas atividades é simultaneamente causa e efeito dos arranjos estruturados pela ordem global, pois é através do papel que desempenham na condução da política mundial que essas atividades possuem um sentido mais amplo. Em outras palavras, elas se concentram em uma área específica

devido às condições proporcionadas pela própria ordem global, ao mesmo tempo em que produzem outras condições que possibilitam a existência dessa ordem.

A ordem global constitui um mosaico de padrões de interação que operam em diversos níveis e formas. Isso significa que ela não apenas representa um conjunto integrado de arranjos, mas também incorpora padrões de interação distintos que se manifestam em diferentes escalas (ROSENAU, 1992, p.12-13). Através desses padrões, as atividades são capazes de produzir e reproduzir um todo cujos impactos se estendem para todas as partes envolvidas. Para entendermos a interseção entre governança e ordem de maneira mais clara, pensemos nos regimes. A governança global, ao contrário dos regimes internacionais, não se limita a uma área específica de atuação, mas está situada entre essas áreas, envolvendo sobreposição, conflito e gênese (ROSENAU, 1992, p. 9). Ou seja, a governança possibilita o que discutimos no capítulo anterior acerca das relações entre regimes. Ela, assim, coordena os pontos de contato entre as *issue-areas*. A ordem global, então, reúne os arranjos mais amplos possíveis, que se sustentam entre todos os regimes e todos os padrões de interação que decorrem desses regimes. Por isso, não há governança malsucedida, Toda governança global possui uma ordem global e, ao mesmo tempo, toda ordem possui uma governança. Ambos ajudam a explicar uns aos outros, e nenhum existe antes do outro.

A concepção multi vetorial desenhada por Rosenau (1992) marca, nesta primeira parte desta monografia, um passo fundamental em direção ao esforço conceitual e metodológico que defendemos nos capítulos seguintes. Seguindo essa concepção reflexiva, Rosenau (1992, p.14) afirma que os diversos padrões que sustentam a ordem global se manifestam em três níveis de atividades. A primeira diz respeito aos aspectos ideacionais, ou intersubjetivos. São os valores compartilhados e as concepções de mundo dos quais Bull deu bastante ênfase em seu trabalho. Essas ideias para Rosenau (1992, p.14) se manifestam mais claramente através de discursos, livros, editoriais ou outras formas de mídia. Ou seja, elas se manifestam nas produções, nos textos, ou em qualquer meio pelo qual se atribui sentido à realidade social.

A segunda trata especificamente dos comportamentos e das ações padronizadas que dão forma às ideias intersubjetivas. Ou seja, se afirmamos acima que as ideias se manifestam em produções jornalísticas, políticas e artísticas, as ações específicas sobre as quais essas produções tomam forma representam, para Rosenau (1992), esses comportamentos que se tornam rotineiros. Dentre esses comportamentos estão rotinas diplomáticas, negociações, controles, disputas, ameaças, dentre diversas outras práticas que sustentam as relações

internacionais (ROSENAU, 1992). Devemos enfatizar que nem todas essas práticas são conscientes, no sentido de que elas não são feitas no sentido de especificamente manter a ordem vigente. Elas são um reflexo da naturalização das formas de pensar e agir no sistema internacional. Tornam-se, como vimos em Onuf (1998) no capítulo anterior, um princípio.

A terceira está relacionada aos regimes, instituições e organizações internacionais que organizam essas ideias e comportamentos. A OMC, ONU, OIT, OMS, dentre outras, orientam um conjunto de regras que visam coordenar as interações entre os Estados e entidades não estatais. Regimes, como abordamos no capítulo anterior, também cumprem esse papel, reunindo um conjunto de organizações em uma determinada área de atuação (ROSENAU, 1992). Essas organizações e instituições são atravessadas pelos parâmetros estabelecidos pelas ideias e decorrem das práticas rotineiras.

O pensamento de Rosenau (1992), como apresentamos, é transversal e espelhado através de todas as dimensões da ordem e governança global. Isso não é diferente em relação a essas três esferas que acabamos de mencionar. Não podemos estabelecer umnexo causal comum entre essas variáveis, pois não há como estabelecer uma variável independente, que exista temporalmente antes das demais (ROSENAU, 1992). Devemos, assim, concebê-las de maneira integrativa e reflexiva. Por exemplo, a Guerra Fria foi marcada pela ideia de que existia uma disputa entre duas superpotências: os EUA e a União Soviética. As atividades estabelecidas por elas, de contenção e equilíbrio de poder, decorrem do entendimento intersubjetivo de que havia uma competição entre elas. Essa concepção não teria sido enraizada da maneira que foi senão pelos esforços da mídia de descrever o período enquanto uma competição entre superpotências, reforçando a ideia de que vivíamos em uma realidade bipolar. A contenção não poderia ter sido feita sem a criação da OTAN e do Pacto de Varsóvia, ao mesmo tempo em que eram instruídas pelo princípio da coexistência (ROSENAU, 1992). É importante ressaltar que a existência de duas alianças militares e o comportamento das superpotências também reforçaram as ideias de competição, que, por sua vez, legitimaram de volta as atividades realizadas pelas organizações. Portanto, como diz Rosenau (1992, p.16, tradução e grifo nosso) “[...] cada um é uma fonte, uma atividade e um resultado em relação aos outros dois [...]”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Citação direta original (com o nosso grifo): “[...] each is a source, an activity, and an outcome relative to the other two [...]” (ROSENAU, 1992, p.16).

### 3.2. Globalização

A concepção de ordem construída até agora pressupõe um grau de descentralização no que diz respeito à governança. Para Bull (2002), os Estados, sendo os principais agentes, são todos juízes das regras. Para Rosenau (1992), os arranjos se multiplicam a partir de estruturas formais e informais, sem que nenhuma entidade organize esses processos de maneira centralizada. A condução, nesse sentido, seria ampla, dependendo dos esforços dos Estados e outras entidades – mesmo que as grandes potências tenham uma capacidade mais acentuada de conduzir o andamento das atividades, como vimos em Bull (2002). Podemos atribuir essa descentralização às transformações que tomaram forma ao longo do século XX, devido aos avanços nas telecomunicações e à redução dos custos de logística e transporte (BALDWIN, 2001; KEOHANE e NYE, 2000; ROSENAU, 1992). Ou seja, a descentralização, em termos da condução, se dá sobretudo pela globalização.

A globalização, porém, ao mesmo tempo que descentraliza, é o elemento que centraliza as relações internacionais. Em outros termos, a globalização intensificou a abrangência da ordem global, fazendo com que as relações fossem cada vez mais capilarizadas e interdependentes (KEOHANE e NYE, 2000; ROSENAU, 1992).

A globalização é um fenômeno amplo e, por isso, não iremos trazer suas múltiplas definições. O que nos interessa, neste capítulo, é brevemente apresentar a capilarização das relações a partir das interdependências. Para Keohane e Nye (2000) a globalização designa um processo, ela não é uma coisa em si mesma. O “globalismo”, por outro lado, é aquilo que é intensificado a partir da globalização. A globalização, portanto, incide sobre o globalismo (KEOHANE e NYE, 2000). Keohane e Nye definem o globalismo – por sua vez – como as “redes de interdependência que se estendem ao longo de distâncias transcontinentais”<sup>27</sup> 2000, p.2, tradução e grifo nosso). Para Keohane e Nye (1989), a interdependência envolve uma relação de mútua dependência entre as partes, na qual as interações produzem efeitos recíprocos, embora não necessariamente iguais, para todos os envolvidos.

A globalização, portanto, representa o adensamento das redes de interdependência ao redor de todo o mundo, gerando não só um maior imbricamento entre os processos mas um número maior de bifurcações dentro das próprias redes (KEOHANE e NYE, 2000, p.7). Por

---

<sup>27</sup> Citação direta original: Globalism is a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances (KEOHANE e NYE, 2000, p.2).

exemplo, o globalismo ecológico, que trata das interações entre seres vivos e fatores ambientais ao longo de distâncias continentais, tem efeitos que impactam áreas como direitos humanos, redes de informação e pesquisa, formas de produção e o âmbito político em todo o mundo (KEOHANE e NYE, 2000). O que se torna claro é que, como discutido no capítulo anterior, a ordem contemporânea se vê atravessada por agendas e temas que não só estão relacionados, mas também interagem entre si de forma que sua sobreposição constitui novas formas de interação (KEOHANE e NYE, 2000; KEOHANE e NYE, 1989). A governança, como vimos, existe justamente nessas lacunas entre as diferentes *issue-areas* e a maneira com que a relação entre elas se transforma.

A definição de globalização de Keohane e Nye (2000) nos é relevante, pois introduz a ideia de múltiplas redes de interação à discussão. Rosenau (1992), ao apontar para a preponderância da ordem global revela justamente os padrões de interação que se tornaram mais difusos e interdependentes. Mais especificamente, essa concepção posiciona os atores em uma relação de dependência, tornando-os mais sensíveis às mudanças que ocorrem aos padrões dessas interações. Isto é, a globalização proporciona uma centralidade à ordem global na vida social, ao mesmo tempo que descentraliza as atividades geridas pela governança. Cria-se, assim, uma convergência em termos dos processos e, conseqüentemente, das ideias. Por convergência, nos referimos à capacidade ampliada de compartilhar um maior número de bens, tecnologia, capital e conhecimento, resultando em uma certa homogeneização dos processos de produção, salários e tipos de bens consumidos e demandados (KENWORTHY, 1997).

A interdependência da produção é a manifestação mais evidente desta convergência. Como mencionado, a globalização contemporânea é reflexo direto das transformações tecnológicas que reduziram os custos de transporte e aperfeiçoaram as telecomunicações – período que é comumente chamado de “globalização 2.0”, que abrange o século XIX e XX (BALDWIN, 2011; FRIEDMAN, 2005). Isso, invariavelmente, derrubou importantes barreiras que restringiam o capitalismo à produção localizada, criando incentivos para a expansão de processos produtivos ao redor do mundo (HARVEY, 2001; LEVITT, 1983). A possibilidade de locomover-se de maneira mais ágil, comunicar-se de forma mais rápida e receber um fluxo mais preciso de informações permitiu que a coordenação de complexos processos produtivos pudesse ser feita mesmo diante de distâncias geográficas significativas<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Baldwin (2013) argumenta que, junto com esses avanços, houve outros desenvolvimentos essenciais para construir um sistema econômico integrado. Entre esses desenvolvimentos estão: a redução do protecionismo; a

(BALDWIN, 2013). Isso culminou na possibilidade de se gerar economias de escala. Economias de escala ocorrem quando os custos de produção diminuem à medida que a produção de cada unidade adicional de um bem aumenta, reduzindo os custos marginais e permitindo a ampliação da produção (CARBAUGH, 2005). Só é possível atingir economias de escala a partir da internacionalização da produção, que, no caso que estamos ilustrando, se manifesta a partir da criação de cadeias globais de valor.

As cadeias globais de valor integram a economia mundial a partir da ampliação da divisão do trabalho internacional. Isto é, se divide o processo produtivo em determinadas etapas, que se desdobram a partir de diversas empresas ao redor de todo o mundo (BALDWIN, 2013). A divisão internacional da produção permite que firmas busquem reduzir custos relacionados aos insumos, fornecedores e mão de obra, exportando a sua produção para Estados cujo contexto social é receptivo a esse tipo de prática. Ou seja, a redução das distâncias sociais permitiu que a política de preços se estendesse para todo mundo, fazendo com que firmas pudessem cobrar menos pelos seus produtos e adentrar novos mercados (LEVITT, 1983). Portanto, a lógica por trás da internacionalização das empresas é encontrar maneiras de reduzir os custos de produção, permitindo que o preço final dos bens seja mais baixo e, ao mesmo tempo, padronizar os tipos de bens consumidos globalmente devido ao maior acesso a diversos mercados.

Keohane e Nye (2000) e Frankel (2000) demonstram que, devido a esse processo, é possível compreender os fluxos de renda, oferta e demanda relativa com base no teorema de Heckscher-Ohlin e Samuelson. Conforme essa teoria (KRUGMAN et al., 2015), o aumento da demanda por mão de obra barata em economias em desenvolvimento fez com que esse recurso, anteriormente abundante, se valorizasse, elevando os salários reais. Em contraste, a transferência de empresas das economias industriais para regiões com mão de obra mais barata resultou em uma queda significativa na demanda por trabalhadores menos qualificados, uma vez que possuem vantagens comparativas em produtos industriais, capital e mão de obra altamente qualificada. Consequentemente, os salários para a mão de obra menos qualificada nessas economias diminuíram. Em contrapartida, regiões do Sul Global, como a Ásia, abundantes em mão de obra não qualificada, experimentaram um aumento expressivo nos

---

desregulamentação de serviços, que impulsionou o surgimento do setor de telecomunicações e de outros serviços, como o transporte aéreo de cargas; a formação de economias de escala, estabelecendo as bases para a expansão global da divisão do trabalho; e a facilitação da dispersão tecnológica ao interligar diferentes processos de produção que trocam tecnologias entre si (BALDWIN, 2013).

salários reais (KEOHANE e NYE, 2000). Isso é um dos efeitos não intencionais das firmas transnacionais, que, diferente da narrativa puramente estado-cêntrica, têm mostrado um impacto significativo em termos da condução da ordem contemporânea.

A globalização, contudo, não é um fenômeno somente econômico. O adensamento das redes de interdependência trouxera novos atores complementares aos esforços dos Estados (KEOHANE e NYE, 2000). Barnett et.al (2022) mostra que houve um aumento significativo de organizações internacionais após a Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria. Entretanto, essa tendência se estagnou após esse momento. Na governança contemporânea, é possível perceber um aumento significativo da quantidade de organizações não governamentais (ONG) de diferentes tamanhos e abrangências, assim como um número maior de atores, como as firmas transnacionais, desempenhando papéis importantes (BARNETT et al., 2022). Keohane e Nye, em 2000, apontavam para um aumento de 20 mil organizações não governamentais na última década do século XX. Há, com isso, redes de cooperação entre organizações internacionais, ONGs e firmas transnacionais. Keohane e Nye (2000) mostram que o City Bank fez parcerias com ONGs locais em Bangladesh para auxiliar na concessão de financiamentos pequenos. A criação do *Global Compact*, mediado pela ONU, deu incentivos para que firmas aplicassem medidas que melhorassem as condições ambientais e de trabalho (KEOHANE e NYE, 2000) Barnett et. al (2022, p.15) mostra, a partir de Bernard e Quintin (2022), que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICR) liderou numerosas redes – inclusive contando com a parceria do Estado – para promover o controle de armas, incluindo minas terrestres. Sassen (2003), por fim, ressalta que apesar das redes entre organizações, ONGs e agências operam a partir de locais específicos, elas colaboram globalmente, evidenciando diversas manifestações de problemas globais em níveis locais e gerando respostas transfronteiriças coordenadas globalmente.

Enxergar a ordem por meio da globalização é, portanto, compreender a capilaridade da governança, ainda que isso não elimine por completo a figura do Estado.

### **3.3 Conclusões**

Este capítulo encerra a primeira parte desta monografia nos fornecendo um arcabouço conceitual robusto para podermos compreender a ordem global. Todavia, esta parte foi marcada pelas tensões relacionadas à ordem e ao poder, que serão respondidas na parte seguinte. Porém, antes de abordá-las, precisamos ter em mente, a partir sobretudo de Rosenau

(1992), que essa “hierarquia” conceitual entre normas, regimes e ordem global na verdade não se organizam de maneira verdadeiramente hierárquica. Se, como Rosenau (1992) nos atentou, ideias, comportamentos e instituições estão interligadas de maneira que nenhuma seja a causa da outra, estendemos o mesmo para a relação entre normas, regimes e governança. De fato, todos esses elementos são constitutivos um do outro. O que muda, verdadeiramente, é o grau de agregação, como mencionado no capítulo 1. Vemos que se normas estão na base, elas influenciam tanto os regimes internacionais quanto a ordem em si (normas, de maneira agregada, são instituições). Contudo, regimes também influenciam normas e a ordem. Ao delimitar as questões abordadas em *issue-areas* específicas, regimes criam um aparato burocrático e conceitual para tratar sobre certos problemas de maneiras especializadas. Nesse sentido, regimes criam espaços que permitem que normas sejam alteradas sem que eles em si deixem de existir, como vimos no capítulo 2. Ao mesmo tempo, a ordem (e a governança) sendo a entidade que atravessa as dinâmicas entre regimes e diferentes atores, apresenta um cenário articulado que permite que esses regimes e normas consigam funcionar. A governança, especificamente, ao ser intermediária entre as lacunas que se formam entre as *issue-areas*, possibilita a existência das redes que se formam entre regimes, como apontava Keohane (2005). Ou seja, a sobreposição desses regimes ao tratar de *issue-areas* correlatas criam um novo arcabouço em relação a como agir diante de uma diversidade de questões.

Como podemos ver, todos esses elementos atuam de maneira conjunta. Bull (2002) nos ajuda a entender que esses elementos se sustentam diante de valores compartilhados. Rosenau (1992) acrescenta ao nos mostrar as possibilidade de ver a relação entre normas, regimes e ordem de maneira transversal. A união entre os dois autores nos permite enxergar um sistema internacional que não está ancorado na premissa do estado de natureza hobbesiano. Porém, isso não faz as tensões irem embora. Por que Bull afirma que pode existir uma “Sociedade Anárquica”, baseada em valores, mas que priorizam as vontades das grandes potências? Se esse for o caso, por que precisamos nos preocupar com a criação de valores compartilhados no sistema internacional? Como vimos em Bull (2002), esses valores têm um impacto perceptível na conduta dos Estados, inclusive, e principalmente, na maneira que enxergam o conflito e o uso da força. Ou seja, o uso da força tem “contexto”, não é sempre uma realidade das relações internacionais.

Mas o que isso nos indica? Em um primeiro momento, isso nos mostra que, se a concepção realista (hobbesiana), pautada no poder como condutor das relações entre os

Estados, ancora a sua ontologia baseado no que o sistema *não* é, devemos investigar as suas premissas e ver o que causa essas tensões. Não estamos dizendo, porém, que não há disputas e assimetrias no sistema internacional, muito pelo contrário. Mas, se entendemos que vivemos em um mundo marcado pelo dilema de segurança, certas conclusões precisam decorrer dessas premissas. Como mostramos, não é sempre esse o caso. A questão, portanto, está em analisarmos de que forma os realistas – ou melhor, neo realistas – enxergam o poder de maneira mais detalhada. Como o equilíbrio é a explicação que eles fornecem para uma gama de interações, precisamos pensar em formas de revisar a concepção de poder neo realista para compreendermos, por exemplo, o que permite a existência de uma “sociedade anárquica”. Esse será nosso foco na próxima parte.

**PARTE II**  
**PODER, IDENTIDADE E ORDEM**

## 4

### Poder Como *'Relação'* e Discurso

A Parte I desta monografia apresentou uma hierarquia conceitual que abrange normas, regimes internacionais e ordem global. Esses conceitos foram organizados de acordo com seu grau de agregação: normas representando o nível mais básico, regimes internacionais ocupando um grau intermediário, e ordem global situando-se no nível mais alto. Entretanto, conforme discutido ao final do capítulo anterior, essa hierarquia não é estritamente linear. Normas, regimes e ordem global se estruturam mutuamente, tornando-se interdependentes, sem que possamos claramente identificar um como variável independente em relação aos outros. De fato, a partir dos conceitos que foram mobilizados na parte anterior, conseguimos, em parte, construir uma imagem compreensiva acerca das relações entre os Estados e outras entidades no sistema internacional. Vimos que concepções que enxergam as relações internacionais a partir da política de poder tornam-se cegas para dinâmicas que são também relevantes, como as percepções dos Estados em relação uns aos outros e o papel que normas possuem na maneira de conduzi-los (WENDT, 1992).

Todavia, a Parte I foi também marcada por tensões que, de forma proposital, foram deixadas para serem respondidas aqui. A cada nível que acendemos dentro da hierarquia conceitual, um conjunto de problemas associado ao poder surgiam. Com exceção das normas, as concepções de regimes internacionais e ordem que foram abordadas estavam tomadas por tensões desse tipo. Por exemplo, a concepção *modified structural*, nos apresentada por Krasner (1982), reconhece o papel que os regimes internacionais desempenham na condução das relações entre os Estados, mas afirma que, no fim, em situações de soma zero, o poder fala mais alto. Keohane (2005) afirma especificamente que os regimes internacionais são, em grande parte, conduzidos por um pequeno número de potências, cujas opiniões são mais consideradas devido ao seu maior poder. Bull (2002), como vimos no capítulo anterior, incorre em uma tensão parecida.

No entanto, as várias teorias discutidas na Parte I, embora não abandonem a concepção de poder baseada em capacidades, ainda apresentam lacunas significativas em relação às conclusões que essa ideia aparenta inferir. Guzzini (2013) demonstra que Krasner, através dos regimes, e Keohane e Nye, pela interdependência assimétrica, não rejeitam a lógica da distribuição de poder, mas a contextualizam em diferentes cenários. Para eles, o

poder se manifesta de maneira distinta conforme o contexto (GUZZINI, 2013). As *issue-areas* criam um espaço de interação que influencia a maneira como certos recursos são empregados. Por exemplo, em um contexto econômico, o uso de recursos militares pode não ser a melhor opção, considerando certos resultados esperados (GUZZINI, 2013). Dessa forma, essa concepção de poder é vista como algo que influencia resultados específicos, que variam conforme a arena em que os atores interagem (GUZZINI, 2013). Guzzini (2013) argumenta que a interdependência assimétrica de Keohane e Nye reformula, em certa medida, a concepção neo realista ao considerar que as vulnerabilidades são distintas dependendo das áreas temáticas. Para a visão neo realista, essa diferenciação não existe, pois os recursos possibilitam que a coerção e o conflito sejam empregados da mesma maneira independente da situação.

Com base na definição de poder centrada no controle de resultados específicos, Krasner e Keohane (2005) mostram, como discutido no capítulo 2, que os regimes têm a capacidade de modificar os termos de interação. Guzzini (2013) destaca que essa concepção, especialmente associada a Krasner, representa o que ele interpreta como um poder indireto, que se manifesta de forma institucional. Isso indica, considerando as discussões feitas acerca dos regimes, um movimento duplo. Ao mesmo tempo que os regimes têm a capacidade de influenciar o comportamento – especialmente em momentos em que há um descompasso, ou lacuna, na distribuição vigente de poder – eles são fontes de poder (GUZZINI, 2013). Portanto, devemos entender as dinâmicas dentro dos regimes como equilíbrios menores de poder. Por exemplo, as tentativas do Sul global de alterar certos arranjos institucionais seriam esforços para modificar esse equilíbrio de poder, desestabilizando a posição do Norte (GUZZINI, 2013, p. 23).

Krasner, porém, faz um esforço de dividir sua concepção de poder em duas esferas: o “meta poder”, que se manifesta nas tentativas de alterar as próprias instituições, e o poder relacional, que se desdobra dentro das mesmas (GUZZINI, 2013). Guzzini (2013) mostra que ambas (meta-poder e poder relacional) devem ser vistas como uma unidade, dado que as capacidades de barganha dentro dessas instituições, assim como a capacidade de alterá-las por completo, estão intimamente ligadas à disponibilidade de recursos que um Estado possui. Isso é uma condição implícita de sua teoria, que deve ser levada em consideração em termos analíticos.

O que se mostra evidente, a partir do percurso que traçamos até então, é que concepções que não reformulam o lugar do poder como o elemento explicativo preponderante, mas que, ao mesmo tempo, percebem que existem certas falhas e desejam

remediá-las, terão de lidar com dilemas bastante complexos. Conforme discutido no capítulo 2, Wendt (1992) ilustra esse dilema em sua obra ao reconhecer que uma potência violenta, com capacidade de triunfar em conflitos armados, pode transformar a estrutura da anarquia em um estado de violência. Ou seja, fica claro que as ideias possuem um papel secundário, pois, ao fim e ao cabo, o que realmente determina as formas de anarquia é a distribuição de poder. Percebe-se que, se há essa lacuna na teoria de Wendt (1992), isso parte de duas decisões conceituais.

A primeira já sabemos. Wendt não abre mão por completo da lógica de poder neo realista. Mais especificamente, Wendt é explícito ao afirmar que reconhece a capacidade *independente* que os aspectos materiais possuem na maneira que as relações são organizadas, muito embora afirme que os entendimentos intersubjetivos do uso desses recursos também importam (WENDT, 1999, p.110). A questão aqui, novamente, é a prioridade.

A segunda, e mais importante, está na forma com que ele define conceitualmente o papel das identidades. Embora “identidade” seja um assunto para o próximo capítulo, esse aspecto na teoria de Wendt (1999) parece causar algumas confusões. Afirmamos no capítulo 2 que as identidades, para Wendt, representavam certos papéis, que, conseqüentemente, constituíam interesses a partir de conhecimentos subjetivos. Ou seja, aqui ainda é um fenômeno social, pautado pelas demarcações do Eu e o Outro. Porém, essa é uma definição de identidade para Wendt, chamada de identidade tipo “papel”, ou *role* em inglês (WENDT, 1999). Mas existem outras identidades, como a corporativa, a de “tipo”, *type* em inglês, e a coletiva (WENDT, 1999, p.224).

A que nos chama mais atenção é identidade "tipo", pois, como mostra Wendt (1999, p. 226-227), essa forma de conceber identidade pressupõe que haja um componente "inato" nas características que determinam certos elementos de um Estado. Por exemplo, a natureza de um Estado, seja ele democrático ou fascista, depende exclusivamente das estruturas políticas internas que organizam as relações entre o governo e a sociedade (Wendt, 1999). Sendo assim, Wendt (1999, p. 226) é claro ao afirmar que, embora possam ser fruto das relações entre os Estados, esses princípios são exógenos ao sistema internacional, pois independem da existência de outros Estados para existir.

A existência desse tipo de identidade é confusa diante de afirmações que defendem uma concepção relacional de identidade. Como podem os Estados assumir papéis de rivais, amigos ou inimigos, dependendo da cultura (ideias compartilhadas) de anarquia, e efetivamente mudar sua identidade, se possuem uma identidade pré-social? No melhor dos mundos possíveis, os Estados seriam amigos em uma cultura de anarquia kantiana, onde não

haveria conflito, pois todos seriam repúblicas constitucionais e a ordem permaneceria constante. Contudo, como vimos no capítulo 2, basta surgir, por algum motivo não especificado, um Estado violento e poderoso para que a ordem seja desestabilizada. Nesse contexto, as normas surgem do conhecimento comum e fazem com que os Estados internalizem certas concepções (WENDT, 1999, p.160). Mas, como apresentamos, se existem identidades pré-sociais e o poder é preponderante, o papel das normas é minimizado.

Este capítulo centrar-se-á no conceito das normas. Ou seja, as discussões que serão feitas sobre poder terão suas bases nos questionamentos que surgem a partir da relação entre normas e poder. Não é por acaso que as normas, na parte anterior, foram as únicas a não serem relacionadas a poder. Como mostra Epstein (2017), os construtivistas trouxeram contribuições significativas em relação às formas de conceber as normas como elemento constitutivo dos agentes, ou Estados. Contudo, é notória a ausência de como as relações de poder, para esses autores, atravessam as formas com que essas normas possibilitam e impossibilitam ao mesmo tempo.

Por exemplo, Onuf (1998), ao falar sobre regras e normas, as coloca como decorrentes de certos atos de fala. Ou seja, atos de fala assertivos, diretivos e comissivos geram padrões de comportamento que resultam em regras de instrução, de direção (ou imperativas) e de comprometimento respectivamente. Nessa formulação, há um foco quase exclusivo na maneira com que as falas, que produzem efeitos recorrentes, têm impacto na maneira com que atores enxergam o mundo e suas atividades. Inayatullah e Blaney (2017) apontam especificamente para a ausência das relações de poder na concepção do “*norm entrepreneur*” e do processo de internalização da norma. Os autores alegam que as formas com que essas ideias são comumente formuladas pintam a figura de um herói, que teve a iniciativa de gerar uma norma que fosse gerar benefícios, sem considerar as relações de violência e resistência que muitas vezes permeiam esses processos (INAYATULLAH e BLANEY, 2017).

Para Finnemore e Sikkink (1998, p.893-896) normas internacionais surgem, muitas vezes, de normas domésticas internacionalizadas a partir do surgimento desses “*norm entrepreneurs*” que as elevam para nível global após de um processo que, primeiro, se inicia com a elaboração de uma possível norma, depois um processo de ampla aceitação e, por fim, uma internalização global desta norma. A figura do *norm entrepreneur* surge a partir do momento em que ela se vê numa situação cuja experiência, para ela, demanda que certas normas sejam criadas ou agendas sejam formadas (FINNEMORE e SIKINK, 1998, p.896-897).

A crítica deve ser feita por via do poder – ou melhor, da necessidade de incorporá-lo à análise de normas. Este capítulo tem o intuito de apresentar uma outra maneira de se enxergar o poder. Para tal, primeiro iremos apresentar uma crítica à abordagem neo realista. Depois, iremos tratar do poder como algo impessoal.

#### **4.1 Críticas ao Neo realismo, Poder Relacional e Estrutural**

A Parte I tratou em diversos momentos da concepção de poder neo realista. A distribuição de poder representa a dispersão de um conjunto de recursos aos membros da estrutura do sistema internacional (WALTZ, 1979). Ou seja, essas capacidades irão determinar a posição de cada Estado dentro dessa estrutura, permitindo a diferenciação entre unidades que são funcionalmente iguais. Esses recursos limitam as atividades dos Estados e criam uma “ordem” em termos dos seus comportamentos (WALTZ, 1979). O que nos interessa, contudo, é a definição formal de poder para esta perspectiva. Waltz (1979, p.131), por exemplo, afirma que o poder de um Estado é resultado da combinação de alguns elementos: tamanho da população e do território; dotação de recursos, dos mais diversos; capacidade econômica; força militar; e estabilidade e competência política. Mearsheimer (2001) segue uma concepção parecida, mas distingue entre poder concreto, militar, e poder latente, “econômico”. O poder latente, para Mearsheimer (2001), é aquele que tem potencial para se tornar poder concreto. Ou seja, são os elementos que podem *ser convertidos* em poder militar. A instrumentalidade deste tipo de poder para o realismo, de maneira geral, está na capacidade que ele possui de prever o futuro (GUZZINI, 2013). Aquele que possui mais poder possui mais capacidade de agir de tal maneira, ou, em último caso, de se sair vitorioso em relação às outras unidades. Por exemplo, uma unipolaridade representa um sistema com somente uma grande potência. Em tese, a característica do sistema ia se conformar à distribuição de poder, que, concentrado em um só pólo, significa que seria um sistema hegemônico.

Guzzini (2013) aponta para duas contradições nesta forma de pensar. A primeira é a circularidade presente no pensamento neo realista. É importante destacarmos, contudo, a ênfase no *neo* realista. Isso significa que não há, necessariamente, circularidade em outros realistas, como Morgenthau (2003). Por exemplo, Morgenthau (2003, p.51) entende poder como “o controle do homem sobre as mentes e ações do outro homem”, o que, como vimos, difere conceitualmente da definição de poder como capacidade. O distanciamento de Waltz desse tipo de formulação foi uma tentativa de evitar ambiguidades. No intuito de compreender essa questão, consideremos, como um exemplo, a concepção de Morgenthau. Para sabermos se um “homem” consegue controlar a mente de outro duas coisas precisam ocorrer. Ou

precisamos estar presentes no momento em que isso ocorre, ou precisamos estar cientes de que, de fato, isso ocorreu no passado. De uma maneira ou de outra, não podemos saber se um homem tem poder sobre outro a não ser que ele seja exercido, seja no presente ou no passado. A partir dessa definição, como conseguimos ranqueá-los? A resposta é simples: não conseguimos. Se Waltz entende a estrutura como a distribuição de capacidades, devemos, para saber a natureza do sistema, poder ranquear os Estados a partir dos seus recursos. Ou seja, assim como os cientistas naturais buscam formular teorias gerais que nos permitam fazer previsões, Waltz procurou elaborar uma teoria sistêmica que pudesse prever a maneira com que o sistema internacional iria se organizar com base na quantidade de polos que ele possui em um determinado momento. Como discutido nos capítulos 2 e 3, o equilíbrio de poder depende da quantidade de polos presentes no sistema. Essa premissa nos permite avaliar qual configuração é mais "estável", pois se baseia em fatores "objetivos". Por exemplo, podemos avaliar se um sistema bipolar é mais estável do que um sistema multipolar, ou vice-versa, somente com base na distribuição de poder (WALTZ, 1979). Para Waltz (1979), um sistema bipolar, composto por apenas duas grandes potências, é mais estável do que um sistema multipolar, composto por três ou mais grandes potências, pois possui menos focos de ameaça e, conseqüentemente, menos disputas. Isso, por conseqüente, faz com que a possibilidade desse sistema de mudar (alterar a quantidade de grandes potências) seja menor. Essa afirmação tem a pretensão de ser universal, pois, em qualquer momento histórico cujo sistema for anárquico, a bipolaridade será sempre mais estável. Como vimos com o fim da Guerra Fria, isso não se mostrou inteiramente verdadeiro.

Em tese, a capacidade de previsão dessa concepção de poder elimina a necessidade de observá-lo sendo exercido para determinar quem é mais forte. Entretanto, na verdade, a forma de determinar o que torna um Estado verdadeiramente forte ainda depende de uma análise *ex post facto*. Mesmo que os recursos nos dêem uma ideia das capacidades dos Estados, só teremos certeza de que elas realmente representam um atributo desse Estado a partir de uma demonstração. Afirmar que um Estado A ganhou alguma guerra contra B é o mesmo que afirmar que ele é mais poderoso que B (GUZZINI, 2013). Porém, só sabemos que a A é mais poderoso que B porque ele saiu vitorioso em uma disputa contra B (GUZZINI, 2013). A lógica, portanto, é tautológica. Circunda-se infinitamente em volta das mesmas premissas. Entretanto, se a lógica é circular e causal, isso significa que para todas as situações em que houver um vencedor, este, necessariamente, terá mais capacidades que outro. A primeira e evidente anomalia que surge desta afirmação é a vitória do Vietnã em relação aos EUA (GUZZINI, 2013). Considerando que o neo realismo coloca o poder como fator explicativo,

isso significa que por definição o Vietnã tinha, naquela época, mais poder que os EUA. Todavia, isso não é verdade, e nenhum realista admitiria isso. Há, assim, duas possibilidades de resolver este problema. A primeira seria incorporar outra concepção de poder. A segunda seria elaborar alguma explicação *ad hoc* específica para abordar aquele caso, o que minaria a potência explicativa do poder nos termos colocados pelo neo realismo.

Guzzini (2013) aponta para outra dificuldade na concepção neo realista. Considerando que os recursos são os mesmos independente do contexto, eles, sendo *fontes* de poder, devem ser perfeitamente intercambiáveis. Isto é, se Waltz (1979) definiu, por exemplo, economia e força militar como recursos de poder, isso significa que eles possuem a mesma natureza, e, logo, se manifestam enquanto artefatos de poder sob qualquer pretexto. Ocorre que não é tão simples estabelecer essa covariância. Como mostra Guzzini (2013, p.3 tradução e grifo nosso) “[...] enquanto que os economistas conseguem reduzir um conjunto diverso de preferências [...] a uma, ou algumas, curvas de indiferença, através do conceito de dinheiro [...]”<sup>29</sup>, o mesmo não se aplica ao poder. O problema aqui está em assumir a “fungibilidade” (capacidade de algo ser convertido em outra coisa de igual valor) dos recursos que compõem o poder (GUZZINI, 2013). Mearsheimer (2001) faz isso bem claramente ao distinguir entre poder latente e poder concreto. Na verdade, os dois são a mesma coisa, mas em momentos distintos. Os recursos econômicos, por exemplo, existem enquanto propriedades de poder militar ainda não realizadas. Eles efetivamente existem de maneira indissociável. Isso é reflexo de uma concepção de poder que enxerga recursos como se fossem dinheiro, que é fungível por conta de sua alta liquidez (GUZZINI, 2013). Não se pode, em última instância, conceber os recursos de poder de forma intercambiável, pois eles não possuem efeitos iguais em contextos diferentes.

Parte da solução foi trazida por Krasner e Keohane e Nye, como discutido anteriormente. Contudo, Guzzini (2013) aponta que uma concepção que de fato burla essas limitações leva em conta o contexto relacional do poder. Ou seja, uma concepção de poder relacional – como o “poder político” de Morgenthau (2003) – leva em consideração as formas com que o poder se constrói a partir de relações sociais (GUZZINI, 2013). Se definirmos poder como a capacidade de fazer com que outra pessoa cumpra a nossa vontade, ou, de maneira mais direta, como influência, os fatores que exercem essa influência mudam conforme as concepções sobre os meios utilizados para exercer esse poder (GUZZINI, 2013). Dahl, por exemplo, entende o poder como a capacidade de um ator influenciar outro a realizar

---

<sup>29</sup> Citação direta original com nossos grifos: “[...] whereas can reduce a variety of preferences [...] into a unified utility function through the concept of money [...]” (GUZZINI, 2013, p,3).

algo que este não faria normalmente (GUZZINI, 2013, p. 4). "O que este não faria normalmente" está ligado às formas de relação social que determinam, naquele contexto, o que é considerado "normal" fazer em primeiro lugar. Essa concepção também leva em conta a capacidade transformadora dos atores em relação à "estrutura" que estão situados, assim como a relação entre mercados e firmas (GUZZINI, 2013). De início, o mercado cria as condições de interação entre atores econômicos. Dependendo do mercado, as interações serão diferentes. Essa concepção estruturalista, em um primeiro momento, se assemelha à de Waltz, no sentido que, dependendo das condições da estrutura, as relações serão de uma ou outra maneira (GUZZINI, 2013). Contudo, conforme ocorrem as relações, os impactos que elas provocam na estrutura são visíveis. Ou seja, os atores podem também, dado uma certa quantidade de tempo, alterar a estrutura.

Partindo de um contexto empírico real, deve-se também, como aponta Baldwin (GUZZINI, 2013) compreender as *normas sociais* que organizam os processos dentro de uma sociedade. Considerando que o poder é relacional e incide sobre os recursos, a maneira com que esses recursos serão usados dependerá, em larga medida, do conjunto de normas vigentes. As *normas sociais*, neste caso, dizem respeito à distribuição de sentidos de uma dada sociedade. Por exemplo, a autoridade do professor é respeitada tendo em vista os arranjos institucionais que o colocam em uma posição social privilegiada (WENDT, 1992). Todavia, essa posição é restrita ao contexto da sala de aula, ou da instituição de ensino. O "poder" do professor está restrito às dinâmicas que legitimam a sua autoridade sobre certas pessoas e em certos espaços. Mais especificamente, o professor tem legitimidade em relação aos seus alunos, mas não, por exemplo, em relação aos pais dos alunos. Dependendo da instituição, pública ou privada, a relação entre o professor e os pais pode ser invertida. Em suma, o *status* de "professor" não lhe confere um "poder" que o permite agir de qualquer maneira em qualquer lugar. O que importa, para a perspectiva relacional, é, como vimos em Giddens (1989), que a estrutura de um "sistema social" indica o conjunto de sentidos vigentes que organizam a vida social. Nesse sentido, os recursos, enquanto veículos pelos quais o "poder" é exercido, dependem dessa estrutura simbólica. Como diz Giddens (1989, p.18): "[o]s recursos (focalizados via significação e legitimação) são propriedades estruturadas de sistemas sociais, definidos e reproduzidos por agentes dotados de capacidade cognoscitiva no decorrer da interação".

Giddens (1989, 17-19), porém, nos fornece uma concepção dupla de poder que para nós, neste momento, é interessante. O poder, em primeiro lugar, possui relação com o "agir". Agir, para Giddens (1989), diz respeito à capacidade de um ator de transformar a realidade,

ou, para sermos mais claros, de causar alguma diferença no estado atual das coisas. Isso não significa necessariamente que só há ação quando ocorre, em um sentido amplo, alguma "revolução" ou qualquer evento que de fato altere drasticamente a realidade em que vivemos. Queremos dizer qualquer influência sobre a realidade. Por exemplo, eu, neste momento, ao usar o computador para escrever esta monografia, estou agindo pois estou "fazendo" algo que está criando uma diferença na realidade, mesmo que não seja uma diferença absolutamente disruptiva. Da mesma forma, Giddens (1989) afirma que a "coerção" por parte de certas organizações, que restringem nossa capacidade de escolha, não nos retira a capacidade de agir. O que de fato nos faz deixar de ser "agentes" é quando perdemos nossa capacidade de transformar a realidade. Portanto, em um primeiro momento, a ação está relacionada ao "poder" em termos da capacidade de alterar a realidade. Ela é, nesse sentido, um elemento pré-social.

Em segundo lugar, porém, Giddens (1989) entende que as relações sociais ocorrem dentro de sistemas sociais e, assim, o processo de monitoramento reflexivo e recursivo (ver capítulo 1) tem impacto sobre a maneira com que a ação será tomada. Assim sendo, as ações não tomam os contornos pré sociais no sentido que pode parecer à primeira vista. Como vimos, os recursos por meio dos quais um agente pode agir estão restritos aos sistemas de significação que decorrem das interações recorrentes e reflexivas dos atores em um sistema social. Ou seja, dependendo do contexto, certos recursos terão diferentes sentidos e, com isso, diferentes formas de agir irão surgir. Como mostra Giddens (1989, p.18):

O poder não está intrinsecamente ligado à realização de interesses seccionais. Nessa concepção, o uso do poder não caracteriza tipos específicos de conduta, mas toda a ação, e o poder não é em si mesmo um recurso.

Se entendemos ação enquanto capacidade transformadora, então, nesses termos, toda a ação é uma manifestação de poder, tendo em vista o contexto normativo sobre o qual os recursos para exercê-lo estão inseridos. Contudo, como vimos, a coerção não nos elimina a possibilidade de agir. Isso não se restringe a um preciosismo conceitual (como afirmar, sem muita elaboração, que aquele que é forçado a trabalhar está agindo pois está transformando a realidade), mas indica a possibilidade de resistência. Essa relação, porém, não é tão clara.

Guzzini (2013) destaca que Steven Lukes, um importante teórico do poder, em sua terceira dimensão do poder, descreve uma situação em que as estruturas sociais limitam profundamente a vida social. Nessa perspectiva, a coerção inibe os indivíduos a tal ponto que seus interesses são suprimidos antes mesmo de serem manifestados. Essa visão se assemelha à

concepção gramsciana, como apresentada por autores como Cox, que utiliza o conceito de bloco histórico para assumir uma homogeneidade entre um grupo de pessoas com base nos sentidos intersubjetivos que compartilham (COX, 1981; GUZZINI, 2013). Essa homogeneidade resulta do papel da hegemonia, que sustenta, produz e difunde, através de certas instituições, um conjunto de sentidos que capturam a mente da população, fazendo com que pensem de acordo com ela. Constitui-se, portanto, a partir das condições materiais de produção, uma ideologia (COX, 1981).

A diferença entre ambas abordagens está na gênese do poder. Cox e Luke 's elaboram abordagens *top-down*, em que a estrutura constrange e reprime a ação dos atores. Giddens, por outro lado, formula uma concepção *bottom-up*, em que a agência é a gênese do poder. Colocando o foco no agente, Giddens não concebe situações sociais em que o ator perde totalmente a capacidade de agir, ou está totalmente tomado por estruturas que o antecedem por completo. Para nós, ambas abordagens possuem seus méritos. Contudo, como afirma Giddens (1989, p.18): “[n]ão devemos conceber as estruturas de dominação firmadas em instituições sociais como se de alguma forma produzissem laboriosamente “corpos dóceis” que se comportam como autônomos [...]. Devemos conceber as *relações* de poder como instâncias de autonomia e dependência entre os agentes, ao mesmo tempo (GIDDENS, 1989). Isto é, as relações de poder se desdobram a partir de contextos sociais, e isso cria relações assimétricas. As assimetrias, porém, ao criarem contextos de dependência, também fornecem certos recursos através dos quais os agentes subordinados podem influenciar os seus superiores (GIDDENS, 1989, p.19). A questão, portanto, na concepção de Giddens, é fazer uma síntese entre concepções puramente estruturalistas e concepções que se baseiam somente nos agentes.

A “interdependência” entre a estrutura e o agente é notável em Giddens. Todavia, se entendemos que o agente pode se dispor de recursos fornecidos pela própria dominação para influenciar o superior, devemos também pressupor que esse agente possui interesses individuais. Ou seja, são interesses que decorrem de estruturas além do sistema social. Existe, de maneira implícita na formulação de Giddens, um agente dotado de interesses também *pré sociais*. Embora não neguemos que a capacidade de transformação – que, até certo ponto, constitui poder – seja pré-social, acreditamos que os interesses não são. A pergunta que surge é: por que o subordinado quer influenciar o seu superior? Isso é uma relação necessária? Essas questões não são respondidas por Giddens.

Devemos, novamente, buscar essa resposta por via das normas, a partir do momento que elas derivam das ações sociais (no sentido de Weber, ver capítulo 1). Se entendermos a

ordem global como os arranjos resultantes das atividades direcionadas a objetivos compartilhados, precisamos identificar, ao analisar essa ordem, quais são os objetivos que a sustentam. O que a perspectiva relacional nos mostra é que, como menciona Rosenau (1992), o conjunto de ideias e comportamentos presentes nesta ordem existem de maneira relacionada. Neste caso, ao mesmo tempo que as normas representam esses comportamentos rotineiros, elas carregam consigo um conjunto de ideias anteriores que dão sentido à sua existência.

Estabelecemos no capítulo 1 que as normas ao mesmo tempo que constituem o espaço de interação, gerando expectativas, também restringem o comportamento ao estabelecer certos incentivos positivos e negativos. Todavia, não atribuímos nenhum aspecto *cognitivo* – para usar a terminologia de Wendt (1992) – que estruture a existência das normas (como criticado por Epstein (2017)). A questão é que, se estabelecemos que a norma padroniza a ação social, com os sentidos visados nos outros, as relações sociais e de poder em uma ordem devem ser levadas em consideração na maneira com que essas normas são inventadas. Com base em Giddens (1989), entendemos que os recursos utilizados em um contexto social dependem fundamentalmente das normas (resultantes do processo de monitoramento reflexivo e recursivo que produz e reproduz a estrutura). Assim, se os recursos têm contextos sociais através dos quais o poder é exercido, as normas são um fruto direto do poder. Mas também não estamos argumentando que normas são criadas por aqueles que desejam dominar. Ou seja, não estamos afirmando que normas são somente formas de estabilizar o poder, ou que elas são somente meios pelos quais o poder é exercido. Estamos afirmando que as normas são *produtoras e reprodutoras* de poder.

Para entendermos isso de maneira mais clara, voltemos ao capítulo 1. Ao falarmos da distinção entre normas e regras, utilizamos o uso da linguagem como exemplo. A linguagem reúne um conjunto de signos em uma relação articulada. Não precisamos da norma culta para podermos nos comunicar, mas ela positiva a fala enquanto prática. Por isso determinamos que a regra é a positividade de algo que já é praticado; ou seja, é a positividade da norma. Contudo, se pensarmos em um Estado, a criação de uma identidade nacional depende da criação, ou adoção, de uma língua oficial (ANDERSON, 1991). Isso se dá pelo fato de que as pessoas precisam não só se comunicar entre si, mas devem compreender as instruções administrativas da burocracia central do governo (ANDERSON, 1991). A língua – ou melhor, o vernáculo – é um instrumento de homogeneização social, criando, na figura da “nação”, um espaço compartilhado e intersubjetivo (em princípio). Utilizamos a língua para realizar nossas atividades cotidianas e podemos enunciar o que nos motiva a usá-la. Por exemplo, estou

escrevendo esta monografia em português porque é a língua que domino, porque preciso concluir este trabalho para minha graduação, porque estou no Brasil, porque minha universidade é brasileira, porque a banca examinadora é composta por professores que falam português, entre muitas outras razões que justificam o uso do português nesta monografia. Todavia, de forma não intencional, estou reforçando uma estrutura que depende do vernáculo para se constituir (GIDDENS, 1989). Ou seja, a dualidade da estrutura, da qual falamos no capítulo 1, demonstra que as ações sociais, que reproduzimos de maneira recorrente, dão sentido ao sistema ao mesmo tempo que o sustentam. O poder, neste caso, emana das formas com que os recursos são utilizados, como, por exemplo, o uso da língua para comunicarmos.

Devemos entender a ordem de maneira similar aos sistemas sociais. Ela é composta, como vimos em Rosenau (1992), por atividades formais e informais, e intencionais e não intencionais. Giddens abrange essa concepção. Mas, como dito, ele, de maneira implícita, parece conceder que o ator possui alguma forma de interesse pré social, e isso não elimina certas contradições que vimos no capítulo 3. A dominação, nesse caso, poderia ser interpretada como esse interesse pré social, que se manifesta de maneira diferente dependendo do contexto social. Não estamos assumindo que esse seja o interesse natural de nenhuma entidade, embora também não estejamos excluindo a possibilidade de que esse possa ser um tipo de interesse. Para superar essa tensão, precisamos avançar na ideia de uma estrutura produtiva que permeia os atores de maneira mais intensa do que propõe Giddens, mas que, ao mesmo tempo, lhes fornece maneiras de agir sem retirar sua capacidade de agência. Ou seja, queremos chegar a uma concepção de poder que mantenha as afirmações de Giddens, mas que relaxe as suas premissas em relação aos agentes.

## **4.2 Discurso e Poder - Governança Impessoal**

Como vimos no capítulo anterior, há uma diferença entre ordem e governança. Governança refere-se às atividades que sustentam um conjunto de objetivos e interesses comuns, enquanto ordem é o resultado dessas atividades e, ao mesmo tempo, algo que possibilita que elas existam. Há, assim, uma lógica transversal à ordem, que depende tanto de uma estrutura quanto da ação de uma variedade de entidades.

Susan Strange, por exemplo, formula uma concepção de poder que inverte a ordem de prioridades (GUZZINI, 2013). Ela entende que poder não deve ser analisado a partir de certos resultados esperados, mas sim do controle de certas estruturas (GUZZINI, 2013). Nesse sentido, o poder estrutural é “[...] a capacidade de moldar estruturas de segurança, de

conhecimento, de produção e financeiras<sup>30</sup>” (STRANGE, 1985, p.15 apud. GUZZINI, 2013, p.27, tradução e grifo nosso). A concepção de Strange é estrutural, pois o poder se espalha por meio dessas estruturas, ele não necessariamente é “possuído” por nenhuma única entidade, tendo em vista a quantidade de agentes, processos e sistemas que estão integrados nessas estruturas (GUZZINI, 2013, p.27). É, portanto, um poder não intencional, pois, conforme a concepção de Strange, o funcionamento dessas estruturas está cada vez mais disperso em redes transnacionais não territorializadas, devido à globalização (GUZZINI, 2013, p.27). Podemos entender, portanto, esse poder não a partir do desejo de certos atores em gerar determinados resultados, mas sim como os efeitos que surgem do funcionamento dessas estruturas e de como elas organizam as relações entre diversos agentes (GUZZINI, 2012). Em outras palavras, os efeitos em uma estrutura têm diversas ramificações para outras estruturas, em outros locais, que se estendem para uma infinidade de atores.

Por exemplo, pensemos no sistema de equilíbrio simultâneo em uma economia aberta. As ações de um Banco Central podem ter efeito nos mercados de fundos emprestáveis, no investimento externo líquido e no mercado de câmbio de uma cadeia de outras economias ao redor do mundo (MANKIWI, 2014). Por exemplo, se o FED aumentar a taxa de juros, isso afetará a demanda por fundos nos mercados de fundos emprestáveis, aumentando o investimento externo líquido de diversas outras economias que buscam adquirir esses títulos. Conseqüentemente, o câmbio do dólar irá valorizar em relação a outras moedas, devido à maior demanda por dólares para aquisição desses títulos. Embora o sistema atualmente seja centrado nos EUA, isso, para Strange (GUZZINI, 2013) não indica que os EUA controlam esses sistemas, tendo em vista que outros sistemas têm impacto sobre a decisão do FED. Mesmo assim, o funcionamento de outros sistemas não está restrito aos EUA. Guzzini (2013) afirma que, durante a crise do Sistema Monetário Europeu em 1992, o aumento das taxas de juros na Alemanha, devido à inflação após a reunificação, teve impactos negativos sobre a libra esterlina e a lira italiana. Isso, por sua vez, limitou a capacidade dos bancos centrais de intervir diante do fluxo exorbitante de dinheiro sendo negociado (GUZZINI, 2013).

O importante aqui, para nós, não é avaliar as especificidades de cada estrutura, mas entender que o poder, em si, é *difuso* e que as estruturas também são plásticas. Essas redes são, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma variedade de fenômenos. Não será sempre que a Alemanha ou os EUA estarão em posições de alterar o funcionamento de outras economias. Essas economias podem, em outros momentos, ter impactos no funcionamento da

---

<sup>30</sup> Citação direta original: [...] the ability to shape the security, financial, productive and knowledge structures (STRANGE, 1985, p.15 apud. Guzzini, 2013, p.27).

economia alemã e estado-unidense. Como menciona Guzzini (2012, p.20, tradução e grifo nosso)<sup>31</sup>:

O poder [para Strange] é difuso em suas origens, devido às múltiplas formas de agência e da não-territorialidade. Logo, o fornecimento das funções políticas básicas em uma escala global é resultado das decisões e não decisões estruturalmente concebidas, feitas por governos e outros agentes, em mercados particulares, atores específicos, de maneira intencional ou não.

O poder, portanto, atravessa essas estruturas a partir da multiplicidade de organizações e agentes em interação. Não só essas estruturas regulam as atividades, mas, mais especificamente, também constituem as interações as quais estão situadas (GUZZINI, 2012).

Essas estruturas para Strange, contudo, não existem do nada. Elas existem, a princípio, para fornecer certos bens públicos, promovendo o bem comum mediado por valores como justiça, ordem, liberdade e riqueza (GUZZINI, 2012). As estruturas existem, logo, diante de um contexto político e moral. São estruturas que, por mais que ajam de maneira difusa, existem para cumprir certo propósito político – que pode, ou não, ser deturpado. A questão fundamental, então, é que a governança, dentro desta concepção, existe não só para prover bens públicos, mas de intermediário entre essas diversas atividades ao mesmo tempo que as reproduz (GUZZINI, 2012). Essa governança, então, é *discursiva* e se desenvolve a partir de *relações de poder* que atravessam, reforçam e transformam uma estrutura social. Precisamos, assim como sugere Guzzini (2012), conceber o poder como produtor e reproduzidor de sistemas sociais, ou, como dito anteriormente, como facilitador e limitador, ao mesmo tempo (FOUCAULT, 1988). Portanto, uma concepção de poder que ache pontos de interseção entre as abordagens de Giddens e Strange nos será útil (GUZZINI, 2012).

“Discurso” e “relações de poder” são conceitos foucaultianos, embora outros autores utilizem os mesmos “nomes” para descrever fenômenos distintos. A delimitação do que é discurso é uma tarefa difícil, pois até mesmo em Foucault há divergências dependendo da obra e do momento de seu trabalho (LYNCH, 2014) – assim como no seu conceito de poder. Contudo, em linhas gerais, podemos entender “discurso” como um sistema articulado de significação que confere sentido à realidade social, aos sujeitos, aos objetos, aos comportamentos, e à relação que existe entre todos esses elementos (DOTY, 1996; EPSTEIN,

---

<sup>31</sup> Citação direta original: “Power is diffused in its origins, because of multiple agency and non-territoriality. Thus, the provision of basic political functions on a global scale are the result of structurally embedded decisions and non-decisions, made by government and other, in particular market, actors, whether intentionally or not” (GUZZINI, 2012, p.20).

2008; MILLIKEN, 1999; FOUCAULT, 1988; FOUCAULT, 1999; LYNCH, 2014). Essa definição é resultado de diferentes interpretações do conceito, mas que, para nós, irá amarrar as discussões que foram feitas anteriormente.

Essa definição, porém, parece um tanto abstrata. O que significa ser “um sistema articulado de significação”? Discursos são afirmações acerca da realidade. Essas afirmações estão ancoradas em outras afirmações, que, juntas, apresentam uma realidade possível, uma verdade que se reifica a partir da lógica que elas desenvolveram (FOUCAULT, 1988). Devemos falar em *discursos*, e não discurso no singular, pois nenhum discurso sozinho é capaz de apresentar toda a realidade *como ela é*. Em verdade, definimos “discurso” como um sistema articulado, pois um discurso é resultado de dezenas de discursos anteriores, assim como ele será parte de outros milhares de discursos que virão no futuro. Como mostra Foucault em *História da Sexualidade Volume I* (1988, p.95) “[...] deve-se conceber o discurso como uma série de segmentos descontínuos, cuja função tática não é uniforme e nem estável”. Ou seja, os discursos são instáveis, são bagunçados, mas ao mesmo tempo são compreendidos, intersubjetivos e edificam a vida social. Isso significa que, a partir de um discurso, podem gerar diversos outros discursos, tanto que corroboram, ou reforçam, o “anterior”, quanto que neguem, eliminem, ou contradigam o que veio “antes” (FOUCAULT, 1988; FOUCAULT, 1999, p.). Como menciona Foucault (1999, p.52):

Não se deve imaginar, percorrendo o mundo e entrelaçando-se em todas as suas formas e acontecimentos, um não-dito ou um impensado que se deveria, enfim, articular ou pensar. Os discursos devem ser tratados como práticas descontínuas, que se cruzam por vezes, mas também se ignoram ou se excluem.

Como segue Foucault (1988, p.97): “Os discursos são blocos táticos no campo das correlações de força; podem existir discursos diferentes e mesmo contraditórios dentro de uma mesma estratégia [...]”. Podemos perceber, desta forma, que embora os discursos sejam parte constitutiva da realidade social, a relação que eles estabelecem entre si é fundamentalmente contraditória e descontinuada.

A realidade social é repleta de discursos que conferem sentido. Esses sentidos, porém, também são instáveis. Falar em “realidade social” já é, em si, reflexo de uma rede de discursos que definem o que *é* essa realidade social. O que se argumenta é que o discurso, por meio da linguagem e de comportamentos, produz sentidos através dos quais conseguimos identificar objetos na realidade e agir a partir do que compreendemos desses objetos (EPSTEIN, 2008; HANSEN, 2006). Se pensarmos na dimensão linguística do discurso, vemos que a sua instabilidade está relacionada à instabilidade na própria semântica da linguagem (EPSTEIN, 2008; HANSEN, 2006; CAMPBELL, 1992). Isto é, a linguagem,

enquanto artefato que *produz* sentido, ao invés de representar um meio pelo qual os objetos *apresentam* seus significados naturais, depende de um conjunto de signos que são justapostos e contraditórios entre si (HANSEN, 2006; EPSTEIN, 2008). Ou seja, um discurso, enquanto um conjunto de outros discursos anteriores, produz uma realidade social a partir da *negação* entre diversos objetos (HANSEN, 2006; CAMPBELL, 1992). A constituição de identidades será considerada no capítulo seguinte. Contudo, o que nos importa agora é entender que discursos *produzem* certas formas de saber delimitando espaços, comportamentos e sujeitos que detêm certas competências, ou estratégias, a partir do lugar que ocupam (FOUCAULT, 1988).

Os sentidos sociais, por exemplo, que dão origem às normas, aos significados acerca dos recursos, dentre outras contribuições que foram mencionadas aqui, são, para a perspectiva foucaultiana, *discursos*. Todavia, discursos não são destituídos de poder. Eles são o veículo pelo qual o poder se manifesta através de todo o “sistema social” (FOUCAULT, 1988). Nesse sentido, devemos conceber discursos enquanto *práticas discursivas* (LYNCH, 2014). Isto é, conceber discursos de maneira estratégica, surgindo a partir das relações que se dão a partir do monitoramento reflexivo e recursivo, como diria Giddens (1989), que estabilizam sentidos e concepções acerca do *outro* e de *si*. Devemos conceber as normas como reflexos de práticas discursivas justamente porque práticas recorrentes reforçam e são resultado da constituição de saberes. Agir de determinada maneira constitui saber, mas só se age a partir do momento em que se possui algum conhecimento.

Por exemplo, Epstein (2017) afirma que construtivistas possuem uma tendência de enxergar somente “normas do bem”; contudo, pela definição que apresentamos no capítulo 1, isso não é o caso. Racismo, ou qualquer outro tipo de preconceito, constitui uma norma, pois isso está intimamente ligado à *prática*. Racismo é um discurso a partir do momento que se constrói um certo tipo de sujeito que ocupa certos espaços, que se comporta de determinada maneira, que fala de determinada forma e que, por isso, por não ser igual a outros, deve ser marginalizado (veja, por exemplo, a construção da figura do louco como alguém que ao mesmo tempo era fascinante e horripilante; que gera fascínio e repulsa simultaneamente) (FOUCAULT, 1999; FOUCAULT, 1988). Age-se de maneira racista a partir do momento em que se tem um discurso que cria a figura do *outro*, construindo, simultaneamente, o espaço para o *eu* me identificar em oposição a aquele outro, e conferindo-me um local por meio do qual posso não só reconhecer a mim, mas também agir em relação ao outro. Se entendemos normas enquanto comportamentos padronizados a partir dos sentidos visados no outro, só

podemos agir a partir do momento em que esses sentidos são discursivamente formulados diante do contexto social – ou melhor, das relações de poder<sup>32</sup>.

É complexo falar de discurso sem falar de poder, pois ambos são mutuamente constitutivos em Foucault. Afirmamos há pouco que discursos não são destituídos de poder. Porém, na verdade, discursos *são* poder. As ações que, de maneira não consciente, reforçam uma estrutura discursiva – como também vimos em Giddens – estão situadas em correlações de força que se constituem dentro das próprias formas de organização. Como diz Foucault (1988, p.88):

Parece-me que se deve compreender poder [...] como a multiplicidade de correlações de força imanentes ao domínio onde se exercem e constitutivas de sua organização [...] enfim, as estratégias em que se originam e cujo esboço geral ou cristalização institucional toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais.

O poder para Foucault não depende do agente (como para Giddens), mas é fruto daquilo que emana, provém das próprias relações sociais; contudo, ao mesmo tempo, é aquilo que as reproduz (FOUCAULT, 1988). Para essa concepção, o arranjo institucional, junto às competências burocráticas, que compõem uma organização não são artefatos que restringem, ou artefatos que geram poder puramente. Na realidade, as formas de constituição dessas organizações são *em si* reflexo do poder. O poder, portanto, *produz* as formas com que o domínio é exercido; reflete os discursos que produzem certos saberes acerca da natureza das relações sociais e das formas com que os recursos (para mais uma vez aludir a Giddens) são empregados (FOUCAULT, 1988). A analítica de poder foucaultiana, apresentada no *História da Sexualidade Volume 1*, não busca revelar *quem* são os dominados e os dominadores, mas procura mostrar quais são as condições discursivas que criam instâncias através das quais certas relações assimétricas podem se constituir (FOUCAULT, 1988). Poder, nesse contexto, não é algo que se possui nem uma entidade concreta, assim como as outras abordagens apresentadas nos indicam. Em vez disso, é produtor e resultado dos encontros e embates entre uma miríade de atores (FOUCAULT, 1988).

Na forma com que Foucault (1988) trabalha o conceito, poder é algo onipresente, que está presente em tudo, provém de tudo e constitui tudo. Como afirma o autor (1988, p.89):

Onipresença do poder, não porque tenha o privilégio de agrupar tudo sob sua invencível unidade, mas porque se produz a cada instante, em todos os pontos, ou

---

<sup>32</sup> Aqui partimos ontologicamente de Weber, que usamos para definir ação social no capítulo 1. Weber, sendo um individualista metodológico, assume que os sentidos visados são sentidos formulados pelos indivíduos. A partir deste, acreditamos que esses sentidos são formulados por fatores estruturais. Mesmo assim, isso não nos impede de utilizar ação social sem que tenhamos que fazer drásticas reformulações.

melhor, em toda relação entre um ponto e outro [...] “o” poder, no que tem de permanente, de repetitivo, de inerte, de auto-reprodutor, é apenas efeito de conjunto, esboçado a partir de todas essas mobilidades, encadeamento que se apoia em cada uma delas e, em troca, procura fixá-las.

Devemos compreender que as relações de poder não são elementos externos ao funcionamento da vida social, como se fossem casos de exceção (FOUCAULT, 1988). Sendo imanentes às próprias organizações, elas são, assim como qualquer norma, produtoras das condições de interação. A estrutura dos sistemas sociais, assim como o processo de estruturação, pressupõe uma normalização que é atravessada, em todos os momentos, por relações de poder (GIDDENS, 1989; FOUCAULT, 1988). Ou seja, o poder vem de baixo; ele provém das próprias organizações, regras e instituições que erguem a vida social, ao mesmo tempo que carrega, na sua constituição, uma dimensão estratégica. Poder é agir com intenção e essa intenção é intersubjetiva; contudo, as condições sobre as quais certas estratégias serão empregadas irão depender da posição discursiva que cada um ocupa nessas relações de poder (FOUCAULT, 1988). Ou seja, ao contrário de Giddens, que atribui uma elevada consciência aos atores, Foucault reconhece que há consciência, mas com certas ressalvas. As escolhas dos indivíduos, embora sejam guiadas por objetivos e estratégias que são conhecidas por eles, não são *completamente* autônomas; elas são determinadas pelas condições que estão disponíveis a eles dado a posição que ocupam (FOUCAULT; 1988; EPSTEIN, 2008). Por exemplo, como afirma Foucault (1988, p.90):

[...] não há poder que se exerça sem objetivo. Mas isso não quer dizer que resulte da escolha ou da decisão de um sujeito individualmente; não busquemos a equipe que preside sua racionalidade [...] nem os grupos que controlam os aparelhos do Estado [...].

Precisamos entender, portanto, as condições e formulações discursivas que criam pontos de agência em relação a outros discursos. Como apontou Epstein (2008), discursos possibilitam que atores atuem de determinada forma. Criam-se, assim, *subject positions* através dos quais agentes que ocupam um certo ponto nas relações de poder agem e reforçam certas identidades (EPSTEIN, 2008). Assim, as relações de poder são também estruturais. Criam-se nódulos de agência que são, em parte, determinados pela disponibilidade discursiva de recursos. Ou seja, como vimos, o indivíduo age, sabe porque está agindo, mas não determinou para si os seus interesses, objetivos nem tampouco suas estratégias. Estes são produtos das relações de poder (FOUCAULT, 1988). Mas essa estrutura é fraca. As relações são descontínuas, os discursos

são instáveis e, assim, a estrutura muda conforme essas correlações geram diferentes discursos.

As resistências, como vimos em Giddens, também não estão à parte das relações de poder. Trabalhar a definição dupla de Giddens (1989) foi essencial para entendermos que as próprias vias de dominação criam as condições para haver resistência. Foucault corrobora a posição de Giddens ao afirmar que: “Elas [as resistências] não podem existir senão em função de uma multiplicidade de pontos de resistência que representam, nas relações de poder, o papel de adversário, de alvo, de apoio, de saliência que permite a apreensão” (FOUCAULT, 1988, grifo nosso). Assim, se Giddens nos mostrou que a relação entre dominado e dominador fornecem as capacidades do subordinado influenciar o superior, Foucault trabalha com essa premissa e afirma que as relações de dominação são fruto dos sentidos intersubjetivos que possibilitaram que essa relação pudesse existir, ao mesmo tempo que cria as condições discursivas para que, dali, surja um discurso antagônico, opositor ou revolucionário.

Diante da resistência, algumas considerações devem ser feitas a respeito dos discursos e das relações de poder (FOUCAULT, 1988, p.93-97). Primeiro, devemos conceber as relações de poder, e os discursos que as carregam, como elementos em constante transformação; dinâmicos diante da sua própria incompletude. Segundo, devemos reconhecer a polivalência tática dos discursos, evitando buscar por discursos dominados e dominadores, mas sim entender que a relação entre eles produz espaços e conhecimentos que organizam saberes que moldam a verdade (o não dito ou feito também constitui saber). Se há resistência, é porque ela nega aquilo que ela resiste. Por fim, devemos reconhecer o duplo condicionamento do poder, no sentido de que há, em alguma medida, uma estratégia global que organiza esses pontos nodais para uma certa direção, mas que não necessariamente coloca indivíduos como produtores diretos dessa estratégia (FOUCAULT, 1989). Ou seja, o pai não representa o Estado na família, assim como a família não reproduz diretamente a sociedade (FOUCAULT, 1988). Esses elementos, no entanto, podem servir como roteadores dessas estratégias, atuando, sem saber, para reproduzi-las. Assim como demos o exemplo do uso da linguagem como forma de reproduzir poder, não queríamos dizer que somos a extensão do Estado por definição. Mas sim ressaltar o que foi mencionado aqui: que as ações que tomamos, embora sejamos conscientes dos objetivos, não constituem interesses *nostros*, mas sim interesses que decorrem das próprias relações de poder.

### 4.3 Conclusões

Este capítulo teve como objetivo apresentar uma concepção de poder que levasse em consideração as tensões trazidas nos capítulos anteriores. Buscamos formular uma noção de poder a partir do afastamento da perspectiva neo realista. Todavia, embora tenhamos apontado algumas falhas na sua formulação, gostaríamos de destacar um ponto importante. Este capítulo foi uma análise conceitual sobre o poder. Nesse sentido, buscou-se formular meios para analisar as diversas formas de conceber as relações sociais. Contudo, como afirmamos no capítulo 2, a concepção neo realista, ainda assim, revela padrões importantes no sistema internacional. Porém, como mencionado, ela apresenta o fim da narrativa. O que poderíamos acrescentar, tendo passado por este capítulo sobre poder, é que ela revela o funcionamento de certos discursos, que colocam relações mediadas por capacidades no centro da discussão. Essa é a narrativa em si. Mas, mais uma vez, o que eles apresentam não está *errado*, apesar de ser, em termos conceituais, circular. Tomadores de decisão muitas vezes enxergam o mundo da maneira descrita pelos neo realistas. Devemos, como discutido há pouco, entender o discurso neo realista como uma faceta da realidade, não a realidade em si.

Em termos conceituais, buscamos uma simbiose entre as concepções de Giddens, Foucault e Strange, saindo da perspectiva puramente baseada em capacidades e entrando em abordagens que se baseiam nas relações sociais. O trabalho dessas autoras ajudam a esclarecer diferentes pontos e afirmações contidas nas três concepções. Giddens e Foucault, como apresentado, dialogam entre si em diversos pontos. A ideia do monitoramento reflexivo e recursivo, combinada com as concepções foucaultianas de poder e discurso, nos leva a considerar as normas como derivadas dos significados emergentes do monitoramento e do próprio processo reflexivo do monitoramento. Esses sentidos, ou discursos, são simultaneamente produzidos pelas relações ao mesmo tempo que orientam essas relações, já que há reflexividade e recursividade nas interações (GIDDENS, 1989; FOUCAULT, 1988). Buscamos, assim, acrescentar o Foucault ao Giddens ao mesmo tempo que acrescentamos o Giddens ao Foucault. Suas contribuições juntas falam mais do que de maneira separada.

Por outro lado, Strange, ao falar do poder estrutural não intencional, nos ajuda a conceber Foucault (e Giddens) especificamente em relação à governança global, tendo em vista que, como apresentado no capítulo 3, as relações sociais têm se configurado em redes cada vez mais complexas ao longo de distâncias transnacionais (GUZZINI, 2012). Nesse contexto, conforme argumentado por Strange, o poder se dissemina através do funcionamento de certas estruturas (financeira, de segurança, de conhecimento e de produção), tornando-se

uma força que independe das intenções dos atores que as operam. As consequências se tornam tão vastas que nenhum agente, de forma isolada, consegue prever todos os possíveis desdobramentos de uma decisão.

Por mais que tenhamos construído uma relação imbricada entre essas autoras, este capítulo, por si só, permanece incompleto. Em alguns momentos, mencionamos a importância das identidades como ponto central da ação social, mas não nos dedicamos formalmente a definir “identidade”. Portanto, o capítulo seguinte será uma continuação direta deste capítulo, onde abordaremos as identidades e representações como elementos constituintes da agência e poder.

## 5. Representação e Identidade

A concepção de poder que apresentamos no capítulo anterior nos informa que as relações sociais, inscritas em certos contextos discursivos, mobilizam um conjunto de significações que condicionam as formas de conceber a realidade social. Definimos, através dos esforços combinados de Giddens, Foucault e Strange, que o poder provém das relações sociais, ao mesmo tempo que as condiciona. Nesse contexto, o poder não só produz conhecimento, mas também é imanente às relações que estabelece. A produção de saber é influenciada tanto pela "estrutura" quanto pelas interações que emergem dessa estrutura. Utilizando os termos de Giddens, a estrutura dos sistemas sociais define os significados que orientam as interações, ao mesmo tempo em que cria as condições para sua própria reprodução (GIDDENS, 1989).

Os conhecimentos gerados a partir das relações de poder produzem verdades sobre determinados sujeitos. Considerando que estabelecemos que a norma diz respeito à ação social e que ela tanto produz quanto reflete poder, aquele que age em relação ao outro deve estar situado em certos saberes sobre esse outro. Em outras palavras, é necessário definir o *outro* para que possamos determinar como agir em relação a ele. Assim, parte da concepção de poder desenvolvida no capítulo anterior depende da formulação de identidades. Este capítulo, a partir do que foi discutido anteriormente, irá explorar a relação entre representação e identidade. Por fim, faremos uma breve discussão acerca da identidade do Estado, resgatando o que foi explorado no capítulo 2.

### 5.1 Representação como Identidade e Vice-Versa

O nome desta seção indica a principal argumentação que iremos desenvolver neste capítulo. Existe uma distinção conceitual entre representação e identidade, embora, como discutido no capítulo anterior, prática e sentido estejam intimamente interligados. Com base em Doty (1996), entendemos "representação" como um conjunto de práticas discursivas que visam identificar um determinado objeto. Em outros termos, representação simplesmente significa atribuição de sentido.

A definição de representação proposta por Doty (1996, p.2) está inserida no contexto das interações entre o "Norte" e o "Sul". Seu trabalho foca especificamente nas relações

discursivamente assimétricas entre essas duas regiões (DOTY, 1996). Assim, ela explora como Norte e Sul, enquanto conceitos, se constituem mutuamente através de práticas de significação. Doty (1996) apresenta que “Norte” e “Sul” não demarcam somente regiões do mundo, mas, na verdade, são fundamentalmente o resultado de encontros marcados por disputas que produziram verdades e conhecimentos acerca das formas que ambos *representam* a si mesmos. A autora, porém, identifica que os encontros entre Norte e Sul são imperiais, o que, em última análise, determina que o Norte “teve”, e “tem”, dominância em termos das construções de sentido sobre a natureza do “Sul” e de si mesmo (DOTY, 1996). A constituição de sentidos do internacional, para ela, depende dos encontros assimétricos entre Norte e Sul que produziram verdades acerca da *superioridade* do Norte, em diversas dimensões, em relação ao Sul (DOTY, 1996).

Como vimos no capítulo anterior, não concebemos as relações de poder como um vetor, partindo de um ponto e indo para outro. Contudo, o trabalho de Doty (1996) é relevante para entendermos que, quando tratamos de representação, não estamos tentando achar formas de derrubá-la para encontrar o verdadeiro sentido das coisas. Não procuramos decifrar os sentidos ocultos, ofuscados pelas formas discursivas de significação. Assumindo, como faz Doty (1996), que a representação é discursiva por excelência e, por isso, constitui sentido, os “sentidos ocultos” na verdade não são, de nenhuma maneira, ocultados. Como mostra Foucault (1999, p.53, grifo nosso):

[...] não [devemos] passar do discurso para o seu núcleo interior e escondido, para o âmago de um pensamento ou de uma significação que se manifestariam nele; mas, a partir do próprio discurso, de sua aparição e de sua regularidade, passar às suas condições externas de possibilidade, aquilo que dá lugar a série aleatória desses acontecimentos e fixa suas fronteiras.

Aquilo que é discursivo, portanto, em sua superfície, demonstra o conjunto articulado de significações que conferem sentido a certo objeto. Ou seja, não há como haver um “ocultamento” de sentidos a partir do momento em que os sentidos são construídos a partir dos discursos (EPSTEIN, 2008). As representações, portanto, sendo práticas de construção de sentido, pressupõem formas de consolidação de verdades e de sujeitos. Ou seja, quem busca as representações está buscando a formação dos significados.

Em um primeiro momento, a prática de representação está, em grande medida, associada à atribuição de sentido mediada por relações de diferença (CAMPBELL, 1992; HANSEN, 2006). Isso pressupõe que a linguagem, como discutimos no capítulo anterior, possui um papel discursivo fundamental – alguns dirão “ontológico” (CAMPBELL, 1992;

HANSEN, 2006). Dessa forma, Campbell (1992), Hansen (2006), Doty (1996) e Epstein (2008) afirmam que o processo que permite que qualquer objeto seja reconhecido – em termos de ser “dado” certos atributos que nos são discerníveis – está ancorado na forma com que a linguagem estrutura certas relações entre significantes. Ou seja, os signos, ou as palavras, estão relacionadas de tal forma que, pela própria relação de sentido entre elas, os sentidos emergem. Campbell (1992) e Hansen (2006), por exemplo, afirmam que a linguagem é ontologicamente significativa no sentido de que é através dela que as identidades emergem. Isto é, não há, para eles, como haver identidade sem linguagem, pois sem os significantes não há como nós fazermos sentido do mundo natural. Campbell (1992, p.6, ênfase do autor, grifo e tradução nossa) afirma que: “[o] mundo existe independentemente da linguagem”, mas nunca *saberemos* disso [...] porque a existência do mundo é literalmente inconcebível fora da linguagem e das nossas tradições de interpretação”.<sup>33</sup> Hansen (2006)<sup>34</sup> e Epstein (2008)<sup>35</sup> compactuam da mesma visão de Campbell (1992) ao afirmarem que a linguagem, em última instância, é aquilo que nos permite *dar* à materialidade, através da linguagem, significados que façam sentido *para nós*<sup>36</sup>. Ou seja, para Campbell (1992), Hansen (2006) e Epstein (2008), o mundo natural existe independente dos seres humanos, mas nós, enquanto seres sociais, precisamos dar sentido a esses objetos para que eles se tornem inteligíveis. Sem esse sistema de significação, alegam Campbell (1992), Hansen (2006) e Epstein (2008), não somos capazes de conceber qualquer objeto no mundo social. Portanto, a identidade é um fenômeno não essencialista; ela não é um atributo *a priori* do objeto, mas sim um produto de inúmeras relações entre diferenciais (DOTY, 1996).

Como vimos no capítulo anterior, a linguagem funciona a partir de palavras que, ao conferirem sentido a elas mesmas, devem identificar algo que elas *neguem*. Ou seja, para dizer

<sup>33</sup> Citação direta original: “The world exists independently of language, but we can never know that (beyond the fact of its assertion), because the existence of the world is literally inconceivable outside of language and our traditions of interpretation” (CAMPBELL, 1992, p.6).

<sup>34</sup> Hansen (2006, p.16, tradução nossa) afirma que: “[...] é somente através da linguagem que as “coisas” – objetos, sujeitos, Estados, seres vivos, e estruturas materiais – são atribuídas sentido e fornecidas com uma identidade particular”.

Citação direta original: “[...] it is only through language that “things” – objects, subjects, states, living beings, and material structures – are given meaning and endowed with a particular identity.

<sup>35</sup> Epstein (2008, p.8, tradução e grifo nosso) afirma que: “[...] objetos materiais existem, mas [...] [e]les são trazidos para a existência de maneira *linguística*, ao serem colocados em relações com outros objetos dentro um sistema de significações a partir da diferença”.

Citação direta original (com nosso grifo): “[...] material objects exist but [...] [t]hey are *linguistically* brought into existence, by being placed into relationships with other objects within a system of signifying differences”.

<sup>36</sup> “A questão [...] não coloca em dúvida a existência dos objetos materiais, mas como eles ganham sentido para nós” (EPSTEIN, 2008, p.8, tradução e grifo nosso).

Citação direta original: “The question is [...] not whether material objects exist, but how they become meaningful to us”.

que algo é alguma coisa, está se dizendo, ao mesmo tempo, o que ela *não* é. Reinhart Koselleck (2006) intitula essa relação justaposta entre certos signos como “contra-conceitos assimétricos”, que são, como o nome indica, conceitos cujo significados representam a negação do outro. Um exemplo simples seria aceso e escuro (pois o que está aceso não está escuro e vice-versa) e um exemplo não tão simples seriam as relações entre Norte e Sul (DOTY, 1996). As diferenças e negações, portanto, são os elementos que definem os objetos no mundo natural.

Derrida (DOTY, 1996; HANSEN, 2006) e Saussure (EPSTEIN, 2008) afirmam, a partir de conceitos distintos, que a linguagem diz respeito a um conjunto de significantes vazios, que somente ganham sentido a partir do momento em que existem em relação com outros significantes, estabelecendo sentidos interdependentes. Assumindo que as palavras não têm sentido próprio, mas derivam seu significado da relação que possuem com outras palavras, podemos afirmar que a linguagem é fundamentalmente instável. Conforme argumentado por Derrida (TORFING, 1999, apud HANSEN, 2006), embora a linguagem seja um sistema estruturado, no sentido de que a relação entre as palavras ocorre de forma estruturada, assim como na gramática, ela é incapaz de fixar o significado dos conceitos que pretende definir. Koselleck, por exemplo, entende “conceito” como palavras polissêmicas, “[...] nos quais se concentra uma multiplicidade de significados” (KOSELLECK, 2006, p.106). Ou seja, o conceito, para Koselleck, diz respeito às formas com que manipulamos os códigos, sentidos e palavras que nos são disponíveis para tentar explicar certos fenômenos, entendendo que essa manipulação resulta em um inchaço semântico e uma dinamicidade da linguagem (KOSELLECK, 2006). Ocorre, conforme os tempos históricos se transformam, um “inchaço semântico” de conceitos importantes, ou básicos, que são necessários para a organização da vida social, fazendo com que novos sentidos construam novas realidades políticas (IFVERSEN, 2011). Ou seja, à medida que as relações sociais se reproduzem ao longo do tempo, novos horizontes de expectativas são formulados e, conseqüentemente, novos fenômenos precisam ser definidos (KOSELLECK, 2006). Dessa forma, a instabilidade de um conceito — mesmo quando pretende ser estável — se manifesta através das transformações de significado que podem ocorrer a partir do uso de uma única palavra. Vimos isso, por exemplo, no capítulo anterior ao tratarmos de poder. “Poder”, enquanto conceito, é altamente instável e se transforma a partir dos contextos sociais que dão origem a novos significados. A concepção de Strange (GUZZINI, 2013), só faz sentido dentro de um mundo cujas relações são capilarizadas ao longo de dezenas de outras relações situadas em estruturas

transnacionais. Não há, assim, como estabelecer uma base *a priori* para a identidade, pois as formas com que os sentidos são incorporados estão constantemente em transformação (HANSSEN, 2006).

Diante do que foi discutido até então, as representações são, assim, formas de atribuir sentido aos objetos do mundo natural, enquanto que as identidades são as formas com que os objetos são identificados. Essa relação parece tautológica, pois, em certa medida, ela é. Como vimos em Rosenau (1992), governança e ordem, embora sejam dois conceitos diferentes, existem de maneira indissociável. O mesmo ocorre em relação às representações e as identidades. As representações tratam de atos, as identidades dizem respeito às formas de reconhecimento de si a partir do outro. Como mostra Hansen (2008), se pensarmos a política externa como uma prática de representação, vemos que não há como determinar o que tem mais efeito sobre o outro. Isto é, se a política externa influencia a identidade ou se as identidades influenciam a política externa. Ambas existem dentro de um espectro comum de relações sociais.

Consideremos, a título de esclarecimento, como esses conceitos existem de forma interligada. As identidades apresentam significados que se tornam intersubjetivos, sendo interpretados e compreendidos por aqueles que estão inseridos nessas redes de significação (pensemos, novamente, em monitoramento reflexivo e recursivo). As ações e reações irão depender dos espaços que os outros ocupam nessas redes de significação, mobilizando um conjunto de ações que estarão mais ou menos disponíveis. Ou seja, aqui vemos como as identidades influenciam o comportamento a partir dos sentidos que elas expressam.

Contudo, elas não surgiram do nada. Como estamos argumentando, assumimos que houve práticas de representação que moldaram essas identidades e as condições sobre as quais elas puderam surgir. Pensando em termos de política externa, as relações entre os Estados constroem possibilidades de representação e geração de sentido que criam sentidos compartilhados acerca das identidades atribuídas a cada Estado. Ou seja, se há identidade, é porque houve também as condições que a produziram.

De maneira mais direta, podemos afirmar que a representação molda identidade a partir do momento em que atribui sentido ao objeto. Entretanto, essa atribuição de sentido pressupõe que houve, anteriormente, alguma identidade, considerando que os processos de representação são pautados na diferença e na negação. Para ilustrar esse ponto, como mostra Said (1990), o orientalismo, de maneira geral, refere-se à criação do conceito de "Oriente" e à representação daqueles que vivem nessa "região" através da formação de discursos que os definem especificamente em oposição ao Ocidente. Como diz o autor: “[...] a cultura europeia

ganhou em força e identidade comparando-se com o Oriente como uma espécie de identidade substituta [...] (SAID, 1990, p.15, grifo nosso). Contudo, apesar do orientalismo ser uma representação, e não uma essência da condição geográfica do Leste, Said (1990) afirma que há, para além do que é o Orientalismo, um local onde vivem pessoas *reais*. Ocorre que o orientalismo é resultado das *relações de poder* assimétricas entre o Ocidente e o Oriente que construíram uma imagem do que é o Leste difundida nas instituições sociais e políticas (SAID, 1990, p.17). Como mostra o autor:

[...] o fenômeno do orientalismo [...] trata principalmente não de uma correspondência entre o orientalismo e o Oriente, mas da consistência interna do orientalismo e suas ideias sobre o Oriente [...] a despeito de qualquer correspondência, ou falta de, com o Oriente “real” [...] O orientalismo [...] não é uma fantasia *avoada* da Europa sobre o Oriente mas um corpo criado de teoria e prática em que houve, por muitas gerações, um considerável investimento material (SAID, 1990, p.17-18, grifo e ênfase nossa).

Essa citação nos leva a uma tensão latente em relação ao que apresentamos ao longo deste capítulo. Said sugere que existe um Leste real, mas que foi, de certa maneira, deturpado pelo orientalismo. Ele acredita que a Europa, em especial a França e a Inglaterra, empregou meios significativos para consolidar o orientalismo, tornando-o senso comum (SAID, 1990). Essa formulação está em contradição com o que foi apresentado aqui e no capítulo 4 por dois motivos. Em primeiro lugar, pelo menos de forma implícita, Said parece atribuir uma agência mais elevada à materialidade. Em segundo lugar, ele é bastante explícito em sua concepção *hegemônica* (no sentido discutido no capítulo 3, conforme Cox, 1992) do orientalismo, argumentando que os conhecimentos sobre o Leste foram produzidos pela mobilização de um centro claro de poder, integrando-se à “cultura geral” e tornando-se um “filtro” legítimo do Oriente para o Ocidente (SAID, 1990, p. 18-19). Como ilustra o autor:

De maneira bastante constante, o orientalismo, depende, para sua estratégia, dessa superioridade *posicional* flexível, que põe o ocidental em toda uma série de relações possíveis com o Oriente, sem que ele perca jamais a vantagem relativa (SAID, 1990, p.19).

Embora Said esteja nitidamente falando sobre representação e identidade, os meios pelos quais ele destaca essa relação, como mencionado, diferem dos nossos. Contudo, ainda assim, pode-se perceber que a representação e a identidade permanecem indissociáveis, pois o Ocidente se define negando o Oriente, construindo sua identidade através da representação,

enquanto as suas práticas de representação são reforçadas por sua identidade oposta ao Oriente. No entanto, essas tensões não podem ser deixadas de lado.

Lundborg e Williams (2015) apontam para o fato de que a virada linguística, seja pelo lado dos construtivistas ou dos pós estruturalistas, relegaram a materialidade a um lugar secundário, como se ela não possuísse qualquer agência própria sem que fosse definida por nós. Os novos materialismos, explicam Lundborg e Williams (2015), tentam reverter esse processo ao fornecer propostas que reconfiguram as relações entre humanos e não humanos, afirmando que a materialidade possui a capacidade de transformar a realidade social, ou a realidade natural como um todo. Diversos autores propõem formas de apresentar essa nova perspectiva. Alguns, como mostram Lundborg e Williams (2015), irão afirmar que a materialidade não está intrinsecamente ligada à realidade social, tendo uma *vida* e uma *agência* transformadora que independe do humano. Outros, como Bruno Latour, a partir da sua “Teoria Ator Rede”, irão dizer que o ser humano não ocupa mais uma posição privilegiada na ordem das coisas, e que, por isso, está sujeito aos efeitos das ações conduzidas por objetos não humanos, como tecnologias de várias espécies, que possuem uma lógica própria, mas interligada (LUNDBORG e WILLIAMS, 2015).

Neste capítulo ou nesta monografia, não é nosso objetivo apresentar uma diversidade de teorias associadas aos novos materialismos. No entanto, é necessário abordar essa tensão, mesmo que não ofereçamos uma solução definitiva para algo que não tem um desfecho preciso. Estamos partindo de uma posição assumidamente “social”, tendo em vista que falamos, no capítulo 4, de poder como elemento intrinsecamente social, e, logo, humano. Campbell (1992), Hansen (2006) e Epstein (2008), embora reconheçam a existência da materialidade para além do humano, a relegam, como vimos, ao campo linguístico. As identidades desses objetos são, assim, condicionadas inteiramente pela linguagem. É evidente que nós, seres humanos, precisamos atribuir alguma palavra às “coisas” para que nós consigamos agir sobre elas. Portanto, a linguagem é um fator importante. Contudo, afirmar que a materialidade possui um papel secundário, como talvez de forma implícita faz Campbell (1992), parece extremo. Apontar para o papel que as instituições possuem na condução da vida social também parece, em parte, insuficiente. Por exemplo, Lundborg e Williams (2015) discutem a noção de “panóptico” de Foucault como uma representação da matéria agindo sobre os humanos. A arquitetura benthamiana disciplina “corpos dóceis” ao construir uma instituição carcerária onde o encarcerado acredita estar sendo constantemente vigiado, embora não possa ver quem o vigia, fazendo com que o próprio indivíduo ajuste seu comportamento sem que seja forçado, de um ponto de vista físico, a agir de certa maneira. De fato, há, nessa

formulação, um objeto de disciplinarização associado à própria matéria. Entretanto, poderia se argumentar que a prisão foi construída com um projeto bem claro de vigilância; ou seja, a instituição carcerária foi construída especificamente para fazer com que o encarcerado se sinta constantemente vigiado. Outras instituições seguem o mesmo princípio. Elas são arquitetadas de tal forma que a sua “materialidade” organiza um conjunto de dinâmicas sociais próprias. Isso não elimina o fato de que essas instituições foram criadas com um propósito social em mente bastante específico. Se for este o caso, elas estão inscritas na realidade discursiva.

O que queremos mostrar não é que a materialidade não importa. Muito pelo contrário. Se concebermos as representações e identidades como relações de poder, como definimos no capítulo anterior, percebemos que elas provêm da materialidade, ao mesmo tempo em que a definem. Hansen (2006), seguindo por esta linha, afirma que materialidade e identidade são indissociáveis e mutuamente constitutivas. Mas, mesmo assim, essa perspectiva teórica possui essa tensão imanente, assim como apontamos as tensões presentes em outras teorias ditas *mainstream*. O caminho que perseguimos, mesmo que imperfeito, é apresentar, como faz Hansen (2006), uma teoria da identidade baseada na relação entre os discursos e a materialidade. Em outras palavras, a partir da discussão do capítulo 4, entendermos uma teoria da identidade mediada por relações de poder.

As relações de negação são constitutivas das relações de poder. Os discursos, como vimos, negam-se e reforçam-se constantemente. As relações de poder são fundamentalmente sociais e, logo, produz sentidos sobre a ordem das coisas a partir da interação e da própria estrutura que condiciona as interações e os objetivos a serem perseguidos. Isso, já sabemos. Sabemos que, via Giddens, as normas produzem e reproduzem as relações de poder a partir do momento em que geram redes de monitoramento recursivas e reflexivas. Se normas dizem respeito aos sentidos visado no outro, então esse outro, como mencionamos, deve ser definido. Até agora, discutimos que essa produção é linguística e não a abandonaremos. Contudo, se vimos no capítulo anterior que as relações de poder posicionam certos sujeitos em relação uns aos outros e que lhes fornecem certos objetivos e estratégias para agir (sem que isso seja fruto de um “dominador” ou controlador), devemos assumir que as identidades são também estratégicas. Ou seja, como falava Epstein (2008), as relações de poder criam pontos sobre os quais os agentes agem. Se o agente age de determinada maneira, a sua identidade o faz ser reconhecido enquanto um indivíduo que ocupa certo espaço social. A identidade é estratégica no sentido de que ela *produz* as condições de agência do indivíduo ou objeto. Por exemplo, para resgatar o exemplo do capítulo anterior, o fato de um professor dar uma aula não específica que este é *seu* objetivo, no sentido de que foi ele que o criou. O

professor, enquanto um discurso, dá aulas pois essas são as estratégias que lhes estão disponíveis para atuar nas relações de poder. Não estamos individualizando casos em que, por ventura, um professor não dê aula. Como mencionamos, os agentes são cientes do que fazem e podem, a partir da negação do que é entendido como papel social do professor, produzir discursos que contrariam essa ideia. Porém, pensando em duplo condicionamento, o professor enquanto *discurso* age de uma determinada maneira em relação aos outros nódulos das relações de poder. As representações, neste caso, estão relacionadas, neste exemplo, ao próprio fazer do agente. O fato do professor dar a aula consolida um discurso que confere ao professor uma autoridade do saber e um dever de compartilhá-lo. Esses discursos são intersubjetivos e, logo, são inteligíveis. Assim, como mencionamos acima, a representação enquanto prática reforça a identidade, ao mesmo tempo em que a identidade reforça a representação (duplo condicionamento da estrutura de Giddens, 1989). As representações não estão associadas somente à linguagem, mas, sobretudo, às práticas. A linguagem segue em conjunto, pois, para darmos este exemplo, precisávamos ter ciência do termo “professor” e “aluno” para comunicarmos não só o exemplo, mas para identificar as identidades.

O que estamos buscando enfatizar é que, diante das tensões, existem três opções para lidar com o problema da materialidade e do discurso. A primeira é assumir a materialidade como fator mais importante. Isso nos aproxima do neo realismo e, como vimos no capítulo 4, não é inteiramente satisfatório. A segunda está em adotar uma posição que dê prioridade à linguagem, que, como mostram Lundborg e Williams (2015), pode fazer com que não se enxergue o papel que a materialidade de fato desempenha na vida social, ou natural. A terceira posição é assumir que materialidade e o discurso (linguagem) são interdependentes, que é o caminho que Hansen (2006) e, de certa forma, Epstein (2008) optam – embora Epstein, cujo termo *subject position*, no capítulo anterior, foi citado, pressupõe que o nódulo de agência do sujeito é formado a partir do que ele *fala*, somente, não de como ele se vê em relação àquela posição<sup>37</sup>. Entender discurso enquanto um sistema articulado de significação não implica que ele precisa ser falado. Como mencionamos, as próprias ações constituem discursos, pois elas projetam uma verdade sobre aquilo que agem, especialmente quando isso

---

<sup>37</sup> “O que importa, de forma bem simples, é o que o ator diz. Se fala o discurso contra a caça de baleias, então está se marcando enquanto um sujeito que se define a partir da luta contra a caça às baleias [...] O que *de fato* fazem [os sujeitos] reconhecerem-se como parte da norma, são os discursos que proferem”. (EPSTEIN, 2008, p.15, tradução e grifo nosso).

Citação direta original (com nosso grifo): “What matters is, quite simply, what the actor says. If it speaks the anti-whaling discourse, then it is marking itself as an anti-whaling subject [...] What *actually* defines [the subject and] what shows that they recognize themselves in that norm, are the discourses they speak.

diz respeito ao outro. O que devemos entender, portanto, é que a materialidade das identidades está nas ações através das quais elas se consolidam e consolidam o mundo.

## 5.2 Estados Possuem Identidade?

Vimos que as representações e identidades são mutuamente constitutivas, sendo produto e produzindo poder ao mesmo tempo. Todavia, de que maneira as identidades e representações são importantes para a ordem global? No capítulo 2, estabelecemos que o sistema é anárquico e que os Estados, para serem agentes, deviam ser concebidos enquanto entidades que existiam para manter a *ordem* e a *segurança*. Para entendermos a relevância das identidades para a ordem global, iremos fazer algumas breves considerações acerca das afirmações tecidas acerca da *natureza* do Estado.

Estabelecemos que as identidades não são atributos dos sujeitos, ou objetos, mas são construídas a partir de relações e atribuições de sentidos assimétricas. Sendo assim, podemos afirmar que o Estado existe para manter a ordem e a segurança? Sim e não, ao mesmo tempo. O Estado “é” uma organização que mantém a ordem e a segurança. Ele protege as suas fronteiras, controla fluxos de imigração, possui forças armadas, possui agências especializadas na solução de controvérsias internas e legitima o uso da violência para assegurar a lealdade dos cidadãos (LINKLATER, 1996; WENDT, 1999). Contudo, como vimos, podemos dizer que isso são *práticas* discursivamente organizadas, no sentido de *fortalecer* a concepção desses Estados enquanto *soberanos*. Os Estados agem dessa maneira em relação a outros Estados, e, de maneira recursiva e reflexiva, esperam que outros Estados façam o mesmo.

Vimos, no capítulo 2, que Hobbes (2003) e Locke (2001) constroem a ideia de um estado de natureza anterior ao Estado para justificar a sua existência. Campbell (1992) mostra que, especificamente em Hobbes, a construção de um estado de natureza cria uma circunstância de medo. Existem duas dimensões para essa afirmação. A primeira é interna. Ou seja, o Estado se organiza, na figura do Leviatã, ou soberano, para que haja uma ordem que previna que o estado de natureza ressurgisse. Essa é a narrativa que apresentamos no capítulo 2 para justificar a união do Estado. Indivíduos montam uma comunidade política para *evitar* que haja desordem. Campbell (1992) nos ressalta que Hobbes escreveu o Leviatã em resposta à Guerra Civil Inglesa, em que ele se viu aterrorizado por um estado de completa desordem. Ou seja, o que motivou Hobbes a escrever sobre o “estado de natureza” pré Estado, foi justamente um momento que ocorria no Estado inglês. A narrativa, então, demonstra a

necessidade de se construir um passado comum fictício, para que se mobilize o medo de *voltar* para esse estado que uma vez a humanidade se encontrou (CAMPBELL, 1992). Ordem e segurança dependem, então, de uma instância passada, que supostamente é *natural* à condição humana, de *desordem* e *insegurança* para que se justifique a necessidade de consolidar o Estado.

A segunda dimensão é externa. O sistema internacional é reconhecido como anárquico, e a anarquia supõe um contexto similar ao estado de natureza hobbesiano. Nesse sentido, o Estado, para se proteger, deve determinar quem são os *outros*, que precisam ser excluídos, e quem não faz parte (LINKLATER, 1996; CAMPBELL, 1992). A ameaça é, portanto, aquilo que mobiliza o medo para reforçar a necessidade de haver um Estado. A delimitação de quem é o outro, nesse caso, permite que se estabeleça característica de negação, como exploramos ao longo do capítulo. O orientalismo consiste na criação do objeto de quem deve ser excluído, o “alienígena”, para usar um termo utilizado por Linklater (1996; SAID, 1990). Ou seja, o Estado é composto por redes multidimensionais de negação. Nega-se o estado de natureza e negam-se outros Estados no intuito de fortalecer redes de lealdade e coesão.

Vimos que a anarquia é decorrente da criação da soberania, algo que contradiz a literatura principal (KEENE, 2004). Grovogui (2005) apresenta que essa soberania era, na verdade, europeia e, a partir dos processos de colonização, propagou o sistema Westphaliano como o *natural*, o *racional*, dentre outras características que povos, sobretudo africanos, a princípio não possuíam. Essa soberania, portanto, não se aplicava a todo o mundo, pois apenas os Estados europeus *civilizados* – politicamente organizados, urbanizados, industrializados e educados – eram reconhecidos como soberanos (KEENE, 2024). Em contrapartida, os *bárbaros*, definidos pela ausência dessas características, não eram considerados soberanos (KEENE, 2004). Essa concepção – sobretudo inglesa e francesa – era ancorada em três princípios. O primeiro era relacionado ao atraso dos bárbaros em relação aos civilizados, especialmente em termos do uso da terra e econômicos de forma mais ampla (KEENE, 2004). O segundo tratava-se do aspecto moral associado aos civilizados, que acreditavam ter sistemas políticos *bons* e justos, bem estar social, uma população refinada e bem-educada, burocracias eficientes, dentre outros elementos que, mais uma vez, não eram vistos como parte da realidade dos “bárbaros” (KEENE, 2004). O terceiro, e último, estava na ideia da civilização como *momento*. Isto é, os europeus ocidentais, de forma geral, já haviam passado pela etapa civilizatória e, por definição, *eram* civilizados (KEENE, 2004). Os bárbaros, por outro lado, eram selvagens, não haviam passado pela civilização e, *por*

*definição*, não podiam ser civilizados – a não ser que fossem ensinados pelos europeus. A definição do bárbaro, portanto, era única e exclusivamente determinada pela ideia de civilizado. Por isso, por definição, o bárbaro não podia ter passado pelo processo civilizatório senão ele seria civilizado. A grande questão é que para haver um *civilizado* necessariamente há de existir um *bárbaro* como conceito, independente do que seja usado para defini-lo (KOSELLECK, 2006). As identidades dicotômicas constituídas pelos significantes *civilizado e bárbaro* distanciaram a ordem europeia de outras ordens internacionais, fazendo com que o direito das nações não se aplicassem aos de fora (BULL, 2002; KEENE, 2004). A soberania, nesse sentido, era atributo dos Estados europeus e ao direito das nações europeias, não dos bárbaros, que viram, como as américas, a África e o leste da Ásia, seus sistemas de organização social serem burlados pela colonização (KEENE, 2004; GROVOGUI, 2005).

A ordem de Estados, assim, é marcada e constituída por identidades justapostas, em que uma comunidade precisa, necessariamente, se definir a partir da negação de outra para existir. A questão, porém, é que as atividades, como as listadas anteriormente, são amparadas por essas identidades. A delimitação de *bárbaros e civilizados* demonstra uma representação do outro que reforça as qualidades de si. As relações Norte e Sul, como descritas por Doty (1996) funcionam da mesma maneira, a partir de processos de antagonização. A estrutura do Estado demonstra, como mostra Campbell (1992) que as identidades são *performativas*, no sentido de que para um Estado ser soberano ele precisa provar sê-lo através de práticas como a regulação de fronteiras, a legitimação do uso da força, dentre outros atributos.

### 5.3 Conclusões

As discussões deste capítulo demonstram a importância das identidades para construir espaços comuns de interação. As interações são mediadas pela criação desses sujeitos e orientam a maneira com que os recursos são utilizados. Para agir em relação ao outro, como mencionamos, deve-se conhecer o outro. Conhece-se o outro a partir das identidades. A ordem global é composta por redes de identidades das quais são fornecidas as estratégias para agir. Como mostramos na seção anterior, as correlações de força são extremamente assimétricas. Contudo, os discursos orientam a forma com que essas correlações irão se desdobrar. Grovogui (2005) apresenta que o sistema europeu, ainda que marcado por disputas, reconheciam, após Napoleão, as soberanias entre si, enquanto negavam a dos outros povos. A importância das identidades, assim, reside nas formas com que os comportamentos dependem desses sistemas de significação e de que maneira sistemas sociais são produzidos e reproduzidos a partir desses significados.

## Conclusão - Ordem é Poder

Diante das considerações sobre poder e identidade que foram costuradas nesta segunda parte desta monografia, sugerimos que a ordem é, em si, uma manifestação direta das relações de poder. Se considerarmos, como faz Rosenau (1992), que a governança e a ordem são elementos indissociáveis e interligados, podemos afirmar que as relações poder provêm dos meios de governança ao mesmo tempo que os constituem. A ordem global, sendo este fenômeno que abrange todas as camadas da vida social, é composta, também, pelas ideias, comportamentos e instituições que a sustentam. A argumentação principal desta monografia, ao olhar para o poder, é perceber que os discursos estruturam as formas de saber que organizam os objetivos perseguidos pela governança. O direito internacional e a ONU, ao reconhecerem a soberania dos Estados, se tornam, por exemplo, dispositivos que reforçam as identidades dos Estados. Contudo, os processos se cruzam de formas contraditórias. A globalização, como vimos, permitiu que se constituíssem redes cada vez mais densas de interação entre diversos atores (KEOHANE e NYE, 2000). O que podemos pensar, em termos de poder, é a capilaridade com a qual trabalham as estruturas financeiras, de segurança, de produção e de saber. Ou seja, embora existam organizações e regimes que reificam o papel dos Estados, outras relações, como as solidificadas pela globalização, negam os Estados enquanto principais condutores da ordem global.

O problema da *condução*, como aludimos no capítulo 3, toma uma nova concepção a partir da abordagem que apresentamos no capítulo 4. A *condução* não se resume a certos atores, ou certas organizações, mas depende da interação entre *ambos* (GUZZINI, 2012). Isto é, ao mesmo tempo em que o Estado é reificado em organizações como a ONU, dentre outras, que formalizam as negociações a partir dos chefes de Estado e de membros oficiais do governo, dotados de plenos poderes, outras movimentações negam a primazia do Estado. Ou seja, como aponta Guzzini (2012), os movimentos são transversais e simultâneos. Mas, mais importante, a condução é impessoal (GUZZINI, 2012). A partir de Rosenau (1992) havíamos concebido que a ordem decorre de processos e ações que não são intencionais. Por exemplo, as relações estabelecidas entre as estruturas descritas por Strange são, fundamentalmente, relações movidas por consequências não intencionais. Ao mesmo tempo, quando um Estado move tropas para suas fronteiras, isso, seja de forma consciente ou não, remete às competências do Estado enquanto um ser soberano e indica para os demais que, de fato, ele o é. O livre comércio, seja através de uma ou outra instituição, reforça princípios de

coexistência mútua que prezam pelas relações pacíficas entre os Estados, (r)emoldurando, a cada transação, discursos que legitimam o capitalismo globalizado. A questão, mais uma vez, está na ideia de que a ordem é uma multiplicidade de discursos, cujas manifestações são diversas, incertas, contínuas e descontínuas.

Contudo, ainda não tratamos da relação entre poder e ordem, muito embora tenhamos falado que ordem *é* poder. Como podemos abordar as tensões entre ordem e poder? Em um primeiro momento, fizemos isso no capítulo 4. Ou seja, se avaliarmos ordem a partir de uma concepção de poder que privilegia os recursos, incorremos nos dilemas que foram o foco desta monografia. Uma concepção impessoal e não intencional, que une as concepções de Giddens, Foucault e Strange, nos permite enxergar, em um primeiro momento, que a ordem é fruto de processos que não necessariamente estão situados nos “agentes dominantes”, como exposto acima, mas das condições que estruturam as suas relações. Isto é, uma ordem seria produto das relações entre discursivos diversos. Se afirmamos que os regimes, por exemplo, são compostos por normas, princípios, regras e procedimentos de decisão, estes elementos, como vimos no capítulo anterior, são em si produto das relações de poder. As normas e princípios são resultado, como argumentamos nos capítulos 4 e 5, das interações que produzem e são produto de uma estrutura de relações que se cruzam. Isto é, as normas são produtoras e reprodutoras de poder, pois estão situadas em redes de saber constituídas por correlações de forças, organizações sociais, dentre diversos outros canais através dos quais o poder se manifesta. Como discutimos no capítulo 5, normas possuem, em si, assim como discursos, significados acerca dos *outros* por tratarem de ações sociais. Ou seja, ao entender que as normas são elementos fundamentais dos regimes, percebemos que os regimes internacionais funcionam como canais através dos quais as grandes estratégias de poder se articulam. Ao fixar *issue-areas*, eles operacionalizam e ao mesmo tempo definem um conjunto de agendas a serem perseguidas no sistema internacional, assim como o papel dos atores inseridos nesses sistemas. A questão, mais uma vez, é que, diferente de outras concepções, a concepção que apresentamos nos capítulos 4 e 5 pressupõe uma condução impessoal, que fornece as estratégias e objetivos aos atores, mas que ao mesmo tempo produz as condições para que haja contestação.

A dicotomia entre ordem e justiça que tomamos atenção em relação ao trabalho de Bull (2002) reforça essas dicotomias discursivas. A ordem é, na visão de Bull (2002), um “bem comum” que se sobrepõe a qualquer tentativa que vise encerrá-la. Por isso, como apresentamos no capítulo 3, os “Estados menores”, na estima de Bull (2002), preferem, de forma geral, manter o funcionamento da ordem a mudá-la por completo por motivos

associados a alguma ideia de justiça. A questão fundamental, para nós, não é assumir que a ordem, constituída por grandes potências, impõe alguma forma de consentimento oculto, como talvez uma perspectiva gramsciana assumiria (COX, 1992). A questão é olhar para as contradições a partir do que elas nos apresentam. Nisso, por exemplo, há uma tensão nítida entre o que é considerado justo e a própria ordem, pois, como mostra Bull (2002), a ordem global, pautada em valores comuns, é, por excelência, mundial. Dessa forma, os valores que a estruturam perpassam, a princípio, por todos os locais ao mesmo tempo. Ocorre que, pensando em termos de discursos, esses valores podem gerar apoiadores, mas também aqueles que não os apoiam. Contudo, “ordem” está associada à estabilidade, e traz um grau de previsibilidade. As relações, assim, estão situadas em discursos que se cancelam, a partir do momento em que a falta de justiça traria o fim da ordem, que possui as condições para que a justiça seja produzida em primeiro lugar. Mas também, trazendo estabilidade, há continuidade nos discursos, mesmo diante das contradições. Por exemplo, Estados existem mesmo diante de discursos, como a globalização, que o minimizam. Ou seja, essa abordagem busca compreender os contextos discursivos e sociais para apontar as contradições que se manifestam nos pontos de encontro, ou nas correlações de força.

Em última instância, buscamos apresentar a ordem global de forma *não* estruturada. Isto é, embora ela padronize uma série de atividades, ela, por produzir discursos e ser reproduzida por eles, acaba por erguer os meios pelos quais ela será negada. Ou seja, a ordem global, devido aos fluxos de infundáveis relações, é permeada por discursos que ao mesmo tempo que a reforçam, a quebram. Para sabermos se uma ordem irá ruir, não basta somente olhar os fatores materiais ou os fatores simbólicos, mas ambos, ao mesmo tempo. Por exemplo, a criação das armas nucleares poderiam, em termos da sua capacidade, ter causado o fim da ordem vigente – ou melhor, do mundo inteiro – mas não foi isso que ocorreu. Pelo contrário, a política de contenção se instaurou como forma de manter a ordem, criando, concomitantemente, formas de cooperação entre as potências nucleares, como o Tratado de Não Proliferação (TNP) (BULL, 2002). Entender as ideias, comportamentos e instituições depende, fundamentalmente, de uma analítica de poder que leve em consideração os discursos vigentes. Entender a ordem, por fim, é entender o poder, e vice-versa.

## Referências Bibliográficas

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. São Paulo, Companhia das Letras, 1991.

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

BALDWIN, Richard. **Trade and Industrialization After Globalisation's 2nd Unbundling: How Building And Joining a Supply Chain Are Different And Why It Matters**. National Bureau Of Economic Research, Cambridge, 2011.

BALDWIN, Richard. Global Supply Chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. In: ELMS, Deborah. K; LOW, Patrick. **Global Value Chains In A Changing World**. Suíça: Fung Global Institute (FGI), Nanyang Technological University (NTU), and World Trade Organization (WTO), 2013.

BARDER, Alex. “**Scientific racism, race war and the global racial imaginary**”. *Third World Quarterly* 40 (2), 2019.

BARNETT, Michael N.; PEVEHOUSE, Jon C.W.; RAUSTIALA, Kal. Introduction: The Modes of Global Governance. In: BARNETT, Michael N.; PEVEHOUSE, Jon C.W.; RAUSTIALA, Kal (Ed.). **Global Governance in a World of Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BERNARD, Vincent; QUINTIN, Anne. Governing Armed Conflicts: The ICRC between Hierarchy and Norms. In: BARNETT, Michael N.; PEVEHOUSE, Jon C.W.; RAUSTIALA, Kal. **Global Governance in a World of Change**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BEVIR, Mark. Democratic governance: a genealogy. In: BEK-THOMSEN, Jakob et al (Org.). **History of Economic Rationalities: Economic Reasoning as Knowledge and Practice** Authority. Berlin: Springer, 2017.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um Estudo Da Ordem Na Política Mundial**. Brasília: Editora Un B, 2002.

CAMPBELL, David. **Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CARBAUGH, Robert J. **Economia Internacional**, Ed Thompson, 2005.

COX, Robert. **Social Forces, States and World Orders. Beyond international relations theory**. *Millenium* 10(2) 1981.

COX, Robert. Towards a Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL Ernst-Otto (Ed.). **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods**: desenvolvimento e implicações para o Brasil. Brasília : FUNAG, 2013. Disponível em <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1079-instituicoes-de-bretton-woods.pdf>

DIHN, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2.e.d, Lisboa: Fundação Calouste Glubenkai, 2003. ISBN 972-31-1056-3.

DOTY, Roxanne Lynn. Introduction. In: **Imperial Encounters**: The Politics of Representation in North-South Relations. [S. l.]: University of Minnesota Press, Vol. 5, 1996.

DURKHEIM, Emile. **The Division of Labor In Society**. Illinois: The Fire Press of Glencoe, 1960.

DUSSEL, Enrique. Europa, Modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. CLACSO, 2005. pp. 24-31.

EICHENGREEN, Barry. **Globalizing Capital**: a history of international monetary system. Princeton University Press, 2008.

ELSTER, Jon. Introduction. In: ELSTER, Jon (ed.). **Rational Choice**. Nova Iorque: New York University Press, 1986. ISBN 0-8147-2168-0.

EPSTEIN, Charlotte. The postcolonial perspective: why we need to decolonize norms. In: EPSTEIN, Charlotte (Ed.). **Against International Relations Norms**: Post Colonial Perspectives. London and New York: Routledge, 2017. ISBN 978-1-315-66596-5.

EPSTEIN, Charlotte. **The Power of Words in International Relations**: Birth of an Anti-Whaling Discourse. London: The MIT Press, 2008.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Sikkink. **International Norm Dynamics and Political Change**. International Organization 54(4), pp.887-917, 1998.

FINNEMORE, Martha. Constructing norms through humanitarian intervention. In: KATZENSTEIN (ed.). **The culture of national security**: Norms and identity in world politics. Columbia University Presse, 1996.

FOUCAULT, Michel. **A História da Sexualidade I**. A vontade de saber. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**. São Paulo: Loyola, 1999.

FRANKEL, Jeffrey. Globalization of the Economy. In: NYE, Joseph; DONAHUE, John (Eds.). **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

FRIEDMAN, Thomas. **O Mundo é Plano**: Uma Breve História do Século XXI. Editora Objetiva, 2005.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo Global**: História econômica e política do século XX. Zahar, 2008.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da sociedade: esboço da teoria da estruturação**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GILL, Stephen. **Power and Resistance in the New World Order**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Universidade de Brasília, 2002.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

GROVOGUI, Siba N. **Regimes of Sovereignty**: International Morality and the African Condition. *European Journal of International Relations*, Vol. 8 (3): 315-338, 2002.

GUZZINI, Stefano. **Power, Realism and Constructivism**. London and New York: Routledge, 2013. ISBN 978-0-203-07174-8.

GUZZINI, Stefano. The Ambivalent ‘Diffusion of Power’ in Global Governance. In: GUZZINI, Stefano; NEUMANN, Iver. B (Eds.). **The Diffusion of Power In Global Governance**: International Political Economy meets Foucault. *Pelgrave Studies in International Relations*, 2012. ISBN 978-1-349-33780-4.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HANSEN, Lene. **Security as Practice**: Discourse Analysis and the Bosnian War. Routledge, 2006.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2008. ISBN: 978-85-15-03536-6.

HARVEY, David. **Globalization and the “Spatial Fix”**. *Geographische, revue*, Vol. 2, 2001.

HERZ, John H. **Idealist Internationalism and the Security Dilemma**. *World Politics*, Vol. 2, No. 2, pp. 157-180, 1950.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ICISS. The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Dezembro, 2001. Disponível em: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/18432/IDL-18432.pdf?sequence=6&isAllowed=y>.

IFVERSEN, Jan. “About Key Concepts and How to Study Them.” **Contributions to the History of Concepts**, Vol.6, No. 1, 2011.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. Constructivism and the Normative: dangerous liaisons? In: EPSTEIN, Charlotte (Ed.). **Against International Relations Norms**: Post Colonial Perspectives. London and New York: Routledge, 2017. ISBN 978-1-315-66596-5.

JERVIS, Robert. “Cooperation under the Security Dilemma”. **World Politics**, Vol. 30, No. 2, pp. 167-214, 1978.

- JUDT, Tony. **Post War: A History of Europe Since 1945**. The Penguin Press, 2005.
- KEENE, Edward. **Beyond the Anarchical Society: Grotius, Colonialism and Order in World Politics**. Cambridge: CUP, 2004.
- KENWORTHY, Lane. **Globalization and Economic Convergence**. Overseas Publishers Association (OPA), *Competition & Change*, Vol. 2., 1997, pp. 1-64.
- KEOHANE, Robert. **After hegemony**. Cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- KINDLEBERGER, Charles. International Public Goods without International Government. **The American Economic Review**, Vol. 76, No. 1, 1986.
- KRASNER, Stephen D. **State power and the structure of international trade**. *World Politics*, Vol. 28, No. 3, p. 317-347, 1976.
- KRAUSE, Keith e WILLIAM, Michael. "Security and 'Security Studies': Conceptual Evolution and Historical Transformation". In: GHECIU, Alexandra; WOHLFORTH, William C. (Eds.). **The Oxford Handbook of International Security**. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, M; MELITZ, M. **Economia Internacional**. Pearson, 10ª Edição, 2015.
- LEVITT, Theodore. **The Globalization of Markets**. *Harvard Business Review*, 1983.
- LINKLATER, Andrew. **Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State**. *European Journal of International Relations*, Vol. 2(1): 1996, pp.77-103.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e outros escritos**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- LUNDBORG, Tom; WILLIAMS, Nick. **New Materialism, discourse analysis, and International Relations: a radical intertextual approach**. *Review of International Studies*, volume 41, No.1, pp 3-25, 2015.
- LYNCH, Richard A. Discourse In: LAWLOR, Leonard; NALE, John (Eds.). **The Cambridge Foucault Lexicon**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 6a ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.
- MIGNOLO, Walter. **The Idea of Latin America**. Oxford: Blackwell. 2005.

MILLIKEN, Jennifer. **The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods.** *European Journal of International Relations*, Vol. 5, pp.225-254, 1999.

MORGENTHAU, Hans. **A Política Entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NORTH, Douglas. Uma introdução às instituições e à mudança institucional. In. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico.** São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. Introduction. In: NYE, Joseph; DONAHUE, John (Eds.). **Governance in a Globalizing World.** Washington: Brookings Institution Press, 2000.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. **Power and interdependence.** 2nd. ed. New York: Harper Collin, 1989.

OECD. China Exports, Imports and Trade partners. 2024. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/chn#:~:text=Overview%20In%20April%202024%20China,%24205B%20to%20%24220B>.

OLSON, Mancur. **The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups.** Cambridge: Harvard University Press, 2002.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBALKOVA; ONUF; WENDT, Alexander (Eds.). **Social theory of international politics relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PIAGET, Jean. **Structuralism.** Tradução: Chaninah Maschler. New York: Basic Books, Inc, 1970.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: CLACSO, 2005. pp. 117-142.

ROSENAU, James. Governance, Order, and Change in World Politics. ROSENAU, James; CZEMPIEL Ernst-Otto (Eds.). **Governance Without Government: Order and Change in World Politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, John. **International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the post economic order.** *International Organization* Vol. 36, No. 2, pp. 379-415, Spring, 1982.

SAID, Edward. **Orientalismo: o Oriente como invenção do Ocidente.** São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SASSEN, Saskia. **Globalization or Denationalization?** *Review of International Political Economy*, Vol. 10, No. 1, 2003, pp. 1–22.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The rise and future demise of the capitalist world-system.** *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, issue 4 (1974), 387-415.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o estado e a guerra**. Uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALTZ, Kenneth N. Political structures. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999.

WEISS, Thomas; WILKINSON, Rorden (Eds.). **International Organization and Global Governance**. London: Routledge, 2014.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what states make of it**: the social construction of power politics. *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, p. 391-425.

WENDT, Alexander. **Social theory of international politics relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.