

# Uma inserção dos regimes internacionais na crise do paradigma da Modernidade

---

Iara Costa Leite\*

---

## RESUMO

O estudo das relações internacionais tem passado, atualmente, por grandes modificações, já que se torna manifesta a incapacidade de muitas das abordagens tradicionais em lidar com atores cujos interesses e objetivos não se colocam de forma clara, tendo em vista as correntes condições de incerteza e complexidades do cenário internacional. Nesse contexto, passam a ganhar ênfase aquelas teorias cognitivas que não enxergam os interesses dos atores como dados, e sim como variáveis dinâmicas e dependentes não apenas de questões políticas, como também do nível e qualidade do conhecimento a que têm acesso. No caso dos Estados, os tomadores de decisão têm demandado, crescentemente, informações cientificamente seguras e provenientes de instâncias respeitadas internacionalmente, as comunidades epistêmicas. Estas, ao adquirirem autoridade reconhecida no seu domínio de especialidade e ao auxiliarem os governos na avaliação de problemas e escolhas de novas políticas, acabam por constituir-se em importantes esferas de poder. Isto porque a disseminação de valores específicos contribui para moldar as percepções dos Estados quanto às questões domésticas e externas, tornando-os muitas vezes propícios a engajarem-se em formas de cooperação internacional através da constituição dos regimes. Apesar de existirem regimes internacionais que visem causas múltiplas, alguns deles acabam se sobrepondo a outros, não havendo nenhuma forma de controle legítima que evite tal impasse. Essa situação insere-se nos abusos identificados por Boaventura de Sousa Santos no paradigma da modernidade, em que o mercado, com o auxílio da ciência, ganha espaço crescente em detrimento do Estado e da comunidade. No caso dos regimes, podemos identificar a prevalência de questões mercadológicas quando notamos que as regras do livre comércio – legitimadas por cálculos e estudos científicos – predominam, por exemplo, sobre os valores humanitários. Buscaremos, no artigo que se segue, criticar esse processo de “hierarquização” dos regimes internacionais, a partir dos fatores que apontam para o colapso das propostas originais do paradigma da modernidade.

---

\* Graduada em Relações Internacionais pela PUC Minas.

Quando se fala em poder no âmbito das relações internacionais, a primeira imagem que nos vem à cabeça é aquela tradicionalmente privilegiada pelas abordagens realistas, que tratam da coerção e da supremacia militar. Se observarmos a definição de poder proveniente da *realpolitik*, notaremos que, quando um Estado detém o poder, possui a habilidade de promover e proteger seus interesses nacionais, de se sobrepôr frente aos outros em situações de barganha, de moldar as regras que guiam o sistema internacional (Kegley & Wittkopf, 1999 p. 549). Se até o final da Guerra Fria a preeminência das armas garantia tal situação, parece emergir agora uma ordem em que prevalece o *soft power*, concretizado não apenas no jogo econômico, mas de forma especialmente sutil na difusão do conhecimento em áreas específicas da política realizada pelos organismos internacionais e pelas comunidades epistêmicas que compartilham de suas idéias.

A atual emergência do conhecimento como uma das variáveis determinantes na elaboração de políticas públicas pode ser vista como forma encontrada para se lidar com o aparecimento de questões crescentemente técnicas no cenário internacional. A relevância do conhecimento na organização da esfera político-social, contudo, não é algo inteiramente novo, na medida em que, já no século XIX, buscava-se a utilização da ciência objetiva para tal propósito.

Com a separação entre o poder secular e o religioso e com a crise moral que se alastrava pela Europa desde a Reforma,

a política se transformou num campo social de caráter provisório com soluções insatisfatórias para problemas que só poderiam ser convenientemente resolvidos se fossem convertidos em problemas científicos ou técnicos: a célebre transformação saint-simoniana da administração de pessoas numa administração de coisas (Santos, 2000, p. 51)

A partir desse momento, a ciência passa a assumir a totalidade das instituições que regulam a sociedade, tendo em vista a crença baconiana de que a adequação científica das condições sociais, jurídicas e políticas levaria, por conse-

guinte, ao aperfeiçoamento do ser humano, tendo em vista sua condição de plasticidade (Bacon *apud* Santos, 2000, p. 65). Os processos de regulação passam, então, a ser “valorizados de acordo com a sua adequação às necessidades científicas da sociedade”. (Kelsen *apud* Santos, 2000, p. 52)

A regulação social trata-se de um dos pilares da Modernidade ocidental, que emergiu a partir dos séculos XVI e XVII e entrou em foco durante o século XVIII. O projeto da Modernidade identificava-se com a singular busca dos pensadores iluministas “para desenvolver a ciência objetiva, a moralidade e a lei universais e a arte autônoma nos termos da própria lógica interna delas” (Habermas *apud* Harvey, 2001, p. 23). Tal projeto assentava-se no equilíbrio dinâmico da regulação social e da emancipação social. (Santos, 2000, p. 15)

A regulação referia-se à busca da ordem (em detrimento do caos) que lograr-se-ia com o domínio científico da natureza e com a elaboração de processos racionais de organização social e do pensamento. Dessa forma, acreditava-se, afastar-se-ia das “irracionalidades do mito, da religião, da superstição, do uso arbitrário do poder, bem como do lado sombrio da nossa própria natureza humana”. (Harvey, 2001, p. 23)

A emancipação referia-se à busca pela solidariedade e ao alijamento com relação ao colonialismo, que se baseia na “concepção do outro como objeto e conseqüentemente n(o) não-reconhecimento do outro como sujeito”. (Santos, 2000, p. 30)

Com a conversão e institucionalização da ciência moderna em conhecimento dominante, as possibilidades de emancipação começaram a ser minadas, tendo em vista que a pretensa universalidade dos valores científicos acabou por desconsiderar a especificidade de cada sujeito. A identificação da ciência com o pilar da regulação contribuiu ainda mais para o solapamento da emancipação, já que a própria organização da sociedade começou a pautar-se por critérios científicos. Não havendo mais a possibilidade de um verdadeiro equilíbrio das bases da Modernidade, poder-se-ia concluir facilmente que seu projeto inicial estaria fadado ao fracasso, na medida em que a razão universal acabaria por transformar “a busca da emancipação humana num sistema de opressão universal”. (Harvey, 2001, p. 23)

A prevalência do pilar da regulação pode ser observada, no âmbito das instâncias políticas de tomada de decisão, na sobreposição da racionalidade científica sobre outros paradigmas de conhecimento, o que pode ser comprovado, por exemplo, pela proliferação vintecentista de ministérios governamentais e de agências responsáveis pela coordenação e controle de novas atividades. O processo

regulatório passou, assim, a ter importância crescente enquanto função burocrática, e a especialização requerida estendeu-se a um domínio maior de disciplinas. (Haas, 1992, p. 8)

Tal dinâmica, mesmo tendo mostrado grandes déficits e limitações, parece-nos estar sendo, na atualidade, transposta para instituições que regulam a conduta dos Estados no âmbito internacional.<sup>1</sup> Contudo, torna-se bastante questionável o papel tradicional da ciência em prever comportamentos futuros em um mundo diversificado, dinâmico e cheio de incertezas. É importante ressaltar, por outro lado, que o raciocínio científico em questão baseia-se na visão newtoniana do determinismo mecanicista<sup>2</sup> (a qual constituiu-se no pilar do progresso e a ascensão intelectual da burguesia) e fundamenta-se em uma forma de conhecimento “que se pretende utilitário e funcional, reconhecido menos pela capacidade de compreender profundamente o real do que pela capacidade de o dominar e o transformar” (Santos, 2000, p. 64). Esse modelo, aos poucos, transbordou do estudo da natureza para o estudo da sociedade, apesar das crescentes limitações observadas nos estudos de ciências sociais realizados a partir de paradigmas puramente mecânico-deterministas.

O Banco Mundial pode ser visualizado como um grande exemplo para a situação acima descrita: trata-se de um organismo internacional que elabora programas para os países em desenvolvimento baseados em análises econométricas<sup>3</sup> que, mesmo demonstrando-se destoantes das realidades específicas, são validadas pela capacidade da instituição de moldar as percepções dos governos e da sociedade. É como se aquela noção de hegemonia, elaborada por Gramsci, fosse transposta para o cenário internacional, realizadas algumas transformações de ordem nas instâncias políticas e processos envolvidos: os governos seriam agora os constrangidos (e não a sociedade civil diretamente) pela hegemonia da classe

---

<sup>1</sup> A análise orçamentária de fundos da ONU, por exemplo, aponta para uma situação de afastamento de considerações tradicionais – ligadas à política e à segurança – e em direção a preocupações técnicas de agências especializadas (Haas, 1992, p. 10). Para maiores detalhes, ver: Crane (1981).

<sup>2</sup> O pensamento de Newton baseia-se na idéia de que “o mundo da matéria é uma máquina cujas operações se podem determinar exactamente por meio de leis físicas e matemáticas”. (Santos, 2000, p. 64)

<sup>3</sup> Os métodos de análise utilizados pela instituição enquadram-se na teoria econômica neoclássica, em que se valorizam métodos puramente quantitativos e um raciocínio instrumental de minimização de custos e maximização de benefícios. Tal modelo, por exemplo, pretende explicar variações de renda nacional a partir da função de produção agregada, equação em que o aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico, das variações no fator trabalho e do fator “capital humano”. (Coraggio, 1995, p. 98-99)

dominante – aquela veiculada pelo Banco Mundial – que, apesar de não apresentar um aparato administrativo, executivo e coercitivo tão formalizado quanto o dos Estados, elabora os programas para muitas das instituições que contribuem para criar na sociedade civil determinadas formas de comportamentos e expectativas consistentes com a ordem social hegemônica.<sup>4</sup>

O Banco Mundial é uma dentre diversas outras instituições criadas e aperfeiçoadas no sistema internacional, das quais os Estados passam a ser membros com o fim de estabelecer relações de cooperação, elaborar procedimentos de ação frente a situações complexas (com o acesso a modelos de políticas “preparados em laboratório”) e encontrar soluções para problemas supostamente comuns.

A implementação de tais organismos, consequência da institucionalização de modelos regulatórios para relações de cooperação entre os Estados, insere-se naquele contexto da Modernidade, cuja crise seria resultado da gradual e crescente tendência de dominação do conhecimento-emancipação pelo conhecimento-regulação – baseado nas condutas da ciência moderna. Esta, por ser se assentar no “pressuposto de que o conhecimento é válido independente das condições que o tornam possível” (Santos, 2000, p. 29), acaba por gerar uma universalização de “afirmações normativas como afirmações científicas e de afirmações científicas como afirmações normativas”. (Santos, 2000, p. 54)

O fenômeno supracitado é, certamente, um dos responsáveis pelo colapso do poder regulatório dos Estados, tendo em vista as crescentes dificuldades de se extraírem valores únicos de uma sociedade cada vez mais diversificada. As soluções buscadas para tal problema acabam por desembocar em outras formas de regulamentação, mas que agora são constituídas no âmbito internacional e que pretendem lograr o controle de sujeitos mais diversificados ainda. Esse fato é bastante indicativo da crise final da Modernidade, pois as críticas a partir das quais emergem novos caminhos provêm da mesma razão que “pensa, constrói e legitima aquilo que é criticável” (Santos, 2000, p. 29). Sabendo-se que “a luta por objetivos emancipatórios é intrínseca à teoria crítica”, não há como se atingir tais objetivos enquanto houver perpetuação do “dualismo burguês entre o cientista individual produtor autônomo de conhecimento e a totalidade da actividade social que o rodeia”. (Sousa, 2000, p. 25)

A redefinição de políticas em nível global se dá, especialmente, no seio de regimes internacionais, definidos como “social institutions around which actor

---

<sup>4</sup> As informações acerca da teoria gramsciana da hegemonia foram extraídas de Cox, 1995, p. 126.

expectations converge in a given area of international relations" (Young *apud* Ruggie, 1995, p. 196).<sup>5</sup> Essas instituições, certamente, contribuem para que os organismos internacionais sejam implementados e reconhecidos pelos seus membros, na medida em que proporcionam a identificação de problemas e necessidades supostamente comuns e o afluxo de soluções tidas como válidas independentemente dos contextos internos a cada Estado participante.

Atualmente, podem ser identificados inúmeros regimes internacionais, que visam causas distintas. Contudo, acreditamos que aqueles que buscam o estabelecimento de regras mercadológicas são disseminados, reconhecidos e institucionalizados com maior rapidez no sistema internacional e, conseqüentemente, nos cenários domésticos. Tal questão, sob o ângulo da crise da Modernidade, pode ser interpretada de duas formas não-excludentes. Primeiramente, as regras propagadas colocam-se como universais, tendo sua validade garantida por cálculos matemáticos que buscam demonstrar que as sociedades em geral só têm a ganhar com seu estabelecimento. Podemos identificar esse ponto com o papel central que ocupa a ciência na Modernidade, conhecimento que busca a elaboração de leis ecumênicas, cujos limites já foram discutidos brevemente. É importante ressaltar que leis desse mesmo tipo são elaboradas com o fim de demonstrar, por exemplo, a seriedade do fenômeno de degradação ambiental e a necessidade de se estabelecerem determinados comportamentos com o fim de preservar a natureza e a vida terrestre. Contudo, sabe-se que tais comportamentos não possuem, ainda, correspondência prática generalizada, o que pode ser justificado por um segundo ponto de sobreposição entre regimes internacionais e crise da Modernidade: o papel hegemônico desempenhado pelo mercado, em detrimento do Estado e da comunidade, que impede a adoção de padrões que prejudiquem a maximização do volume de capital obtido em transações econômicas, financeiras e comerciais.

Pretendemos, neste artigo, analisar as implicações do projeto da Modernidade, a partir de seus déficits e excessos, para a formação dos regimes internacionais. Para tanto, direcionaremos a primeira parte para uma breve discussão acerca dos fatores centrais que favorecem a constituição dos regimes internacionais, bem como discorreremos sucintamente acerca das variáveis privilegiadas por distintas escolas na análise de tais fenômenos. A segunda parte será dedicada a uma

---

<sup>5</sup> "Instituições sociais ao redor das quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais". (Trad. livre)

análise mais profunda do paradigma da Modernidade e de sua crise, localizando-se, a partir de uma interpretação específica dos regimes (elaborada por Robert Cox), um processo de continuidade da modernização das relações internacionais. Concluiremos, por fim, afirmando a necessidade de se elaborarem teorias de regimes verdadeiramente críticas, que promovam uma real mudança do *status quo*, bem como novas alternativas de cooperação internacional que respeitem as diversidades históricas, econômicas e culturais.

### REGIMES INTERNACIONAIS: UM PANORAMA

As incertezas geradas pela emergência de questões técnicas, de novos atores e, portanto, da complexidade dos problemas globais têm levado o sistema internacional a constranger os Estados no sentido de demandarem mecanismos de coordenação das políticas internacionais. Tal posição é objetivada a partir das dificuldades encontradas, no âmbito doméstico, concernentes ao poder de regulação dos Estados e aos entraves criados para a definição de interesses, tendo em vista a não familiaridade dos tomadores de decisão quanto aos aspectos técnicos de problemas específicos.

A análise do poder regulatório do Estado perpassa pelo conceito político-jurídico de soberania que, em sentido lato,

indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado. (Matteucci, 1999, p. 1.179)

Trata-se, pois, de um conceito intimamente relacionado àquele referente ao poder político, tendo em vista que a Soberania seria resultado da racionalização política do poder, entendida como a transformação da força em poder legítimo.

Em sentido restrito, o conceito de soberania surgiu no século XVI (ganhando aceitação normativa na segunda metade do século XVII, com a Conferência de Westphalia) como uma “double-headed notion” (Hinsley *apud* Brown, 1997, p. 125): pode ser entendida a partir de seu âmbito interno – quando o Estado é a entidade suprema, não reconhecendo nenhuma outra entidade doméstica que a ele se equipare – e externo – onde os Estados não aceitam superiores internacionalmente constituídos. (Brown, 1997, p. 125)

O conceito de soberania pode ser visualizado, ainda, como uma “double-

sided notion”, apresentando um *status* jurídico – quando diz respeito à posição legal de determinado Estado no mundo e ao não reconhecimento de superiores legais – e um conceito político – que se refere à detenção estatal de um *quantum* de faculdades em que se traduz o poder soberano e independente.

Parece-nos que a soberania, enquanto *status* jurídico, seria absoluta, indivisível e, enquanto conceito político, seria relativa (qualitativa e quantitativa), podendo os Estados delegarem parte de sua função a outro organismo, sem que, por isso, deixem de ser soberanos.

Em muitos casos, a cessão de parte de suas capacidades é necessária para que os Estados possam regular, através da criação de determinadas instituições, atividades realizadas em cooperação no sistema internacional. Apesar dos Estados não se disporem a abrir mão de sua soberania jurídica, os constrangimentos externos já citados impelem-nos a criar redes de governança global, sob pena de terem sua soberania política questionada.

De acordo com James R. Rosenau, os governos, tradicionalmente, vêm desenvolvendo constituições para regulamentar sua conduta doméstica (e a dos cidadãos residentes em seu território) e assinando tratados que guiam seu procedimento de ação frente ao exterior.

No entanto, durante este período de mudança mundial rápida e ampla, as constituições nacionais e os tratados têm sido prejudicados por: exigências e maior coerência de subgrupos étnicos e de outra natureza, globalização das economias, advento de movimentos sociais amplos, redução das distâncias políticas causadas pela tecnologia microeletrônica e pelo florescimento dos vínculos globais de interdependência, devidos às crises monetárias, poluição ambiental, terrorismo, tráfico de drogas, Aids e muitos outros temas transnacionais constantes na agenda global. Essas dinâmicas centralizadoras e descentralizadoras têm minado as constituições nacionais e os tratados, pois contribuem para deslocamentos dos centros de autoridade. (Rosenau, 2000, p. 14)

Todos os fatos supracitados colaboram, pois, para o estabelecimento de um crescente constrangimento internacional no sentido de que os Estados optem por agir em cooperação, supondo que lograriam controlar mais efetivamente os acontecimentos que se concretizam no âmbito doméstico ou aqueles internacionais que possam ter repercussão considerável internamente.

O segundo fator que favoreceria a instalação de mecanismos de cooperação internacional estaria ligado à incapacidade dos governos de definirem, sozinhos, seus interesses e procedimentos de ação. Nesse contexto, tem-se observado uma demanda crescente dos “decisionmakers” por informação científica, tendo

em vista a atual situação de interdependência complexa entre os países e a ampliação da natureza técnica das questões internacionais.

“Technological innovations devalue traditional strategies, and social change redefines the parameters of international relations. In such a situation, political priorities as well as strategies relating means to ends have to be reconsidered continually. (...) In order to make intelligent choices in unfamiliar situations decisionmakers need (and often demand) high-quality information and expert advice. Those who are in a position to supply the desired knowledge, therefore, can exert considerable influence on the choices made by policymakers”. (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 140)<sup>6</sup>

Esses determinantes levam a uma abertura de canais que proporcionam a difusão de novas idéias das sociedades para os governos, bem como de país para país (Haas, 1992, p. 27). Des-dobra-se, assim, um processo pelo qual o conhecimento relevante para a compreensão dos efeitos e impactos de políticas se acumula e se dissemina – através de conferências, jornais, co-laboração de pesquisa etc. (Haas, 1992, p. 17) – no Sistema Internacional. Tal conhecimento apresenta-se relativamente consensual no seio de grupos específicos, especialmente na comunidade de especialistas em políticas, que partilham de valores e conhecimentos técnicos semelhantes. (Ikenberry, 1990, p. 104-106)

O controle do conhecimento e de informações pelas comunidades supracitadas converte-se, claramente, em uma importante dimensão de poder, tendo em vista que “changes in the nature of human understanding about how the world works, knowledge, can also transform state interests and therefore the prospects for international cooperation and regime formation”. (Krasner, 1995, p. 136)<sup>7</sup>

Nesse contexto, o interesse dos atores envolvidos no processo político não mais pode ser visto como dado, já que o surgimento de novas idéias pode mudar o sistema de crenças dos “decisionmakers” e, por conseguinte, os procedimentos de tomada de decisão. Se houver uma ampla convergência de determinado co-

---

<sup>6</sup> “As inovações tecnológicas invalidam estratégias tradicionais, e a mudança social redefine os parâmetros das relações internacionais. Em tal situação, as prioridades políticas, bem como estratégias que relacionam os meios aos fins devem ser reconsideradas continuamente. (...) Com o intuito de fazer escolhas inteligentes em situações não familiares, os tomadores de decisão precisam (e frequentemente demandam) informações de alta qualidade e conselhos de técnicos. Aqueles que têm condições de prover o conhecimento desejado, portanto, podem exercer considerável influência nas escolhas feitas pelos formuladores políticos.” (Trad. livre)

<sup>7</sup> “Mudanças na natureza do entendimento humano sobre como funciona o mundo, o conhecimento, pode também transformar os interesses dos Estados e, por conseguinte, as expectativas com relação à cooperação internacional e à formação de regimes”. (Trad. livre)

nhecimento entre “policy-makers” relevantes, tal fato terá um forte impacto sobre a formação de regimes. (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 149)

Os regimes internacionais são definidos como

“sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions and proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”. (Krasner, 1995, p. 1)<sup>8</sup>

Os regimes internacionais representam, pois, a institucionalização do processo de cooperação internacional em áreas específicas, favorecida pela difusão prévia de idéias traduzidas em conhecimentos causais e uma série de outros procedimentos, cuja respeitabilidade e aceitação repousa no seu rigor científico.

A Teoria de Regimes enfatiza diferentes variáveis no desenvolvimento teórico de sua formação, permitindo-nos observar a existência de três grandes “escolas de pensamento”: a realista, a neoliberal e a cognitivista (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997). Uma das variáveis centrais que determinam as divergências de enfoque é o grau de institucionalismo<sup>9</sup> considerado, que varia conforme a concepção de cada escola no que se refere à natureza dos Estados e suas motivações.

Os realistas, que pressupõem como ponto central as relações de poder no sistema internacional, são menos inclinados a aceitar um nível considerável de efetividade e persistência dos regimes. Para eles, o poder é tão determinante nas relações de cooperação promovidas dentro de instituições quanto o é em relações de conflito, tendo em vista que sua distribuição entre os membros de uma instituição acaba por afetar um acesso equilibrado aos benefícios gerados. Partindo do pressuposto realista de que os Estados não buscam apenas ganhos absolutos,

---

<sup>8</sup> “Conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores se convergem em uma área específica das relações internacionais. Princípios são convicções sobre a realidade, causalidade e integridade. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições e proscricções específicas de ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes para a construção e implementação de uma escolha coletiva”. (Trad. livre)

<sup>9</sup> O grau de institucionalismo varia de acordo com os níveis de efetividade e de resistência apresentados pelas instituições. Pode-se dizer que um regime é efetivo quando: (1) seus membros aceitam e obedecem a decisões, regras, normas e acordos por ele estabelecidos e (2) quando são alcançados e cumpridos em conjunto determinados objetivos e propósitos. Por outro lado, um regime é considerado resistente quando suas instituições mantêm seu poder e permanência frente a desafios e dificuldades exógenas. (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 2)

mas também relativos, é de se esperar que os membros menos beneficiados dentro do regime tendam a não concordar com a sua permanência.

Já as teorias neoliberais ou baseadas em interesses, apesar de não ignorarem a assimetria de poder entre os Estados, postulam que os regimes são importantes na realização de interesses comuns entre os seus membros. Consideram-se os Estados como racionais, que buscam apenas seus próprios ganhos absolutos. Assim sendo, na formação de um regime, se todos os Estados-membros forem, mesmo que de forma desigual, beneficiados, haverá uma tendência ao fortalecimento e perpetuação das instituições.

As teorias de regimes baseadas no conhecimento criticam as teorias de política internacional racionalistas, sejam elas realistas ou neoliberais. Afirmam que elas fracassaram ao tratarem "states' identities and interests as exogenously given, i.e. as non-theorized initial conditions in explanations of international phenomena such as international regimes" (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 136).<sup>10</sup> Outrossim, a importância progressiva do conhecimento na definição de políticas invalida a estabilidade racionalista dos interesses; estes devem ser reconsiderados continuamente, tendo em vista que a dinamização, a interdependência e a complexificação do relacionamento entre Estados, bem como a emergência de novos atores, transformam-se em determinantes centrais que inutilizam as estratégias tradicionais de ação.

Os cognitivistas acreditam que as identidades e os objetivos da política externa de cada Estado são formados a partir de crenças normativas e causais sustentadas pelos "decisionmakers". Conseqüentemente, mudanças normativas podem alavancar mudanças referentes às orientações políticas. Há, entretanto, diferenças significativas entre os cognitivistas, que variam conforme a radicalização de suas críticas aos modelos racionalistas de análise de regimes. Os cognitivistas fracos consideram tais modelos incompletos, e procuram preencher suas lacunas através da introdução de uma teoria das mudanças de interesses e objetivos. Já os cognitivistas fortes propõem uma reformulação completa da teoria racionalista, pois pressupõem a existência de uma sociedade internacional guiada por instituições cognitivas, em que são partilhadas expectativas e valores comuns. A principal diferença entre as duas vertentes cognitivistas em questão é que a primeira ainda admite uma concepção dos Estados como "rational utility-maximizers", sendo a percepção de utilidade

---

<sup>10</sup> "As identidades e interesses dos Estados-membros como dados exogenamente, ou seja, como condições iniciais não-teorizadas nas explicações de fenômenos internacionais tais como os regimes internacionais". (Trad. livre)

dependente do conhecimento. Já a segunda vertente sustenta que o conhecimento não apenas afeta os interesses dos Estados, como também molda as suas identidades.

Trabalhos recentes, desenvolvidos dentro da perspectiva do cognitivismo forte, vêm enfatizando o papel desempenhado por cientistas e outros técnicos na determinação de mudanças nas políticas públicas nos níveis nacionais e internacionais. Muitas vezes, são formadas redes transnacionais de conhecimento, conhecidas como comunidades epistêmicas,<sup>11</sup> que influenciam diretamente os processos de reformulação nas agendas governamentais, bem como a formação de regimes.

A premissa central para que os tomadores de decisão consultem as comunidades epistêmicas é a existência de condições de incerteza, definidas como aquelas “under which actors must make choices without ‘adequate information about the situation at hand’ or in the face of ‘the inadequacy of available general knowledge needed for assessing the expected outcomes of different courses of action’”. (George *apud* Haas, 1992, p. 13-14)<sup>12</sup>

Em um mundo de natureza crescentemente técnica e complexa, é de se esperar que as condições de incerteza tornem-se regra. Nesse contexto, as abordagens tradicionais das relações internacionais perdem espaço, na medida em que a definição de interesses por parte dos atores torna-se cada vez mais obscura. A identificação de objetivos e ações para o processo de tomada de decisão em áreas específicas será função não apenas do modo como os “policymakers” enxergam os problemas, mas, tendo dificuldade em fazê-lo de forma segura, será dependente ainda das representações criadas pela rede de especialistas e organismos internacionais consultados pelos governos.

Segundo Krasner (1995, p. 10-20), o conhecimento transmitido por comunidades epistêmicas e organismos internacionais não pode ser visto como fator exógeno na geração e desenvolvimento dos regimes; ele serviria como suple-

---

<sup>11</sup> Uma comunidade epistêmica é uma “network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area” (rede de profissionais com especialidade reconhecida e competência em um domínio particular e um direito de autoridade, com relação ao conhecimento de políticas, relevante dentro daquele domínio ou *issue-area* – Trad. livre), formada de membros que compartilham de: (1) um conjunto de princípios e crenças normativas; (2) crenças causais, determinando para um conjunto de problemas as ações políticas possíveis e conectando-as aos resultados desejados; (3) noções de validade, ou seja, critérios intersubjetivamente comuns que dão peso e validam o conhecimento; (4) um conjunto de práticas comuns associadas a um conjunto de problemas. (Haas, 1992, p. 3).

<sup>12</sup> “sob as quais os atores devem fazer escolhas sem ‘informação adequada sobre a situação em questão’ ou em face da ‘inadequação do conhecimento geral disponível para avaliar os resultados esperados em diferentes cursos de ação’”. (Trad. livre)

mento e reforço a outros elementos centrais, a saber: interesses egoístas, poder político ou valores difusos.

Os interesses egoístas referem-se à maximização, por determinado ator, de funções que não incluem sua utilidade para outros atores. Preocupa-se com estes somente se seu comportamento tiver repercussão no utilitarismo do ator egoísta. Na atual situação de interdependência no sistema internacional, em que as ações dos Estados (e outros atores) trazem conseqüências significativas não apenas para o plano doméstico, como também para o externo, a constituição de regimes seria uma forma de promover a ordem internacional: os atores elaborarão políticas conjuntas em detrimento da independência no processo de tomada de decisão. Tal pode ser resultado de duas circunstâncias: quando a escolha individual leva a resultados inferiores ao Ótimo de Pareto, ou quando ela acarreta resultados mutuamente indesejados, tendo em vista uma situação em que a escolha de um ator depende da escolha feita por outro. (Stein *apud* Krasner, 1995, p. 11-12)

O poder político aponta duas orientações: aquela em que o poder é cosmopolita e instrumental, utilizado através da formação de regimes com o fim de transmitir resultados positivos para o sistema como um todo; e aquela em que é usado para intensificar os valores de atores específicos dentro do sistema.

Os valores difusos referem-se às normas e princípios dados de forma exógena, e que são variáveis críticas de determinado regime. Até mesmo aqueles valores que influenciam um regime, mas não estão diretamente ligados à sua “issue-area”, podem servir de variáveis explicativas para a expansão daquele regime, como no caso da **Ética protestante e o espírito do capitalismo**, em que os valores calvinistas contribuíram para o desenvolvimento do sistema capitalista.

Em análise desenvolvida por Gramsci a respeito do processo de “spillover” da hegemonia burguesa para o sistema internacional, parece-nos que a variável enfatizada na constituição do regime capitalista seria aquele poder político que busca a proeminência de interesses particulares – a saber, aqueles relacionados à burguesia. Esses interesses, originários de países que passaram por profundas revoluções no âmbito econômico-social, expandir-se-iam para países que não passaram pelo mesmo processo, caracterizando uma situação de revolução passiva, na medida em que não é resultado de “a vast local economic development... but instead the reflection of international developments which transmit ideological currents to the periphery”. (Gramsci *apud* Cox, 1993, p. 59)<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> “Um vasto desenvolvimento econômico local... mas em vez disto do reflexo de desenvolvimentos internacionais os quais transmitiram suas correntes ideológicas à periferia”. (Trad. livre)

Tal processo torna-se bastante problemático, tendo em vista que o grupo responsável pela condução das novas idéias não se encontra ativamente engajado na construção de uma nova base econômica a partir da estrutura das relações sociais internas aos países receptores. O grupo transmissor de idéias, ao contrário, seria constituído por um estrato de intelectuais, cujo papel primordial seria selecionar idéias precedentes de uma revolução econômico-social estrangeira.

A concepção gramsciana de hegemonia, tal qual descrita acima, pode ser aplicada à atual ordem internacional, a partir da formação de regimes. Uma análise desse tipo foi realizada por Robert Cox, e será abordada em seguida, com o fim de se demonstrar um processo de hierarquização entre regimes internacionais – havendo a prevalência daqueles que disseminam idéias e instituições ligadas aos interesses capitalistas dos países centrais – e identificar essa questão como parte do processo de continuidade da crise da Modernidade.

### UMA LEITURA CRÍTICA DOS REGIMES INTERNACIONAIS A PARTIR DO PARADIGMA DA MODERNIDADE

De acordo com Weber, não são as idéias, em detrimento dos interesses, que movem o mundo; ambos desempenham papel de peso causal nas explicações da ação humana (Weber *apud* Goldstein & Keohane, 1993, p. 4). Contudo, é importante ressaltar que, não tão recentemente, as idéias oriundas de estudos baseados no conhecimento científico passaram a ter atribuição central na elaboração de interesses e das políticas daí advindas. Segundo Ernst Haas,

“we can think of knowledge as social epistemology, as a shaper of world views and of notions of causation whereby the intellectual commitments of the seventeenth-century scientists and mathematicians penetrated the way political economists and their disciples in governments began to see the world. This process still continues, even though the informing metaphors today come from cybernetics rather than from mechanics. Science plays a major role in giving us concepts we use in defining and seeking to solve problems, even though the substantive character of the problem and its human dimension usually are not really elucidated by the scientific metaphor”. (Haas, 1990, p. 22)<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> “Podemos pensar o conhecimento como epistemologia social, como moldador das visões de mundo e das noções de causalidade através das quais os comprometimentos intelectuais dos cientistas e matemáticos do século XVII penetraram o modo como os economistas políticos e seus discípulos no governo começaram a ver o mundo. Esse processo ainda continua, mas as *informing metaphors*

A situação acima descrita encaixa-se num fenômeno mais amplo, que é o paradigma da Modernidade, cuja crise é produto justamente de seu fechamento na hegemonia da ciência moderna e da técnica, associado a um desenvolvimento desequilibrado do pilar da regulação – que passa a orientar-se para o mercado, em detrimento das outras duas instâncias: o Estado e a comunidade.

A Modernidade ocidental emergiu a partir dos séculos XVI e XVII (e globalizou-se posteriormente com bastante êxito), baseada na promessa de um equilíbrio dinâmico entre dois pilares: a regulação social (cujo conhecimento busca a ordem em detrimento do caos) e a emancipação social (cujo conhecimento busca a solidariedade em detrimento da colonização).

A regulação social abarca três princípios: (1) o princípio do Estado (cuja formulação essencial foi elaborada por Hobbes), que consiste na verticalidade da obrigação política entre cidadãos e Estado; (2) o princípio do mercado (desenvolvido, centralmente, por Locke e por Adam Smith), que diz respeito à obrigação política horizontal, individualista e antagônica entre os parceiros de mercado e (3) o princípio da comunidade (fundamentado pela teoria social e política de Rousseau), que se baseia na solidariedade entre membros da comunidade e associações através de uma obrigação política horizontal.

O pilar da emancipação, por sua vez, coaduna com as três lógicas weberianas da racionalidade: (1) a racionalidade estético-expressiva característica das artes e da literatura; (2) a racionalidade cognitivo-instrumental intrínseca à ciência e à tecnologia e (3) a racionalidade moral-prática da ética e do direito. (Santos, 2000, p. 50)

Não é difícil notar a ousadia do projeto da Modernidade e a verificação, desde o início, de sua tendência ao fracasso. Apesar de suas propostas abrangerem um vasto horizonte para a inovação social e cultural, “a complexidade de seus elementos constitutivos torna praticamente impossível evitar que o cumprimento das promessas seja, nuns casos, excessivo, e noutros, insuficiente” (Santos, 2000, p. 50). Isto porque cada um dos pilares em questão, bem como suas lógicas específicas, tendem a maximizar seus potenciais próprios, impedindo uma consecução de compromissos pragmáticos entre eles. Mesmo sabendo-se da forte possibilidade de desequilíbrio entre os pilares e entre suas lógicas internas, os excessos identificados foram considerados como desvios fortuitos, e os déficits

---

hoje provêm da cibernética e não da mecânica. A ciência desempenha papel fundamental na elaboração dos conceitos que usamos na definição e na busca pela solução de problemas, apesar de que a qualidade substantiva do problema e sua dimensão humana não são usualmente elucidadas pela metáfora científica”. (Trad. livre)

tidos como deficiências temporárias. Acreditava-se que ambos poderiam ser equacionados através de uma progressiva utilização de recursos materiais, intelectuais e institucionais modernos.

A reconstrução dos déficits e excessos passou a ser gerida com o auxílio da ciência e, subordinado a esta, do direito. A ciência moderna converteu-se, por conseguinte, em uma “instância moral suprema, para além do bem e do mal”. (Santos, 2000, p. 51)

A juridicização da práxis social passou a ser guiada pela teoria pura do direito de Kelsen, valorizada pela sua adequação às necessidades de gestão científica da sociedade.<sup>15</sup> É importante ressaltar que, em curto e médio prazos, o direito moderno desempenhou papel fundamental na proteção dessa forma de gestão contra eventuais oposições, na medida em que proporcionou a integração normativa e a força coerciva de acordo com os objetivos científicos que se estabeleciam.

A racionalidade estético-expressiva também passou a ser colonizada pela idéia de emancipação social através do desenvolvimento científico e tecnológico da sociedade, o que pode ser comprovado pelos movimentos vanguardistas do início do século XX – a saber, futurismo, surrealismo, dadaísmo etc.

Percebe-se, pois, que a ciência moderna tornou-se forma de conhecimento hegemônico e institucionalizou-se enquanto tal na medida em que serviu de base para o estabelecimento de mecanismos regulatórios. As possibilidades de emancipação foram minadas assim que o outro passou a ser concebido como objeto (o que é característica dos fundamentos científicos em que o pesquisador torna-se sujeito e a sociedade objeto) e que o progresso identificou-se com a necessidade em se elevar o outro à condição de sujeito – situação que caracteriza o processo de colonização ao qual o pilar da emancipação deveria se afastar. A ordem, então, passou a ser conformada pela colonização, ou seja, a instalação de sistemas regulatórios era resultado do tratamento da sociedade como um objeto uniforme, susceptível de aperfeiçoamento se guiado por instituições racionalmente constituídas.

A concentração das energias e das potencialidades emancipatórias na ciência e na técnica levou, a princípio, a promessas ambiciosas,<sup>16</sup> mas são vários os

---

<sup>15</sup> A idéia de se criar uma ordem social, em que o direito procederia às descobertas científicas sobre o comportamento social, é predominante no pensamento social dos séculos XVIII e XIX.

<sup>16</sup> Acreditava-se que o domínio científico da natureza proporcionaria a abundância de alimentos e o controle das arbitrariedades das calamidades naturais e das doenças. Além disto, a ciência auxiliaria na elaboração de projetos racionais de organização social, com o fim de se evitar novos acontecimentos relacionados àquelas questões (citadas na introdução) as quais eram tidas como causa da crise moral que se alastrava pela Europa desde a Reforma.

fatos que nos permitem observar que as atribuições messiânicas a elas relacionadas não tiveram correspondência prática; ao contrário, os resultados de sua aplicação foram desastrosos: exploração excessiva e descomprometida dos recursos naturais, catástrofes ecológicas, fome (morreram mais pessoas por inanição neste século do que em qualquer um dos outros precedentes), guerras, aumento do abismo entre ricos e pobres, aumento das disparidades econômicas entre os países, violação de direitos humanos, instalação de regimes totalitários etc.

Outro fator que contribuiu para a absorção da emancipação pela regulação foi o desenvolvimento desequilibrado dos três princípios regulatórios: o Estado, a comunidade e o mercado. Assistimos a um desenvolvimento excessivo do último em detrimento dos outros, desde meados do século XIX, quando o paradigma da Modernidade passou a se identificar com as práticas capitalistas.

Na verdade, a preponderância do mercado já era esperada desde o início da modernização da política ocidental, já que, tipicamente, nos primeiros países que entraram nesse processo, “o papel de guia foi desempenhado, embora de modos diferentes em cada país, pela burguesia, isto é, por uma nascente classe comercial e empresarial”. Sabendo-se que boa parte da modernização política da Europa ocidental pode ser vista pela lente conceptual da classe em questão – que buscava a obtenção do predomínio econômico e o controle dos meios do poder político – “não é exagerado afirmar que houve uma fase deste processo em que o Estado constituía apenas o comitê executivo dos interesses da burguesia”. (Pasquino, 1999, p. 770)

Se observarmos a história do Estado Moderno, em geral notaremos que desde a expansão das cidades comerciais e o surgimento das cidades industriais (sob a égide das doutrinas liberais) até o extraordinário crescimento dos sistemas de produção de dimensão mundial – que na década de 90 culmina com a difusão internacional da ideologia neoliberal –, o pilar da regulação orientou-se para o mercado, em detrimento do Estado e da comunidade.

Esse desenvolvimento desequilibrado – incentivado pela conversão da ciência na principal força produtiva –, associado à redução emancipatória à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência, constitui as “condições determinantes do processo histórico que levou a emancipação moderna a render-se à regulação moderna”. (Santos, 2000, p. 57)

A consequência do processo de convergência da emancipação, acima descrita, com os processos regulatórios é a impossibilidade de renovação do paradigma da Modernidade. Isto porque a ciência moderna não abrange uma teoria que possibilite sua “autocrítica epistemológica”. Quando ela – a ciência – passa a de

minar os processos emancipatórios, estes ficam impossibilitados de atingirem a solidariedade – entendida como o reconhecimento da sociedade como composta de sujeitos diversificados, e não como uma massa homogênea susceptível de aperfeiçoamento se submetida a instituições e regras cientificamente perfeitas.

Acredita-se que a Modernidade se sustenta até os dias atuais devido a um processo de “inércia histórica”, em que a busca pelo desenvolvimento das possibilidades emancipatórias é direcionada por uma teoria crítica subparadigmática, a qual procura “desenvolver as possibilidades emancipatórias que ainda julga serem possíveis dentro do paradigma dominante” (Santos, 2000, p. 16). Tal teoria, por assumir acriticamente sua transparência, acaba por se aproximar muito mais do paradigma dominante do que daquele emergente que busca.

A procura por saídas para os problemas modernos torna-se ainda mais agravante em um mundo globalizado e interdependente, em que se objetivam soluções capazes de resolver problemas globais. O grande entrave é que as soluções não são elaboradas de forma conjunta pelos Estados e suas respectivas sociedades civis. No caso dos regimes, as regras estabelecidas são elaboradas por “clubes”, compostos inicialmente por “cabinet ministers or the equivalent who were working on the same issues, initially from a relatively small number of relatively rich countries” (Keohane & Nye, 2000, p. 26).<sup>17</sup> Posteriormente, os países em desenvolvimento demandam ou são convidados a participar da organização internacional.

Essa visão parece-nos estar de acordo, pelo menos inicialmente, com a teoria elaborada por Robert Cox, que analisa a dinâmica de surgimento e funcionamento das organizações internacionais (Cox *apud* Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 192-207). Para o autor, estas são importantes instrumentos para o desenvolvimento institucional e ideológico da hegemonia burguesa no plano internacional (Cox, 1993, p. 62), sendo consequência da prévia disseminação de valores e práticas específicos, no seio dos regimes internacionais.

Cox centra sua abordagem no estudo referente à constituição dos regimes internacionais, que a partir do período pós-guerra, acredita, buscam reforçar as regras dos Estados capitalistas sob o restante do mundo; são, portanto, parte de uma ordem mundial hegemônica controlada pelos Estados Unidos juntamente com outros países-membros da OCDE, cujo fim último é o controle pelas elites ocidentais e a formação de uma sociedade liberal mundial. A função das organi-

---

<sup>17</sup> “Ministros de gabinete ou equivalentes, inicialmente em um número relativamente pequeno proveniente de países relativamente ricos, os quais estavam trabalhando nas mesmas questões”. (Trad. livre)

zações internacionais seria, pois, a de garantir condições políticas e econômicas para um aproveitamento global do capital privado. Para tanto, dever-se-ia reconciliar as pressões domésticas sociais com os requerimentos de uma economia global, a fim de se promover o modo de produção capitalista e a integração das economias em desenvolvimento ao mercado global.

Faz-se necessária, neste contexto, a instalação de um poder que garanta tanto um controle externo das decisões dos atores – garantido pela manipulação de constrangimentos estratégicos – como um controle interno – sustentado pela disseminação de valores e interpretações da realidade. Este poder é sustentado pelos organismos internacionais, primordialmente aqueles que financiam projetos econômicos e de desenvolvimento e que vinculam a liberação de empréstimos à consecução doméstica de determinadas políticas por parte do tomador.

A teoria elaborada por Cox para a análise dos regimes, ao contrário das interpretações tradicionais (cujo papel central é direcionado aos Estados), afirma a predominância de atores sociais na conformação dos regimes. Para ele, a ordem hegemônica mundial assenta-se na expansão de uma classe dominante – portavoz de interesses capitalistas – através das fronteiras.

Neste sentido, o estabelecimento de regimes contemporâneos daria continuidade à crise do paradigma da Modernidade, já que é produto da hegemonia de uma vontade particular, o capitalismo, e não de uma vontade geral, “uma vontade unida e autoconsciente”. (Horkheimer *apud* Santos, 2000, p. 25)

Há, de fato, uma colonização dos mecanismos regulatórios do Estado e da comunidade por aqueles mercadológicos; a classe capitalista dominante passa a controlar o Estado através da consolidação de suas regras em instituições sociais consideradas relevantes – a imprensa, a educação, a religião, o judiciário etc. – na conformação de comportamentos e expectativas nos indivíduos (a comunidade). E, num segundo momento, esse processo hegemônico estende suas concepções de ordem econômico-política aos níveis internacional e transnacional, com o fim último de construir um sistema homogêneo global através do qual estará apto a realizar seus interesses de lucro e poder.

Para atingir tal objetivo, a classe dominante de um país busca exportar seu modelo de sociedade e socializar as elites dos países-chave através de sua integração aos organismos internacionais e aos regimes.

Podemos observar, pois, que esse tipo de hegemonia assenta-se na combinação de poder, idéias e instituições. Ao contrário daquela concepção de hegemonia tradicionalmente realista – baseada em regras puramente coercitivas e que tem como meio crucial para sua manutenção o poder material –, a noção de

hegemonia que ora discutimos é primordialmente garantida, pela aceitação voluntária, produto do consenso e compromisso de outras elites no sistema internacional. Ou seja, é consequência do compartilhamento de uma visão de mundo específica entre os atores. Nesse contexto, a formação de instituições internacionais será efeito de interesses gerais, bem como suas normas e regras serão largamente aceitas sob a crença de que são realmente legítimas.

Todo esse processo demonstra que não há, de fato, uma emancipação genuína, já que o mundo é colonizado por valores originais de um restrito número de países. Contudo, o pilar emancipação parece continuar a brilhar, mas como reflexo dos processos regulatórios e da criação de práticas sociais contingentes e convencionais, que apresentam um grau crescente de rigidez e inflexibilidade global. Hoje, emancipar-se significa possuir um carro, apartamento, fazer viagens, ter um emprego bem remunerado etc. São criadas, dessa forma, concepções de emancipação a partir da ideologia dominante, que se distanciam bastante daquelas oriundas do projeto original da Modernidade.

Aqueles regimes internacionais, constituídos a partir da hegemonia do capitalismo, desempenham papel central nesse processo, pois são responsáveis por práticas sociais que vão desde a elaboração de programas educacionais até o estabelecimento de regras para o livre comércio. A validade de tais práticas é dada pela cientificidade dos processos, que repousam basicamente no positivismo dos cálculos matemáticos. A atual onda neoliberal de investimento no chamado capital humano, por exemplo, é função de uma matriz neoclássica em que a educação é colocada como insumo fundamental para a produção capitalista.

Contudo, no atual contexto, tal sistema parece começar a apresentar sinais de colapso, já que passam a surgir regimes que deslegitimam o modo de produção puramente capitalista, como é o caso daqueles que buscam a defesa do meio ambiente e dos direitos humanos. Apesar de ainda prevalecerem aquelas regras mercadológicas sobre as humanitárias – como é o caso das disputas entre Brasil e EUA referentes às patentes relativas à produção de remédios destinados à África do Sul contra a Aids – começam a ser visualizadas as contradições dentro do modelo de regulação capitalista; percebe-se, claramente, que o processo de emancipação está sendo minado por instituições que demonstram claramente e sem o mínimo de vergonha que estão a serviço dos países desenvolvidos. O caso mais citado é o da OMC. Na recente batalha entre Embraer e Bombardier, por exemplo, o Canadá, sentindo-se prejudicado, resolveu parar de importar a carne brasileira, acusando-a de ter o mal da vaca louca. A OMC não se manifestou, mesmo consciente de que a acusação não procedia.

Outro fator que aponta para o colapso é a impossibilidade para se decompor os regimes em áreas específicas quando elas se encontram cada vez mais interligadas e quando afetam diretamente atores que não têm acesso à participação das decisões tomadas em determinada *issue-area* (Keohane & Nye, 2000, p. 30). Essa situação acaba por gerar uma espécie de “déficit democrático”, já que não há transparência das organizações para toda a sociedade política direta ou indiretamente envolvida nas suas decisões. No âmbito da OMC, por exemplo, é possível que apenas os provisosores do comércio e pessoas eleitas saibam o que ocorre dentro da organização. Entretanto, grupos ligados a questões trabalhistas ou ambientais, afetados por suas decisões, demandam maior participação e transparência. (Keohane & Nye, 2000, p. 28)

É importante ressaltar que dois dos fatores que permitiram a ascensão da burguesia ao poder na Modernidade foram: a “expansão do direito de voto e da participação política, por uma maior sensibilidade e adesão aos princípios de igualdade, e por uma maior aceitação do valor das leis erga omnes” e a capacidade de organização da esfera pública, através de uma “maior integração de todas as instituições e organizações que fazem parte da esfera política” (Pasquino, 1999, p. 768). A grande questão que se coloca no contexto dos regimes internacionais é: como dar continuidade à preeminência dos valores capitalistas na esfera global sem que haja uma sociedade política mundial, e sabendo-se que as instituições internacionais operam em áreas específicas e não integradas?

Ainda não foi possível equacionar esse déficit, mas o fato de ele já ter sido visualizado demonstra que se buscam novas alternativas práticas à nova ordem mundial.

## CONCLUSÃO

“O declínio da hegemonia da legalidade é concomitante da hegemonia da causalidade” (Santos, 2000, p. 72). Na medida em que se observa que os benefícios prometidos pela adoção de práticas capitalistas não estão sendo estendidos a todos os países e indivíduos, as regras elaboradas pelos regimes capitalistas passam a ser colocadas em questão. A promessa de que o livre comércio levaria ao bem-estar de todos os povos, por exemplo, não pode ser verificada no atual contexto, uma vez que a distância entre países ricos e pobres aumenta a cada dia.

As contradições reveladas pelo sistema hegemônico centrado no capitalismo, uma vez entendidas, “weaken the coherence of the historic bloc while nev

ideas, at the same time, may give greater coherence to counter-hegemonic forces” (Cox *apud* Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 200).<sup>18</sup> O papel atribuído aos intelectuais seria o de identificar tais contradições dentro de um contexto de profundo entendimento da estrutura social existente enquanto resultado de uma complexa interação entre idéias, poder material e instituições.

Para que qualquer tentativa de mudança suceda é necessário, primeiramente, que se perceba a invalidade de concepções assentadas na epistemologia positivista, que buscam a exploração de regularidades e defendem uma separação histórica entre sujeito e objeto.

A busca de regularidades só é válida para momentos específicos da história, nos quais observa-se uma estabilidade. Se há uma alteração da estrutura histórica, a teoria positivista perde a sua capacidade de explicar a realidade. Vivemos em um momento de instabilidade de estruturas, em que as complexidades e diversificações de fenômenos não nos permitem prever comportamentos e conjunturas futuras com base em regularidades observadas no passado.

Já a separação da comunidade científica de seu objeto de análise leva o conhecimento daí advindo a transformar-se em ideologia. Tal conhecimento, apesar de colocar-se como verdadeiro, inexistente de forma independente da posição do observador, a qual é definida dentro de um momento histórico e uma sociedade específicos.

Não é possível que uma teoria verdadeiramente crítica se assente em ambos os valores acima citados, pois eles fazem parte da ordem a qual se deseja criticar. Tal ordem baseia-se na idéia de um mundo-máquina, é explicado pela quantificação de todos os seus aspectos, naturais ou humanos. Diminui-se, desta forma, a complexidade dos acontecimentos em um mundo cada vez mais intrincado. Os problemas advindos dessa situação de complexidade, portanto, só poderão ser resolvidos a partir do surgimento de um novo paradigma. Caberá a ele suspender a objetivação dos povos e indivíduos e promover a percepção das necessidades verdadeiras de cada contexto, respeitando-se seu desenvolvimento prévio e suas demandas mais urgentes. Há que se renunciar, ainda, ao monopólio do conhecimento pela ciência, em virtude do surgimento ou resgate de interpretações que possibilitem a descolonização dos padrões cognitivos e a busca da emancipação.

Como as teorias de regimes inserem-se nesse processo? Para Cox, há que se atentar para aquelas formulações, como a neoliberal, que não buscam a crítica

---

<sup>18</sup> “Enfraquecem a coerência do bloco histórico na medida em que novas idéias, ao mesmo tempo, podem fortalecer as forças contra-hegemônicas”. (Trad. livre)

e mudança das atuais condições, mas sim a manutenção da hegemonia da classe capitalista, bem como da ciência. Isto porque se trata de uma “problem-solving theory”, que enxerga o presente como dado e busca soluções para problemas particulares que se colocam dentro da ordem instalada (Cox *apud* Hasenclever, Meyer & Rittberger, 1997, p. 200-201). Garante-se, assim, a permanência do *status quo*, a estabilização do bloco histórico e a preservação da incapacidade em se deslocar para além da presente estrutura. Tais tendências são garantidas pelo ideal positivo da separação entre sujeito e objeto, bem como pela elaboração de leis universais.

Como alternativa a tal situação, Cox propõe maior consideração com relação às teorias interpretativas, que não ignoram a imbricação entre sujeito e objeto e reconhecem a mutabilidade do conhecimento, a partir da dinâmica da realidade.

A crítica às formulações devem advir, não apenas das mudanças observadas no objeto, mas devem também abarcar o sujeito da análise, tendo em vista que sua inserção em um complexo sistema de particularismos, valores e visões de mundo certamente deturpa suas observações acerca da realidade. Somente assim se pode evitar que o conhecimento se torne ideologia.

É urgente, dessa forma, que os estudiosos dos regimes evitem formulações teóricas completamente imersas nos padrões de conhecimento assentes com a ciência moderna e com a suposta centralidade das questões mercadológicas para o desenvolvimento humano.

Apesar de vivermos em um mundo globalizado, ele continua sendo multicultural, podendo-se atingir o processo emancipatório apenas via reconhecimento do outro enquanto produtor de conhecimento e via resgate e valorização daquelas formas de saber (intrínsecas a cada povo ou agrupamento) que foram destruídas pelo domínio global da ciência moderna enquanto conhecimento-regulação.

A formação da maioria dos regimes internacionais, na atualidade, impede esse processo na medida em que são difundidas regras que ditam soluções universais para problemas que parecem comuns, mas que, muitas vezes, são resultados da adoção de práticas (disseminadas pelos próprios regimes) não condizentes com o desenvolvimento doméstico de cada país. Já pode ser observada, entretanto, a emergência de valores (também no seio dos regimes) que buscam, de certa forma, reparar as faltas da desorganização capitalista, seja através da preservação do meio ambiente, seja através da defesa dos direitos humanos.

Com base no que foi exposto neste trabalho, concluímos, por fim, que a crise do paradigma da Modernidade – que se estende até os dias atuais e que se

reflete claramente nas relações internacionais – aprisiona a humanidade dentro de regimes de verdades supostamente ecumênicas, mas que não proporcionam soluções para os nossos problemas mais fundamentais (fome, degradação ambiental etc.).

No plano epistemológico das relações internacionais, a transição paradigmática tem possibilidade de se concretizar se: (1) demonstrar-se a invalidade daquelas teorias subparadigmáticas, que favorecem a manutenção do *status quo* e (2) elaborarem-se formas de cooperação internacional que não impeçam (ou mesmo que estimulem) a manutenção/resgate de atributos (históricos, econômicos, culturais etc.) específicos a cada contexto, atributos estes cuja importância repousa numa (verdadeira) liberdade subjetiva de crenças, explicações e pertencimento.

#### ABSTRACT

The study of international relations has been going through some major changes lately, since it is manifest the incapacity of many conventional approaches in leading with actors whose interests and objectives are not clear because of the current conditions of uncertainty and complexities observed in the international scene. In this context, cognitive theories begin being emphasized, since they don't see the actors' interests as given; they study them as dynamic variables which depend not only on political matters, but also on the level and quality of knowledge actors are able to obtain. On the States' level, the decision makers have been increasingly demanding scientifically secure information originating from instances internationally respected, known as the epistemic communities. When these communities acquire recognized authority in their domain of expertise and help governments with the assessment of problems and choices of new policies they are constituted as important and powerful fields of action. Such happens because the dissemination of specific values contributes to the shaping of States' perceptions on domestic and external issues, what may sometimes turn them (the States) more propitious to engage in forms of international cooperation through the constitution of regimes. Although there are international regimes for every type of causes, some of them get more important than the others, and there isn't any type of legitimate control to avoid that. This situation could be identified with the abuses observed by Boaventura de Sousa Santos when analyzing the paradigm of modernity, in which the market, supported by science, find itself in an increasingly exceeded position to the detriment of the State and the community. In the case of regimes, we may identify the prevailing of market matters when we notice that free trade rules – legitimated by calculus and scientific studies – predominate over humanitarian values, for instance. In the following paper, we're going to criticize the process that turns international regimes into hierarchical structures relying on the factors that point to the collapse of the original proposes of the paradigm of modernity.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BROWN, C. Global governance. In: \_\_\_\_\_. **Understanding international relations**. New York: St. Martin's Press, 1997. Cap. 7. p. 125-144.
- CORAGGIO, J. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, L.; WARDE, M. & HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 75-124.
- COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, S. (Ed.). **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 49-66.
- \_\_\_\_\_. **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- CRANE, Diana. Alternative models of ISPs. In: EVAN, William M. (Ed.). **Knowledge and power in a global society**. Berverly Hills, California: Sage, 1981.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. New York: Cornell University Press, 1993.
- HAAS, E. **When knowledge is power – three models of change in international organizations**. Berkeley: University of California Press: 1990.
- HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, Issue 1, Knowledge, Power and International Policy Coordination. (Winter, 1992). p. 1-35.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 10. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2001.
- HASENCLEVER, A.; MAYER, P. & RITTBERGER, V. **Theories of international regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- IKENBERRY, J. The international spread of privatization policies: inducements, learning and "Policy Bandwagoning". In: SULEIMAN, E. & WATERBURY, J. (Ed.). **The political economy of public sector reform and privatization**. Boulder: Westview Press, 1990. Cap. 4. p. 88-110.
- KEGLEY, C. & WITTKOPF, E. **World politics: trend and transformation**. 7. ed. Boston: Bedford, 1999.
- KEOHANE, R. & NYE, J. Introduction. In: NYE, J. & DONAHUE, J. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Brookings, 2000. p. 1-41.
- KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: \_\_\_\_\_. (Ed.) **International regimes**. New York: Cornell University Press, 1995.
- MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 1.179-1.188.
- PASQUINO, G. Modernização. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 768-776.

ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: \_\_\_\_\_ & CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Cap. 1. p. 11-46.

RUGGIE, J. International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: KRASNER, S. (Ed.). **International regimes**. New York: Cornell University Press, 1995. p. 195-232.

SANTOS, B. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 2. ed. São Paulo: Cortês, 2000.