

# **Teoria e política na América Latina: um ensaio sobre a concepção de política exterior.**

Meire Mathias<sup>1</sup>

[meire\\_mathias@uol.com.br](mailto:meire_mathias@uol.com.br),

Universidade Estadual de Maringá (UEM)

*Teoría política, “Estado y sociedad en la Ciencia Política Latinoamericana”*

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

**Resumo:** A complexidade das relações internacionais contemporâneas e particularmente, o entendimento da posição e das condições de atuação da América Latina no cenário internacional, demanda a formulação de variáveis acerca de política internacional. Nesse sentido, o estudo de política internacional implica em dar especial atenção para o enredamento das relações entre Estado e sociedade; economia e política; coerção e persuasão; sendo adequado que se opere com a articulação dessas dimensões não somente no campo teórico-filosófico, mas também, enquanto expressão da realidade. Em continuidade, busca-se superar a recorrente concepção de cisão entre política interna e política externa, porque cria uma radicalidade, produz uma visão parcial da política internacional e perde de vista conflitos de interesses e contradições inerentes à formação social, podendo significar uma incongruência analítica. Com o intuito de demonstrar a articulação de fenômenos aparentemente dissociados, ilógicos, incorpora-se como pressuposto que a unidade nacional não está cindida por sua dimensão interna ou externa. Ao contrário, o estudo de política exterior nos revela diferentes pontos de articulação entre ambas as dimensões e, ao mesmo tempo, dialeticamente, nos obriga a melhor compreender os nexos que mediam as relações Estado e sociedade. Não por acaso, ganha relevância questões que implicam a construção de hegemonias e as formulações de Antonio Gramsci. De fato, apontamos para a existência de afinidades entre as teorias normativas das relações internacionais com as chamadas teorias críticas, especialmente para a vertente gramsciana que propõe a estudo das relações entre Estado e sociedade civil, com desdobramentos e interface de natureza externa.

**Palavras chave:** Política internacional; teoria política, Estado e sociedade; hegemonia.

## **Introdução**

O ponto de partida desse ensaio decorre de inquietações suscitadas por estudos sobre a política externa brasileira a partir dos anos 90, particularmente naquilo que se refere à concepção do significado de política exterior e a consideração dos interesses de diferentes atores em relação a essa política. Interesses específicos, que se projetam tanto em relação ao modelo de desenvolvimento econômico definido para um país, quanto nas diretrizes de inserção internacional.

Sob o binômio política externa e desenvolvimento, para além daquilo que possa ser interpretado como “interesse nacional”, regularmente se projeta interesses específicos de

---

<sup>1</sup>Doutora em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente no Departamento de Ciências Sociais (DCS) e Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (PGC) da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Paraná - Brasil.

grupos privados (por exemplo, empresários de um determinado setor de serviços) e de frações de classes sociais (por exemplo, setores da burguesia industrial, podendo ser os operários das montadoras de automóveis) que, quando organizados, almejam contrapartidas diferenciadas em relação ao modelo de desenvolvimento e a inserção internacional do país. Em contrapartida, aqueles grupos ou frações de classe não organizados em relação aos seus interesses, de uma forma ou outra, também serão impactados pelas políticas em curso.

Dada a complexidade das relações internacionais na atualidade, a formulação de variáveis analíticas de política internacional, demanda especial atenção para o enredamento das relações entre Estado e sociedade; entre economia e política; entre coerção e persuasão. Cabe sublinhar, é próprio da análise histórico-social que se apresente uma perspectiva em que a articulação entre desenvolvimento e política externa seja compreendida enquanto expressão da realidade, por onde transcorrem processos em que se situam os limites e as possibilidades de superação de debilidades econômicas, sociais e culturais do país. Sob esse ponto de vista, o mercado não aparece como fundamento da ordem social.

Ao adotar os pressupostos acima, a abordagem busca suplantar a costumeira concepção de cisão entre política interna e política externa. Isso porque, considera-se que a oposição cria uma radicalidade que produz uma visão parcial das relações internacionais, uma vez que, perde-se de vista a presença do conflito de interesses e das contradições inerentes a formação social, significando uma incongruência analítica. Em termos de política internacional, a inclinação por explicar fenômenos aparentemente dissociados, ilógicos, distancia-se de abordagens que separam as questões nacionais dos temas da agenda internacional, por admitir que a unidade da sociedade nacional não é rompida por sua dimensão interna ou externa. Deste modo, a compreensão do Estado em sua totalidade implica a consideração dos pontos de articulação entre ambas as dimensões.

Convém esclarecer que o ensaio pretende contribuir com os estudos que se empenham em desenvolver ou aprimorar matrizes teóricas para o melhor entendimento da ordem mundial contemporânea, tendo especial cuidado de refletir sobre o significado da política internacional.

## **Digressão aos clássicos**

A noção *clássica* das relações internacionais emerge quase que paralelamente ao conceito de Estado Moderno e, a partir deste, funda-se a observação sobre o comportamento dos Atores estatais no sistema internacional. Inicialmente, emana da filosofia o interesse em buscar explicações para a ocorrência de relações entre *coletividades soberanas* mediante a ausência de uma autoridade capaz de impor-lhes suas decisões, visto que, a teoria do *direito natural*<sup>2</sup> perdera essa capacidade de intervenção na ordem estabelecida. Em oposição ao escolasticismo medieval, Thomas Hobbes, formula um conjunto de princípios a partir da *teoria do estado de natureza* e sistematiza idéias ratificadas pela razão pura. Conforme destaque de Crossman, Hobbes pertence à idade em que os homens estavam destruindo a supremacia da teologia mediante argumentos filosóficos, e buscando construir uma moderna linguagem científica que se adaptara às necessidades de seu pensamento. (CROSSMAN, 1980; p. 48-49).

---

<sup>2</sup>Doutrina em desuso desde o séc. XVIII, salvo sua permanência no interior da Igreja Católica.

Em outro momento histórico, vale lembrar, na obra *Paz e Guerra entre as Nações*, Raymond Aron divide os Estados em duas categorias: as Grandes Potências e os pequenos Estados. As primeiras, em virtude de seus recursos superiores, têm a capacidade de moldar a conjuntura internacional; os segundos, devido à carência de recursos, se limitam a tentar adequar-se à conjuntura. (ARON, 1979; 124) Apresentada essa condição na constituição do sistema internacional, de um lado, temos a ocorrência das chamadas *relações horizontais*, que comportam a existência de relações de cooperação entre os Estados. De outro lado, vê-se que subsistem as *relações verticais*, que se definem pela diferença e dimensão do poder entre as unidades políticas.

Essa diferenciação metodológica indicativas do pensamento aroniano, a nosso ver, permite a observação em separado e em planos distintos, da ocorrência de relações verticais, bem como, horizontais entre os Estados; todavia, o avanço a ser conquistado refere-se à melhor compreensão da intersecção desses planos. Isso porque, quando analisamos as relações de cooperação e de poder em separado, não se tem atilamento do conflito, das contradições, da divergência e até mesmo da incongruência entre os planos, considerando a existência de interesses específicos dos grupos e dos Atores envolvidos na política internacional.

De acordo com Aron (1979), nem sempre é possível estabelecer correspondência entre a incitação e o efeito produzido nas relações internacionais. Nesse sentido, a impossibilidade de discernir as variáveis endógenas das variáveis exógenas nas relações internacionais, bem como, a impossibilidade de quantificar, com rigor, tanto o que está em jogo, quanto o que está em risco, para ele, constitui o elemento principal de justificação para a não formulação de uma teoria específica. Em compensação, a negativa quanto uma teoria de relações internacionais, não impede que Aron, em uma linha de pensamento autônomo, fecundo e particularmente voltado para a Ciência Política, defenda que a única abordagem possível seja a sócio-histórica.

Não obstante, há estudiosos que não se mostram adeptos da teoria do *estado de natureza*, via de regra, enfoque afeito a teoria realista. A corrente idealista de inspiração kantiana, por exemplo, pauta-se pela *teoria da Paz Perpétua* que privilegia as relações de interação como sendo o foco principal de análise dos fenômenos internacionais, em detrimento das relações de poder entre Estados. Preocupado com o problema da paz internacional, Kant procurou fornecer um modelo de orientação à sociedade moderna e, nessa direção, a partir da teoria<sup>3</sup> da *Paz Perpétua*, pretende demonstrar que é plausível ir além do *estado de natureza*.

Visto que o propósito é pensar a Paz com sentido duradouro, Kant, distingue as razões de guerra entre os Estados e, de maneira complementar, identifica as condições necessárias para o estabelecimento da paz permanente. Segundo essa teorização, os Estados devem observar que um *Tratado de Paz* não pode implicar pretextos para uma guerra futura; um *Estado independente* não pode ser adquirido por outro através de sucessão hereditária, troca, compra ou doação; a *abolição do exército* permanente (com vistas ao desarmamento); evitar *dívidas públicas*, porque a força financeira é ameaçadora; o respeito ao *Princípio de Não-Intervenção* (direito internacional); *Estados em Guerra* não devem permitir atos de hostilidade, porque são moralmente reprováveis.

---

<sup>3</sup>Para aprofundar, consulte: Norberto Bobbio. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.; Shiguenoli Miyamoto. *O Idealismo e a Paz Mundial*, 1999.

Considerando o último indicativo, referente aos *Estados em Guerra*, cabe assinalar, a *Guerra Justa* é aquela que um Estado empreende para se defender de um *inimigo injusto*. Mas quem seria este inimigo? Na resposta de Kant, é aquele cuja vontade publicamente manifesta trai uma máxima, que se elevada à condição de regra universal impossibilitaria qualquer estado de paz entre os povos e perpetuaria o estado de natureza. (KANT, 1989; p. 165)

Por conseguinte, os cidadãos devem decidir sobre a guerra e, para tanto, a *República* é a melhor forma de governo porque garante a liberdade no plano interno e a paz no plano externo. As formulações sobre essa questão nos leva a considerar que o projeto da Paz Perpétua, em Kant, prevê a elaboração do pacto que instituiu a *Sociedade das Nações*<sup>4</sup>, que idealmente concebe a sublevação do *estado de natureza* para o *estado de sociabilidade* no ambiente internacional.

O papel do direito internacional nessa matéria recebe destaque, uma vez que os fundamentos de uma ordem internacional reguladora das relações entre Estados soberanos, advêm dessa área do conhecimento. No pensamento kantiano, o *direito cosmopolita*, que regula as relações entre os Estados e os estrangeiros, recebe a atribuição de evitar hostilidades, ao menos, certificar a hospitalidade.

Apesar disso, o ordenamento do *estado de natureza* pela ordem jurídica nem sempre alcança os objetivos postulados, já que os Estados sobrepõe ao idealismo jurídico à preservação de seus interesses e da própria integridade. Tal evidência, que não anula a existência de certo grau de equilíbrio entre Estados salvaguardado pelo direito internacional, acaba por estimular interpretações críticas quanto a concepção de equilíbrio no plano internacional. Cabe destacar:

“O equilíbrio de forças entre potências, até certo ponto, pode conter a comunidade internacional no que tange a iniciativas belicosas, porém, a teoria do equilíbrio conduz, com efeito, a uma filosofia da organização social que gira em torno da noção utilitarista de interesses entre Estados soberanos.” (MERLE, 1981; p. 23)

Como é de conhecimento, no cenário da internacional do pós-Segunda Guerra, analistas e estudiosos observam que a lógica das relações internacionais e de seus intercâmbios diplomáticos e bélicos havia mudado, sobretudo, em virtude da corrida armamentista. Ao longo da Guerra Fria, o paradigma da impossibilidade da vitória posto pela arma atômica alterou em definitivo a lógica do sistema.

Assim sendo, deparamo-nos com o pensamento de Hans J. Morgenthau, objeto de críticas de vários autores, particularmente naquilo que se refere à idéia de que os Estados perseguem seus respectivos interesses. A tônica do argumento crítico recai sobre a primazia do político na obra *Politics Among Nations*, visto que, Morgenthau adota por premissa a autonomia da esfera política na definição dos *interesses* do Estado e, estes últimos, como embasamento para a formulação da política externa. Dito de outra maneira, os interesses são definidos em termos de poder; e, a partir deste, a política externa deve ser formulada e conduzida.

---

<sup>4</sup>Sociedade das Nações (Liga das Nações), criada em 1919, após a assinatura do *Tratado de Versalhes*, por 44 Estados. A Segunda Guerra Mundial significou o fim da Liga que, formalmente, seria extinta em meados de 1942.

A definição do conteúdo do *interesse do Estado* é produto da história e poderá esvaecer ao longo do tempo, todavia, a adoção do interesse enquanto padrão é perfeitamente possível, porque se trata de um fundamento perene. Sob esse marco, os *interesses* exprimem o contexto político e cultural a partir do qual são formulados e, por isso, podem mudar em virtude das circunstâncias. Todavia, a busca pelo poder é contínua, da mesma maneira que a transformação do mundo resulta da manipulação política dos interesses.

Tendo em vista esse aspecto pragmático da política internacional, Morgenthau irá identificar e diferenciar o interesse nacional em dois níveis, a saber: vital e secundário. De tal modo, segundo ele, os *interesses vitais*, conferem ao Estado segurança, liberdade e independência, a proteção de suas instituições e ainda, a observação dos valores. Da mesma forma, não cedem lugar a concessões e representam questões sobre as quais o Estado está disposto a defender uma guerra. Os *interesses secundários*, por definição, complexidade e transitoriedade, são mais difíceis de serem apresentados, porém, pode-se dizer que são aqueles que implicam o fazer concessões e negociar. Por eles, no exercício da política, admite-se abrir mão de aspirações com fins morais e universais, já que, em determinadas circunstâncias a paz só poderá existir como resultado da negociação dos diferentes interesses dos Estados.

Do ponto de vista da análise das variáveis econômicas nas relações entre os Estados, a leitura de Morgenthau corresponde à primazia da política sobre a economia. Nos termos propostos pelo pensamento morgenthaliano, chega-se ao entendimento de que, a luta pelo poder é contínua, porém, difere quanto às condições morais, políticas e sociais. Adicione-se, em sua concepção, a política interna e a política internacional nada mais são do que duas manifestações diferentes do mesmo fenômeno: a luta pelo poder. (MORGENTHAU, 2003; p. 49)

Não há dúvida de que o pensamento morgenthaliano é um marco da tradição realista ocidental que o coloca na condição de referencial permanente, com inclusão de sua estreita ligação com a Guerra Fria. Entretanto, concorda-se que tendo sido um dos formuladores da política externa norte-americana, sua produção teórica não é destituída de valores ou ideologias. Ou seja, ao teorizar sobre a ação do Estado no sistema internacional, ou indicar padrões de atuação diplomática, Morgenthau não ignora as condições favoráveis dos países potências em determinados contextos históricos e na dinâmica dos sistemas hegemônicos.

### **Um aporte em construção**

Cabe realçar, quem sabe numa posição revisionista, quando os sinais do fim da Guerra Fria eram notáveis, Aron analisava que *a política prevalece, mas a economia é uma razão importante*, sugerindo uma linha de diálogo e complementaridade entre abordagens realistas do pós-Segunda Guerra e novas possibilidades de abordagem no pós-Guerra Fria.

Nesse debate, nos interessa dar ênfase a idéia de que uma teoria não pode ser tomada como inadequada ou superada em virtude do surgimento de novos fenômenos, na verdade, acreditamos que é preciso ter cautela nas afirmativas quanto à inadequação de uma teoria, visto que, contemporaneamente convivemos tanto com o poder político-militar, quanto com poder político-econômico. Se por um lado, a teoria realista possibilita a compreensão de um conjunto de fenômenos e ações de ordem política presentes no sistema

internacional, por outro, ampara o tratamento em separado entre política externa e política interna, respectivamente política alta e política baixa.

Veja-se, quando adotado, o quadrante acima estabelece as questões concernentes à segurança e política externa hierarquicamente mais importantes que as questões de política interna. Essas últimas, relativas à esfera dos temas econômicos e sociais, e as primeiras, referentes aos aspectos fundamentais da política de poder. Para além de uma questão moral ou ética, cabe indagar, por que se trata em separado aquilo que originalmente nasce junto? Se for levado em conta que a luta de classe se faz presente no Estado e na sociedade civil, ver-se-á que a dialética é real, portanto os processos são parte de um todo.

Desde Maquiavel, fica demonstrado que a conquista, o exercício e a perda do poder acontecem por meio da política e, assim sendo, a política é uma arte. Por suposto, a política como ciência não poderia constituir um domínio fechado. A ciência política tem por componente dinâmico a transformação de forças políticas, econômicas e armadas, por isso, torna-se relevante analisar o sentido da mudança ou falta dela, para melhor compreender as matizes do processo histórico e suas manifestações nas relações internacionais.

Os teóricos da escola de Frankfurt assinalam que a complexidade do sistema internacional atual demanda novos projetos de pesquisa e novas formulações acerca dos fenômenos internacionais. A partir dos anos 80, autores ligados à essa corrente buscam formas de demonstrar a aparente neutralidade científica dos estudos na área de relações internacionais, bem como, o legado dessas teorizações na produção e reprodução da ordem internacional hegemônica. Os herdeiros dessa escola, formuladores da chamada *teoria crítica* em relações internacionais, admitem ter por preocupação e objetivo a emancipação humana, que infere uma conotação política a produção do conhecimento. Nas palavras de Robert Cox:

“[The] critical theory is directed to the social and political complex as a whole rather than to the separate parts. As a matter of practice, critical theory, like problem solving theory, takes as its starting point some aspect or particular sphere of human activity. But whereas the problem solving approach leads to further analytical sub-division and limitation of the issue to be dealt with, the critical approach leads towards the construction of larger picture of the whole of which the initially contemplated part is just one component, and seeks to understand the processes of change in which both parts and whole are involved.” (COX, 1981; p. 278)

Em meio às questões abordadas por essa linha investigativa, destaca-se a ampliação dos limites de pesquisa e a inovação na base teórica dos estudos internacionais, com possibilidade de apreender as relações entre Estado e sociedade civil; a consideração do caráter ideológico do realismo; e a contestação quanto a se apreender o cenário internacional como quadro de ação a-histórico<sup>5</sup>. Acrescente-se que essa teorização busca suplantar a divisão entre política interna e política externa, bem como a cisão entre política internacional e economia internacional.

No campo da Sociologia Política, portanto, em outro marco teórico-metodológico, Marcel Merle, foi um dos pensadores contemporâneos das relações internacionais que pôs em destaque a análise da teoria marxista. Segundo registrou, “a crítica marxista mostrou que atrás da neutralidade aparente das regras do direito escondiam-se fenômenos de

---

<sup>5</sup>Sobre essa temática, destacamos: Mônica Herz. Teoria das Relações Internacionais no pós-Guerra Fria. Dados [online]. 1997, vol.40, n.2 ISSN 0011-5258.

dominação social. Os sociólogos contemporâneos retomaram essa análise, concluindo que o universo político é uma liça na qual se enfrentam continuamente forças que tentam defender seus interesses e garantir sua dominação.” (MERLE, 1981; p. 26).

Em *Sociologie des Relations Internationales*, no capítulo dedicado ao estudo do conceito marxista, Merle apresenta sua apreciação da teoria marxista como instrumento de análise da realidade internacional. Nesse sentido, ressalta o rigor e o poder de síntese desta teorização, bem como “a capacidade de desnudar a interdependência dos fenômenos políticos e econômicos, internos e externos, e de discernir através da aparente incoerência dos fatos, a marcha inexorável em direção à universalização das relações internacionais.” (MERLE, 1981; p 62).

Contudo, Merle, não deixa de apontar pontos críticos da teoria marxista quanto a análise das relações internacionais. Primeiramente, segundo ele, não foi dado o devido valor ao fator político, ou melhor, quanto ao papel do Estado no meio internacional; e, em segundo, porque o tratamento dado ao fator tecnológico infligiu importância menor a esse determinante, como se fosse um subproduto da expansão capitalista. Para o autor, ao se ocupar em separar os Estados socialistas dos Estados capitalistas, a teoria marxista comete o equívoco de não ressaltar que o nível de desenvolvimento tecnológico serve de critério para estabelecer a escala de poder entre os Estados, elemento que pode ser utilizado na clivagem que separa os países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos.

Pertinentes, as críticas de Merle possibilitam colocar a reflexão em um outro patamar, ou melhor, nos permite questionar até que ponto à teoria marxista contribui para o entendimento do sistema de Estados e a modernidade capitalista. Considerando que as relações internacionais permanecem fortemente balizadas tanto pela lógica da geopolítica, quanto pelo desenvolvimento desigual, à teorização das relações entre o sistema de Estados e o capitalismo, talvez, possa elucidar o que existe ou não de novo no *modus operanti* entre Estados e capitais.

O fato de que os Estados são os atores manifestos do sistema e a igualdade formal entre os mesmos está garantida pela concepção e reconhecimento da soberania, não nos impede de refletir sobre a dinâmica das relações internacionais, considerando que essas são permeadas por interesses políticos e econômicos divergentes e concorrentes. Dependendo dos objetivos nacionais refletidos na política externa, a satisfação ou não dos interesses dependerá não somente do conteúdo e da atuação do país, mas também de sua repercussão no sistema internacional, refletida em apoios ou contestações por parte de outros Estados.

Sob essa perspectiva, pode-se pensar que na construção e reconstrução do sistema internacional está presente a dissolução ou não da contradição entre a acumulação de capital e a organização do espaço político. Por ora, nota-se que a reorganização do espaço político-econômico mundial tem sido realizada pelo Estado capitalista. O pressuposto de mediação compreende as *mudanças* como um processo lento e de larga duração, inconclusas historicamente. Mesmo porque, a história do capitalismo é marcada por longos períodos de crise, estruturação e recomposição da economia capitalista.

Atualmente, o sistema internacional é dotado de um conjunto de regras e práticas que visam regular o jogo político, porém, a despeito dos riscos envolvidos, não é rara a violação das regras e dos acordos entre Estados, o que torna ainda mais duvidosa a capacidade de auto-regulação do sistema. Assim sendo, pode-se inferir que as *mudanças* na ordem internacional passam pela aprovação, violação ou transgressão das regras estabelecidas e, por isso, a margem de manobra nesse processo será maior para aqueles Estados dotados de maior poder político econômico. Não por acaso, ganha relevância a

consideração das questões que envolvem o exercício da hegemonia e considerando o léxico marxista, a referência está nas formulações de Antonio Gramsci.

Contudo, não se trata de uma transposição do conceito de hegemonia em Gramsci para a análise das relações internacionais, o verdadeiro desafio está em construir a análise sob a perspectiva gramsciana. De fato, estamos apontando para a existência de afinidades entre teorias normativas das relações internacionais com as chamadas teorias críticas, especialmente para a vertente gramsciana que propõe o debate sobre as relações entre Estado e sociedade civil, com desdobramentos e interface de natureza externa.

O pensador sardo concebe o Estado como o espaço onde se realiza a hegemonia, onde acontecem as relações entre política e economia, força e consenso, direção e dominação. Todavia, como bem adverte Liguori:

“O conceito de Estado ampliado em Gramsci, não faz do Estado o sujeito da história, nem do modo de produção capitalista, porque, no pensamento gramsciano, o Estado é a expressão da situação econômica, é a forma concreta de um mundo produtivo.” (LIGUORI, 2003; p 175)

Considera-se, portanto, não somente o conceito de hegemonia, mas também os pressupostos acerca do conceito de Estado<sup>6</sup> e a concepção de disputas hegemônicas ocorrendo entre Estados e não somente no interior destes.

Adicione-se como aporte do pensamento gramsciano o contraponto entre a instância internacional e a unidade nacional, entre a história mundial e histórias nacionais. De acordo com Giorgio Baratta, além de reconhecer a contradição entre o “universal” e o “particular”, Gramsci, demonstra ter o atilamento daquilo que as teorias normativas classificam de sistema de interdependência, bem como da importância da internacionalização dos problemas nacionais; no caso italiano, da *questão meridional*. (BARATTA, 2004; p. 59)

É necessário reconhecer, que não é tarefa fácil proceder à interpretação diferenciada e crítica das relações internacionais. Com efeito, a perspectiva dialética da história e, propositivamente, quanto à reversão da hegemonia dominante, a questão social se funde com o problema do Estado: “A unidade histórica das classes dirigentes se realiza no Estado [...]. A unidade histórica fundamental, por seu caráter concreto, é o resultado das relações orgânicas entre Estado ou sociedade política e “sociedade civil”. As classes subalternas, por definição, não são unificadas e não podem se unificar até se tornarem “Estado”: a sua história, portanto, está entrelaçada à da sociedade civil (Q 25, § 5, p. 2.287 ss).” (GRAMSCI apud BARATTA, 2004; p.44)

Conforme demonstrado por Fontana, Gramsci, a princípio, cria o conceito de hegemonia para estudar a ascensão de um grupo dominante nacional, mas, existe um outro nível no qual pode lançar luz. Trata-se da política internacional, a ascensão e queda das potências, o nascimento e evolução das estruturas internacionais de poder. A fórmula gramsciana, “apesar de aplicada e analisada principalmente quando se discute a política e os conflitos no interior das nações, também é relevante para compreender a política entre nações.” (FONTANA, 2003; p. 120) Isso porque, o sentido de hegemonia denota a supremacia de um Estado sobre outros Estados numa dada estrutura internacional de poder.

A concepção gramsciana de hegemonia aplicada às relações internacionais, portanto, nos permite compreender a arena internacional como um campo de ação política

---

<sup>6</sup> O conceito gramsciano de Estado ampliado, refere-se a diferenciação (metodológica, não orgânica) de esferas do Estado, que se constituem em sociedade política e sociedade civil.

permanente, a partir do qual se estruturam organizações e ações políticas que ultrapassam os limites e o caráter institucional ou corporativo, pois, de fato, refere-se à constituição orgânica de forças políticas. Nesse sentido,

“Além da ação política, a hegemonia pressupõe a constituição de uma determinada moral; de uma concepção de mundo; numa ação que envolve questões de ordem cultural, na intenção de que seja instaurado um “acordo coletivo” através da introjeção da mensagem simbólica, produzindo consciências falantes<sup>7</sup> sujeitos que sentem a vivência ideológica como sua verdade, ao invés de se tentar impor a ideologia com o silêncio das consciências.” (COSTA, 2011; p. 61)

Deste modo, a hegemonia é algo que se conquista através da direção política e do consenso, e não exclusivamente pela coerção. O processo de construção da hegemonia dominante, além de agregar instituições, organismos internacionais, burocracias<sup>7</sup> nacionais, relações sociais e idéias, implica em elaborar e difundir uma determinada visão de mundo com características universalizantes. Bem por isso, em Gramsci, a hegemonia se realiza quando encontra o caminho das mediações, que possibilitará ligações (e acordos) com outras forças políticas e sociais.

## **A respeito de política internacional**

As perspectivas analíticas sobre política externa, de modo geral, diferem no enfoques quanto a estabelecer se a política exterior é resultado dos determinados sistêmicos, dos determinados domésticos ou da combinação desses. Nesse universo, na perspectiva clássica, temos o tratamento do Estado como unidade indivisível<sup>8</sup> de decisão na busca de satisfação dos interesses nacionais; e, ao mesmo tempo, tem relevância menor se as preferências serão definidas pelo contexto interno ou externo.

Segundo Karl Deutsch (1983), em termos de política exterior, uma vez definida a diretriz para as relações externas do país, no caso de discordâncias e desequilíbrios internos entre grupos e organizações e o traçado pelo governo, a tendência será relativizar e diminuir o peso das discordâncias para não haver desequilíbrio interno. A conduta do Estado será a busca dos fins, ou melhor, perseguir a finalidade estabelecida como diretriz. Desse modo, para o autor, embora os interesses de um país devam ser perseguidos e defendidos por sua política exterior, a intensificação da interdependência entre os Estados e, por conseguinte, a geração de interesses divergentes entre diferentes grupos de interesse e ou níveis da elite nacional, demonstra que, embora suscite interesses que justificam o esforço, não há como controlar o processo que gera conflitos. Nesse sentido, o que Deutsch chama de conflito, resulta da falta de controle dos processos de interdependência, e não uma referência a contradição gerada pela lógica competitiva entre Estados e no interior deles.

Ainda considerando as formulações de Deutsch sobre política externa, os *grupos de interesse* podem ser compreendidos como um conjunto de pessoas que compartilham algo em comum, são capazes de cooperar e atuar enquanto grupo, sendo que, seus interesses remetem a uma expectativa de recompensa. Destaca o autor, que os grupos de interesse

---

<sup>7</sup> Em Gramsci a burocracia estatal é a expressão do Grupo social dominante (Q 8 § 80)

<sup>8</sup> A rigor, Estado e Governo não se diferenciam, assim como o Estado antecede a sociedade.

específico almejam um único objetivo e, possivelmente sua composição seja mais homogênea. Um grupo de interesse mais amplo, é constituído por mais de uma elite e, nesse sentido, os interesses podem ser mais gerais e difusos. Tendo em vista a crescente organização de Grupos de interesse privado, Deutsch considera improvável que continue a ser exercida a primazia da política externa sobre a política interna. (DEUTSCH, 1970; p. 136) Todavia, a política externa levada a cabo contemplará uma ou mais referências em termos de interesses, a preservação da independência e segurança do Estado, bem como a conquista e proteção dos interesses econômicos nacionais, especialmente aqueles que correspondem aos grupos mais influentes.

Naquilo que compete à ação externa do Estado, nota-se que a ocorrência de maior ou menor poder de influência e participação no processo de formulação de política externa por parte dos parlamentos, de setores organizados da sociedade civil e de grupos de interesse privado, dependerá de uma série de fatores políticos e dos mecanismos institucionais. Apesar da preponderância do Executivo na condução dessa política, continuar a ser verdadeira a máxima de que “os governos passam, mas o Estado permanece” e, por isso, é preciso perceber quais os mecanismos e forças político-econômicas que comandam a elaboração da política exterior. Embora com diferenças, concorda-se que uma regra tende a impor-se: atrás de aparentes variações, os negócios exteriores são tratados, em cada país, à escala mais alta da hierarquia política. (MERLE, 1988; p. 223)

Na análise das relações internacionais contemporâneas, existe um relativo consenso na literatura quanto a conceber os interesses nacionais interligados à orientação geral da política externa. Todavia, questionamos que a investigação dos determinantes sistêmicos, por si só, seja suficiente para compreender o conteúdo da política externa levada a cabo. Sendo esta a razão de se buscar a influência de determinantes internos na formulação desta política, opção que não exclui a consideração de variáveis sistêmicas quanto aos limites e possibilidades para a atuação internacional do país, mas, recusa trabalhar com a concepção de cisão entre política interna e política externa.

Neste sentido, Gramsci, em sua obra carcerária, delineou os contextos em que surgem não somente a expansão do sistema geopolítico de Estados, como também do desenvolvimento desigual capitalista. De acordo com alguns estudiosos<sup>9</sup>, no pensamento gramsciano é possível identificar a atuação política do capital relacionando internamente o sistema de estados. Vejamos, em suas palavras:

“Embora seja certo que, para as classes fundamentais produtivas (burguesia capitalista e proletariado moderno), o Estado só é concebível como forma concreta de um determinado mundo econômico, de um determinado sistema de produção, disso não deriva que a relação de meio e fim seja facilmente determinável e assumo o aspecto de um esquema simples e obvio à primeira vista. É verdade que conquista do poder e a afirmação de um novo mundo produtivo são indissociáveis; que a propaganda em favor de uma coisa é também propaganda em favor da outra; e que, na realidade, somente nessa coincidência é que reside a unidade da classe dominante, a qual é, ao mesmo tempo, econômica e política; mas se manifesta o complexo problema da correlação de forças internas ao país em questão, da correlação das forças internacionais, da posição geopolítica do determinado país”. (GRAMSCI, 1999; p. 427-428, Q 10 II § 61)

---

<sup>9</sup>Menciona-se Adam David Morton; Alexander Callinicos; Andreas Bieler; Carlos Nelson Coutinho; Marcos Del Roio, entre outros.

Em outra passagem, especificamente sobre a política externa, Gramsci assinala que os elementos de equilíbrio de um sistema político internacional são infinitos e, por essa razão,

“a linha de um Estado hegemônico (isto é, de uma grande potência) não oscila, já que ele mesmo determina a vontade dos outros e não é determinado por esta, já que a linha política baseia-se no que há de permanente, e não de casual e de imediato, bem como nos próprios interesses e naqueles das outras forças que concorrem de modo decisivo para formar um sistema e um equilíbrio.” (GRAMSCI, 2012; p. 87-88, Q 13 § 32)

Ora, se considerarmos que, em Gramsci, por meio da política tanto se funda, se destrói e se defende o Estado, com o objetivo de preservar ou aniquilar estruturas econômico-sociais, quanto se estabelecem as lutas pelo poder no interior de uma estrutura orgânica (Estado), faz sentido o paralelo entre a grande e a pequena política e entre política e diplomacia (Q 13 § 5). De acordo com a interpretação de Fontana, em termos de política internacional, “a primeira é a atividade política dirigida à fundação de novos Estados, novas concepções do mundo e novas estruturas, e a última é travada no quadro da realidade existente e do equilíbrio pré-estabelecido de forças.” (FONTANA, 2003; p 122)

Cabe ponderar que a diferença das políticas não expressa uma cisão entre elas, ao contrário, em Gramsci, importa estabelecer correspondência entre aquilo que acontece no interior dos Estados e entre eles. Ao mesmo tempo, a distinção entre dois tipos de política está intimamente relacionada à noção gramsciana da formação de hegemonia e de guerra de posição. Para Fontana, “os germes que levam à fundação de nova estrutura, seja internacional, seja nacional, só podem existir em estado embrionário ou potencial na estrutura pré-existente. O vigor da estrutura, sua capacidade em termos de apoio de massas e a força das suas instituições legitimadoras irão determinar o tipo necessário de guerra de posição. (FONTANA, 2003; p 122)

## **Considerações**

Neste ensaio, procuramos demonstrar que no estudo de política exterior tanto é possível à observação da estrutura do sistema internacional, quanto à consideração das características sócio-econômica-político-culturais nacionais. Bem por isso, não se despreza o componente concernente às relações entre Estado e sociedade.

Foi sinalizado que nos estudos das relações internacionais é pertinente que se busque construir pontes para transpor a divisória entre o internacional e o nacional, entre a ordem política e a econômica, com a finalidade de suplantar os limites definidos por concepções referentes ao estudo, em separado, de interdependência e regimes internacionais. Contudo, é importante balizar que quanto maior for o grau de dependência, mais sensíveis e vulneráveis aos impactos de mudanças econômicas e tecnológicas estarão as nações. O que torna ainda mais evidente a influência mútua entre os planos interno e externo.

Nessa acepção, o encontro de ambas as dimensões se refere a um dado estrutural na formação do Estado, porém, a verificação de intensidade dessa articulação em torno dos temas da Agenda internacional do país, bem como na definição de interesses. Seja como

for, é seguro afirmar que a formulação da política externa é um processo político. Do mesmo modo, as diretrizes da política externa correspondem aos objetivos da nação e faz parte do seu escopo salvaguardar a soberania, legitimar sua segurança e melhorar as condições internacionais para o crescimento econômico nacional, o que compreende o modelo de desenvolvimento definido para o país.

Nesse sentido, é de suma importância atentar para o papel dos Atores estatais e não estatais envolvidos na formulação da política externa porque, em determinado momento, estarão definindo o conteúdo daquilo que significará os interesses nacionais. Nem por isso, o Estado deixará de requerer o controle de si próprio e, nesse sentido, a tomada de decisão será realizada no âmbito do Poder Executivo e funcionários do Governo, todavia, expressará certo *concerto* entre o sentido dos acontecimentos, a obtenção de informações substanciadas e os interesses dos grupos mais influentes e organizados.

Não obstante, a esfera de influência de uma ou mais nações poderá ser ampliada, fortalecida e orientada para maior mobilidade e autonomia caso haja uma tomada de decisões nessa direção. Por ora, nota-se que no âmbito dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, apesar das diferentes formas dos processos de integração regional em curso, como MERCOSUL (Mercado Comum do Cone Sul), UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), ALBA-TCP (Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos), CELAC (Comunidade dos Estados Latino Americanos e Caribenhos), a ordem social continua a ser competitiva no interior das nações e entre elas.

Posto deste modo, torna-se menos adverso apontar que os interesses de classe ultrapassam os limites do campo econômico e alcançam o campo da organização política que, mediante as possibilidades de desenvolvimento, se configura na ação política e cultural que pretende a conquista e a manutenção do poder. No Caderno 13, em estreito diálogo com Maquiavel e em profunda reflexão crítica sobre “*elementi di scienza política*”, Gramsci argumenta fortemente que os estudos de ciência política devem ser situados nos vários níveis da relação de força, a começar pela relação das forças internacionais (onde se situam os sistemas hegemônicos, as relações de independência e soberanias), perpassando pelas relações sociais objetivas, que implica a observação do grau de desenvolvimento das forças produtivas, as relações de força nos sistemas hegemônicos no interior do Estado e as relações militares.

Sob essa perspectiva, defende-se que ao invés da cisão entre as forças externas e internas, o pensamento gramsciano torna nítido um conjunto combinações de forças políticas que se definem em “sistemas hegemônicos” tanto no interior do Estado, quanto entre esses. Por essa razão, em Gramsci, temos a possibilidade de interpretação da realidade internacional a partir de um ponto de vista distinto, visto que, consoante a essa teorização, as iniciativas hegemônicas desafiam a hegemonia existente, na medida em que, organicamente reúnem forças políticas e originam um caminho alternativo.

## Referências

- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UNB, 1979.
- BARATTA, Giorgio. *Povo, nações, massas no horizonte internacional*. pp. 39-64. **As rosas e os Cadernos: o pensamento dialógico de Antonio Gramsci**. [trad.] Giovanni Semeraro. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

- COSTA, Ricardo. **Gramsci e o conceito de Hegemonia**. Cadernos do ICP, n. 1. Salvador: Quarteto; São Paulo: ICP, 2011.
- COX, Robert W. *Social Forces, States, and World Orders: beyond international relations*. pp. 274-308. (1981). In **A Reader in International Relations and Political Theory**. HOWARD, Williams; MOORHEAD, Wright; EVANS, Tony. Buckingham: Open Univerity Press, 1995.
- CROSSMAN, Richard Howard Stafford. *A revolução inglesa*. pp. 39-62. In **Biografia do Estado Moderno**. Tradução de Evaldo Amaro Vieira. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1980.
- DEUTSCH, Karl W. **El análisis de las Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 1970.
- FONTANA, Benedetto. *Hegemonia e Nova Ordem Mundial*. pp. 113-123 In **Ler Gramsci, entender a realidade**. (org) Carlos Nelson Coutinho; Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. I. (Ed. E Trad.) Carlos Nelson Coutinho; coed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- \_\_\_\_\_ **Cadernos do Cárcere**. Vol. III. (Ed. E Trad.) Carlos Nelson Coutinho; coed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- \_\_\_\_\_ **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. .
- KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua**. Porto Alegre; São Paulo: L&PM, 1989.
- LIGUORI, Guido. *Estado e Sociedade Civil: entender Gramsci para entender a realidade*. pp. 173-188 In **Ler Gramsci, entender a realidade**. (org). Carlos Nelson Coutinho; Andréa de Paula Teixeira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MATHIAS, Meire. *Hegemonia e Processos de Integração na América Latina: contribuições ao debate*. In: Rodrigo Duarte Fernando dos Passos; Noemia Ramos Vieira; Mirian C. Lourenção Simonetti. (Org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas**. 1a.ed.Marília; São Paulo: Oficina Universitária; Cultura Acadêmica, 2014, v. 01, p. 113-128.
- MERLE, Marcel. *Sociologie des Relations Internationales* (1974), 4ª ed., Paris, Éditions Dalloz, 1988 (trad. port., **Sociologia das Relações Internacionais**, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1981)
- MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. New York: Knopf, 1948. **A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Unb, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ipri, 2003.