

O Estado nas Relações Internacionais

Caio Bugiato, Thiago Trindade

Introdução

Na Ciência Política, a definição de Estado inclui uma base territorial e demográfica sobre a qual se exerce dominação - ou seja, território, população e poder. Nas Relações Internacionais o Estado tem uma relevância e interesse distinto. O artigo analisa as concepções de Morgenthau, Deutsch e Poulantzas, representando três correntes de RI, no mesmo recorte temporal, e as fundamenta nos clássicos da Ciência Política (Weber, Locke, Marx e Engels).

A concepção de Estado em autores do Realismo, Liberalismo e Marxismo

Max Weber e Hans Morgenthau

Segundo Weber, o Estado é uma “comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território.” No contexto da sociologia weberiana, outras considerações vêm à tona. Para Weber, o Estado consiste em relações de *vontade* dos humanos - uma relação de dominação mantida por meio do monopólio da violência legítima. A política sempre enseja relações de dominação - uma situação de fato em que uma vontade manifesta influencia de modo socialmente relevante as ações de outros.

Estas relações se garantem pela ameaça e aplicação da força. Bianchi (2014), baseado nessas

definições, extrai que a associação política é (1) espacialmente limitada e definida; (2) tem capacidade e disposição para o uso permanente da força, organizada para este propósito; (3) regula variadas atividades humanas por normas amparadas no uso ou ameaça da força; e (4) requer disposição sobre os meios para aplicar coação física: quadro de pessoal e recursos materiais administrativos.

Substituindo *comunidade humana* por *associação política*, Weber define o Estado como uma *empresa* com caráter de instituição política - uma “ação contínua que busca determinados fins”. Isto revela uma forte conexão entre política e economia¹: o Estado racional moderno é fundamentalmente capitalista, com uma administração impessoal e racional, com burocracia capaz de realizar tarefas amplas e complexas por meio da **separação de quadros e meios**, ou seja, pessoal e material. No Estado moderno, é a burocracia - ou *administração burocrática* - que governa.

Em conclusão, o Estado moderno é uma **associação de dominação entre humanos**, assentada no **monopólio dos meios de coação legítima**². Esta legitimidade, por sua vez, é a **aceitação de uma ordem de dominação**, consensual e com reconhecimento objetivo dos sujeitos.

¹N.E.: Isto pode parecer simplista ou uma má compreensão da tradução, mas faz sentido no contexto da sociologia econômica weberiana e é válido como fio de ideiação.

²Relações de dominação necessitam de legitimidade para garantir-lhes estabilidade.

Em *a política entre as nações*, de 1948, Hans Morgenthau defende a independência das relações internacionais sobre a ciência política, baseado na proposta de distinguir as relações intraestatais centrais das internacionais anárquicas. Sua concepção de Estado gira em torno do poder centralizado, ausente nas relações intraestatais. Nessa concepção hobbesiana, a diferença entre a paz interna e a instabilidade externa está na presença e ausência do próprio Estado como ente central organizador.

As três condições proporcionadas pelo Estado para tal são (1) as lealdades supra-seccionais (atenuando as diferenças entre grupos sociais pela lealdade à nação comum), (2) a expectativa de justiça (oportunidade de satisfazer, ao menos em parte, as próprias reivindicações) e (3) o poder avassalador (contenção forçosa de qualquer perturbação da paz).

Resume o autor que o Estado não passa de uma *organização compulsória da sociedade*, com três principais funções: a **continuidade legal** da sociedade nacional como uma personalidade própria, os **órgãos institucionais e mudanças sociais** e a **implementação compulsória de normas**.

Dispensa, porém, o Hobbes puro, pois afirma que o Estado é indispensável, mas **não é suficiente**, para manter a paz interna. Num contexto weberiano, o Estado fornece, portanto, as **condições** para tal manutenção pela violência organizada e uso da força.

John Locke e Karl Deutsch

John Locke opunha os *direitos naturais* pré-estatais do homem aos inconvenientes do “estado de natureza”. Os homens se uniriam para superar estes inconvenientes, estabelecendo livremente entre si um contrato social, que consolidaria os direitos naturais anteriores e

garante-os pela lei e força - o objetivo central é garantir a propriedade. A forma lockeana ideal de poder deveria necessariamente conter um legislativo, eleito pela maioria, um executivo e um federativo, este responsável pelas relações exteriores - estes dois últimos controlados pelo legislativo, e este controlado pela sociedade, à qual caberia o poder supremo de modificar e alterar o legislativo quando necessário.

Em *Política e governo*, de 1970, Deutsch anunciou a importância do Estado como um “mecanismo organizado para a tomada e implementação de decisões políticas”, com suportes materiais como “funcionários, edifícios de escritórios, [...] soldados, policiais e prisões”.

Sua definição passa pelo crucial elemento da força do nacionalismo, precedido pelo conceito de povo - com uma gama em comum de ideias e noções. Um povo seria, portanto, uma comunidade de significações e linguagens compartilhadas. Este povo, ao constituir um Estado, torna-se *politizado*, e então este povo constitui uma nacionalidade - esta que, por sua vez, é uma *atitude de espírito, um exemplo de atenção e vontade* de “conceder mais atenção ao próprio povo”, um “anseio” de ver seu povo obter todo e qualquer valor disponível³.

Este povo requer que o Estado seja dirigido por seus membros e esteja de acordo com sua cultura - que seja o *seu* estado, ainda que não democrático. Conforme a vida se torna mais

³N.E.: Esta definição me parece excessivamente nacionalista e insuficientemente normativa. Particularmente, dou muito pouco valor de “espírito” à minha nacionalidade, não concedo às imagens nacionais um espaço comunicativo superior ou sequer privilegiado, não considero meus compatriotas superiores a outras nacionalidades em qualquer valor que seja, não desejo seu sucesso em detrimento de outros povos; e ainda assim tenho o direito e justa expectativa de gozar de todas as prerrogativas de minha nacionalidade, como valor unicamente normativo e advindo da existência do Estado, e não do povo.

impessoal, as pessoas demandam do Estado o atendimento de suas necessidades. Este atendimento garante a *legitimidade* do Estado, sendo a segurança uma tarefa primordial.

Isto guarda significativas semelhanças com as ideias de Locke. Segundo Deutsch (1978), a mobilização do povo se dá por *grupos de interesses*, que tendem a agir de forma solidária por interesses comuns⁴. Estes grupos fomentariam líderes, que os representam no Estado, atendido mediante a constituição de organizações de coerção previsíveis e formadas pelo próprio povo. Como Locke, portanto, Deutsch considera o **controle do povo sobre o Estado** por grupos de interesse como uma atividade essencial para que a elite não se descole da base, evitando a opressão do povo e a obtenção de privilégios⁵.

Karl Marx, Friedrich Engels e Nicos Poulantzas

Marx e Engels não desenvolveram uma teoria específica sobre a política ou o Estado, mas suas concepções podem ser deduzidas de reflexões que tratam “do político”⁶. A forma deste Es-

tado emergiria das relações de produção, não da mente humana ou do conjunto de suas vontades; o Estado seria a expressão política da estrutura de classe de uma sociedade, e não um representante do bem comum; e representaria o braço repressivo da burguesia. Não seria o Estado moldado pela sociedade - e sim a sociedade moldada pelo Estado⁷.

Ao conquistar o Estado, a burguesia se tornou dominante - fazendo dele uma instituição necessária para cumprir funções sociais, garantir a sobrevivência e estabilidade da sociedade capitalista, e uma instituição de classe - tendo esta burguesia a “soberania política exclusiva no Estado representativo moderno”. Este Estado seria um comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa⁸.

O terceiro ponto fundamental em suas discussões é a força - não apenas mantenedora da coesão social, mas como derivação da divisão da sociedade em classes. Se o Estado é o Estado da classe dominante, é naturalmente destinado

com outras contribuições - estas explícitas. Este tipo de pensamento religioso é nocivo e desnecessário - de que nos serve “deduzir” a teoria de um homem, quando muitas outras e outros explicitamente desenvolveram teorias compatíveis, senão como culto de personalidade?

⁷N.E.: Uma consideração historicamente mais agnóstica perceberia que ambos são verdadeiros, em Estados e momentos diferentes. Os Estados Unidos, durante a segunda metade do século XVIII, foram um Estado moldado por uma sociedade. As nações do Oriente Médio foram sociedades moldadas por Estados - ou, de acordo com a escola de Leiden, “nações-Estado”, em oposição a “Estados-nação”. O holismo é, e continua ser, a crítica mais contundente ao trabalho marxiano, ainda que sociologicamente nunca tenha perdido seu valor.

⁸N.E.: A tentativa de dedução sofre ao se apoiar no Manifesto, e não no Capital. O Manifesto é muito datado, e é muito mais válido como uma análise sociológica da década de 1840 que como base teórica de uma concepção de Estado dos séculos XX e XXI. Dito isso, não nos escapa a tendência que o Estado capitalista neoliberal tem de tornar-se tal “comitê burguês” - e nem as formas institucionais de evitá-lo.

⁴N. E.: Aqui cabe outra crítica: a relevância do grupo de interesse só tem lugar garantido na democracia liberal. Qualquer outra forma de poder tende a ter outras formas primárias de mobilização política, consideravelmente mais individual. Ver “grupos de interesse” pode fazer sentido na democracia ocidental ou na descentralização do Antigo Regime, mas não faz sentido algum em estados totalitários cujo poder é detido por chaves individuais e/ou por outras formas de dominação weberiana que não a burocrática (como a ditadura carismática, a teocracia, a cratocracia total ou o feudalismo japonês).

⁵N.E.: Deutsch me parece bastante deontológico - opressão e privilégios são materialmente constantes em quase todos os Estados contemporâneos, que nem por isso deixam de ser Estados.

⁶N.E.: A distinção academicamente prudente entre trabalho marxiano e trabalho marxista, evitando atribuir a Marx aquilo que os marxistas escreveram, me parece irreconciliável com a tentativa de “deduzir” uma teoria, numa vã tarefa de ordenhar a produção de um acadêmico

a oprimir “a classe dominada e explorada”.

Para Poulantzas, “formação social” significa a existência simultânea de mais de um modo de produção, com predominância de um. Numa “formação social” capitalista, predomina o modo de produção capitalista no qual trabalhadores tornam-se assalariados da burguesia, que afluem seus lucros da “extorsão do sobretrabalho”.

Numa *formação social*, as funções do Estado estão relacionadas aos níveis da economia, ideologia e política. Na economia, sua função é organizar o processo de produção; no nível ideológico, é estabelecer normas de educação, informação e comunicação; e no político, manter a ordem política em meio ao conflito de classes. Estas funções se desenvolvem no papel político global do Estado: a manutenção de uma formação social de dominação de uma classe sobre outra.

O Estado de Poulantzas é o **fator de coesão** de uma formação social atravessada pela luta de classes - e está atrelado a um modo particular de dominação de classe (a forma de Estado emerge de suas relações de produção).

As relações de produção capitalistas possuem dois aspectos: a *relação entre produtor e proprietário dos meios de produção*, e a *separação entre o produtor direto e os meios de produção*. O Estado capitalista, núcleo da estrutura jurídico-política do modo de produção capitalista, se articula em quatro elementos: o **direito burguês**, o **burocratismo**, o **efeito isolamento** e o **efeito unidade** de representação.

O direito burguês consiste em atribuir a todos a condição formal de “livre” e “igual”. O burocratismo determina a hierarquização de agentes de forma que seu escalonamento apareça não como subordinação, mas gradação de competências individuais.

Esta estrutura político jurídica (Poulantzas, 1977) produziria efeitos político-ideológicos

nos agentes da produção. O **efeito isolamento** individualiza os trabalhadores, de forma a evitar o posicionamento coletivo. O **efeito unidade**, então, une ideologicamente estes agentes pré-individualizados numa comunidade simbólica: o povo-nação. Assim, o Estado capitalista frustra a constituição de grupos sociais antagônicos e os une numa unidade forma de suposto acesso universal.

Considerações Finais

Os autores concluem pelas influências claras de Weber em Morgenthau (realismo), Locke em Deutsch (liberalismo) e Marx em Poulantzas (marxismo). As únicas conclusões que se destacam são (1) que, para Poulantzas, as relações exteriores do Estado devem ser analisadas no contexto do bloco que se encontra no poder; (2) o Estado, ao se apropriar das relações exteriores, obtém ainda mais poder econômico ao incorporar ou rechaçar o interesse e capital estrangeiro; (3) o faz não pelos interesses do “povo-nação”, mas da classe dominante, em mente; e (4) que as concepções de política externa dos autores de RI analisados dependem diretamente de suas concepções de Estado, ainda que alguns deles não pareçam valorizar o conceito de Estado aplicado (ex. Morgenthau). O encontro de teoria do Estado com Relações internacionais, portanto, é necessário e deve ser constante, pois, quando não determinante, é um forte condicionante à análise concreta das relações internacionais.

Nicos Poulantzas e os Estudos de Relações Internacionais

Tatiana Berringer

O marxismo não ocupou um lugar importante no debate acadêmico. Os realistas limitaram sua aplicação, tratando-o como mera ideologia ou limitado às questões econômicas. Morgenthau afirmou que, para os marxistas, todos os problemas políticos são resultado das forças econômicas, e nos lembrou dos erros teleológicos do marxismo, “acreditando que o socialismo internacional acabará com a luta pelo poder no cenário internacional”. Bobbio, por sua vez, afirmou que não existe teoria marxista de RI, pois seu objeto de reflexão seria não a guerra, mas a revolução, de teoria reducionista e economicista.

A redução do marxismo a uma teoria revolucionária seria um erro destes autores, pois incluiria toda uma teoria da história, da sociedade e da política, conjugando a análise econômica com a jurídico-política e permitindo repensar a reprodução e superação das relações sociais.

No campo das RI, a autora considera que o marxismo possa explicar não apenas as guerras, mas as relações a elas subjacentes, e que o estudo do que ocorre no interior de uma formação social é para tal também necessário, incluindo a relação entre classes na análise de tradições diplomáticas, quadro institucional e mudanças na política externa.

A autora sugere que no debate entre Lenin e Kaustky sobre “imperialismo e guerra”, a posição de Lenin era próxima dos realistas e a de Kaustky se aproximava dos idealistas. Elenca cinco pressupostos apresentados por Lenin no debate mencionado: (1) o desenvolvimento desigual das nações; (2) a disputa entre os Estados imperialistas por matérias-primas, territórios e recursos naturais; (3) a impos-

sibilidade de paz em classes cindidas em classes sociais; (4) O caráter da guerra não está na história diplomática, mas na situação da classe dominante de cada beligerante; e (5) há influência mútua entre a guerra civil e o imperialismo e entre a política interna e externa.

Cabe ressaltar que, para Lenin, o imperialismo havia precedido o próprio capitalismo, mas seu objetivo era identificar a particularidade do imperialismo sob o capital financeiro. Quando Kaustky disse que os monopólios poderia levar a uma grande aliança entre os Estados imperialistas, Lenin respondeu com a inevitabilidade da guerra num sistema no qual o único fundamento para a partilha de esferas de influência é a força, e a força se modifica de forma desigual. Estas alianças seriam tréguas e períodos de “luta pacífica” entre guerras.

Segundo E. Carr, tanto o marxismo quanto o realismo tratariam a política como ela é - conflituosa. Além disso, ambas as correntes teriam o Estado como central às relações internacionais (opostos aos neoliberais Keohane e Nye, que se apoiaram na ideia de redução do poder do Estado sem defini-lo). Os realistas também não se deram ao trabalho de definir o Estado.

A teoria de Poulantzas responde diretamente às críticas feitas pelos realistas. Ele não entende a política como um reflexo da economia; seu estudo é o do político como complexo de estruturas, instituições e práticas capitalistas. Mantém a determinação econômica, mas acompanhada da política, ideológica e conjuntural, além de não abordar a teleologia marxista tradicional de transição ao socialismo.

Tanto para Bobbio quanto para Krasner, o uso do conceito poulantziano de Estado poderia trazer benefícios, para além da visão instrumentalista de outros marxistas. Sua sistematização permite caracterizar tipos de Estado - escravista, feudalista, capitalista - sendo, em geral, uma **instituição que organiza a dominação de um conjunto de classes sobre outras**. No Estado capitalista, esta dominação fica menos visível em suas instituições - se apresentando como nacional e popular, enquanto os Estados pré-capitalistas não ocultavam a exploração, a apresentando como necessária.

Para Poulantzas, o Estado capitalista exerce uma função hegemônica de expor a ideologia de um grupo como a da nação. Numa mesma formação social - combinação de vários modos de produção com dominação de classe - podem haver diversas formas de produção com a predominância de uma. O Estado e o modo de produção são conceitos abstrato-formais determinados historicamente.

A estrutura do Estado capitalista é formada pelo direito capitalista e pelo burocratismo. Estas estruturas exercem seus efeitos de isolamento de indivíduos e desorganização de classes dominadas.

Já para Morgenthau, o Estado é um instrumento de organização, continuidade legal da sociedade e manutenção do *status quo* ao qual deve a existência - utilizado apenas como padrão comparativo para as relações internacionais, como ordem e paz social oposta à anarquia internacional. Vê o Estado como unidade nacional, constituída por um ideário coletivo de língua, costumes, história, heróis, etc; e é aceita e defendida pelos indivíduos. Sua soberania é a autoridade suprema que recebe a lealdade dos indivíduos.

Para este autor, a paz entre grupos sociais resulta da falta de desejo de quebrá-la e da *incapacidade de fazê-lo*, diante do poder avassalador do Estado. Para que não desejem quebrá-la, é necessário que (1) sintam lealdade superior à nação do que com qualquer parte dela; e (2) que disponham da expectativa de justiça. Para Morgenthau, o Estado não é completamente *neutro*, pois está de fato a favor do

status quo sob o qual emergiu.

A manutenção da coesão social, portanto, é um ponto de contato entre o realismo e o marxismo. Para Morgenthau, porém, não há dominação de classe, mas grupos de interesses diversos (inclusive econômicos); para o marxismo os agentes ocupam posições contraditórias definidas pela divisão social do trabalho.

Aos capitalistas, ao vivenciarem a concorrência, é difícil a auto-organização - cabendo ao Estado a organização do **bloco no poder**, unidade de conflito entre as frações da classe burguesa. Portanto, para ambas as correntes, é papel do Estado organizar a sociedade - para Morgenthau, pelo interesse nacional; para Poulantzas, pela unidade do "povo-nação". Para o marxismo, o realismo trataria o Estado como ele parece ser, e não como é.

Para Morgenthau, a institucionalidade do Estado se resume à burocracia civil e militar - e não se divide em dominantes e dominados, mas entre governantes e governados (pois as "massas amorfas" que elegem os governantes, elas mesmas, são incapazes de elaborar, por exemplo, a política externa).

Para Poulantzas, esta burocracia está associada ao direito burguês e funcional ao modo de produção capitalista - representa uma organização hierárquica que tem efeitos sobre seu funcionamento. A burocracia se relaciona à ideia de acesso universal e integração por todos os cidadãos, mascarando seu funcionamento a respeito de classes. Para o marxismo, a sociedade se divide em produtores e não produtores - trabalhadores e burguesia - aqueles dominados por esta.

No Estado capitalista, o Estado é dirigido pela burguesia *sem que esta ocupe pessoalmente suas instituições*, sendo este o fator marcante deste modo burocrático de organização. A burocracia seria uma categoria social que serviria a classe dominante não por sua origem de classe, mas porque realizaria o papel objetivo do Estado. Para Poulantzas, o Estado serve **melhor** à classe burguesa quando esta *não* o ocupa diretamente.

Na organização do bloco no poder, entra em jogo o equilíbrio entre classes e frações de classe ao exercer seu domínio sobre o Estado e sobre os dominados. Esta dominação seria exercida de forma absolutamente hegemônica, em termos gramscianos, ao se apresentar como uma representação do interesse geral do povo nação.

Esta relação pode também ser entendida a partir da *autonomia relativa* - no momento em que o Estado atende substancialmente os interesses das classes dominadas, desde que “abaixo de certo limite” - pode fazê-lo de fato, desde que o poder político não seja atingido.

A nação, diante do conceito de *nacionismo*, seria um conceito ideológico/hegemônico com o objetivo de manter a ordem social. É uma expressão típica do modo de produção capitalista ¹: mostrar o Estado como consequência da nação, quando esta é que foi criada por ele. Para os marxistas, a nacionalidade diz respeito às determinações econômicas, políticas e ideológicas de certa formação social.

Para a corrente realista, o objetivo da política externa sendo o poder concebido como interesse nacional, seria definida a partir de três estratégias: o **imperialismo**, alterando a relação mundial de poder; o *status quo*, conservando ou reavendo uma posição anterior; e a **política de prestígio**, demonstrando poder através de exibições cerimoniais diversas.

Para o marxismo, o Estado defende o interesse do bloco no poder, diferente da ideia realista de que os Estados lutariam na política externa pelos interesses nacionais *reais* - de forma que a autora infere que Morgenthau ignorou as bases sociais contraditórias sobre as quais se assenta o Estado, o concebendo como homogêneo.

Por exemplo, para o marxismo a nação se divide diante de uma disputa externa, conforme a política externa representa *um dos interesses* da nação. Seguir a contribuição de Nicos Poulantzas significa interpretar a política externa a partir do “bloco no poder”.

Para ambas as correntes, a guerra é a política por outros meios - pois partem da ideia de que a política é conflituosa. O que a motiva difere - a busca pelo prestígio e pelo poder, ou interesses das classes dominantes - e disputas e alianças internacionais são feitas entre classes dominantes de Estados diferentes.

Conclui defendendo que as RI podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior de Estados diferentes; é ao desvendar a cena política que se pode compreender os reais interesses da atuação de um Estado, buscando em sua atuação o benefício a um grupo específico de seus cidadãos, uma classe ou fração dominante.

¹N.E.: Isto parece fazer sentido histórico, especialmente diante da particular tentativa dos primeiros governos burgueses de “construir” a identidade nacional (como no congelamento de práticas sociais e folclóricas “vivas” que se tornam vitrinizadas), mas é questionável se a construção dessa identidade não seria perfeitamente possível e desejável também às classes dominantes pré-capitalistas.