

GOVERNANÇA GLOBAL, GOVERNAMENTALIDADE E UMA NOVA VISÃO ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE EXPLICAÇÃO E COMPREENSÃO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*

Chyara Sales Pereira**

Leonardo César Souza Ramos***

Onofre dos Santos Filho****

RESUMO

O conceito de governança global ganhou proeminência nas análises internacionais no decorrer da década de 1990. O estabelecimento da *Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas* (1994), a publicação do relatório *Our Global Neighborhood* (1995), a criação do periódico *Global Governance* (1995) são alguns exemplos da importância crescente do tema. Trata-se de uma tentativa de compreender as mudanças ocorridas no final do século XX: o fim da Guerra Fria, a intensificação dos processos de globalização econômica, a difusão de informação em escala global, a reformulação do papel de organizações internacionais e o aparecimento de novos atores que alteraram as relações internacionais, em especial no que concerne às esferas de autoridade e poder em escala global. Afirmando-se como uma crítica a tal abordagem, surgem, nos anos 2000, autores que buscam em Foucault, especialmente no conceito de governamentalidade, uma alternativa crítica à análise das relações de poder na política internacional. O intuito é o de superar a ideia de governança global, tida como racionalista e positivista. Interessante nesse novo movimento teórico é a crítica epistemológico-metodológica subjacente: uma discordância em relação às perspectivas explicativas das Relações Internacionais, das quais a abordagem da governança global seria um exemplo. Autores que utilizam a noção de governamentalidade seriam representativos das perspectivas compreensivas e interpretativistas. Não obstante a apropriação do conceito de governamentalidade pelas Relações Internacionais faz-se, ainda, no quadro epistemológico denominado por Giddens de *consenso ortodoxo*, uma leitura específica das ciências sociais desenvolvida no âmbito acadêmico estadunidense, o que, no nosso entender, colocaria limites às transformações metodológicas e epistemológicas pretendidas no campo das Relações Internacionais. Assim, nosso objetivo é o de analisar, a partir das abordagens de governança global e de governamentalidade, como a dicotomia entre explicação e compreensão é construída no campo das Relações Internacionais, bem como entender seus limites e possibilidades de superação.

Palavras-chave: Governamentalidade, Governança, Compreensão e Explicação.

*Este trabalho é uma produção conjunta de professores integrantes do *Núcleo de Teoria e Método em Relações Internacionais* do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

** Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas, Mestre em Sociologia pela FAFICH/UFMG, professora do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas e Superintendente de Relações Internacionais do Governo do Estado de Minas Gerais.

*** Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas, Mestre em Relações Internacionais pelo IRI/PUC Rio, Doutor em Relações Internacionais pelo IRI/PUC Rio, professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

**** Sociólogo, Mestre em Sociologia pela FAFICH/UFMG, Doutorando em Geografia pela PUC Minas, professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas.

1. Introdução

A percepção geral sobre as Relações Internacionais, a partir dos anos setenta, é a de que haveria uma simbiose entre as esferas doméstica e externa e que ações empreendidas na segunda, refletir-se-iam na primeira e vice-versa. As transformações econômicas, políticas e sociais que o mundo enfrentava possibilitaram a emergência de novos atores no sistema - organismos multilaterais, ONG's (Organizações Não-Governamentais), corporações transnacionais, grupos terroristas e de traficantes de drogas, religiões universais, usuários de telecomunicações... - que constituíam um novo rol de relações diferentes daquelas levadas a cabo a partir do autointeresse do Estado. Na visão dos transnacionalistas, por exemplo, essas novas questões e temáticas provocariam impactos diversificados nas relações políticas entre os Estados.

Nessa linha de raciocínio, as relações internacionais estariam transitando de uma ordem hierarquizada a partir dos interesses de autopreservação dos estados, como defendia as abordagens realistas, para a constituição de um ambiente interativo mais amplo. Este não seria aquele cogitado pelos realistas, nem teria a conotação da comunidade universal kantiana – decorrente da racionalidade inerente a toda espécie humana independente de sua localização territorial. Seria, sim, um espaço de interação entre atores estatais e/ou não estatais, em que o conflito, inerente à anarquia existente no sistema, seria estrangida por normas e valores, que criando padrões orientadores para ação dos agentes, regular-lhes-ia o comportamento.

Essas novas características inflectiriam no cenário internacional levando à formação de um ambiente atravessado por temáticas de alcance global e universal, extremamente heterogêneo e de grande nível de complexidade. Variadas demandas por ordenamento, justiça e força passam a se entrecruzar em um ambiente de interdependência crescente entre questões de caráter local e global. Em médio e longo prazo a dinâmica do processo modifica o comportamento dos atores, o que insere, ao contrário do que pensava os realistas, possibilidades de transformações rápidas ou gradativas na estrutura de interação internacional.

Mas o elemento central a ser considerado neste novo contexto é o fato de sua existência exigir novos parâmetros para se pensar a regulação do comportamento de agentes específicos no ambiente internacional. A interação no interior dos fluxos ou no interior das *issues areas*, bem como aquela que ocorre de forma cruzada entre elas, podem levar a situações de enfrentamento ou de cooperação. Isto porque, ao se interagirem movidos por compartilhamento de interesses ou de valores, os atores geram pontos de conexão entre eles que podem levá-los à convergência ou não com

outras demandas existentes no ambiente. Cada conjunto de atores cria estruturas internas que reforçam suas ações, mas que podem chocar-se, frontalmente, com outros atores organizados similarmente. Como estes atores possuem diferentes capacidades de valerem-se frente aos demais e baseiam estas capacidades em estruturas de sustentação e de legitimidade também diferentes, volta à tona a discussão dos modos de regulação das relações internacionais. Discussão que exige o repensar das estruturas de autoridade e de poder entre os atores internacionais, bem como os quadros de orientação a partir dos quais os atores elegem suas preferências e empreendem suas ações no interior da sociedade internacional.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da *Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas* em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Our Global Neighborhood* (1995), ou a criação do periódico especializado *Global Governance* (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período. As referências mais comuns feitas à discussão acadêmica sobre governança global identificam a obra editada por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel em 1992 como seu marco inicial, ainda que os autores ali reunidos não utilizem tal termo diretamente (Rosenau & Czempiel, 1992; Hewson & Sinclair, 1999; Porter, 2009). A questão subjacente à idéia de governança global é o pressuposto de que, mesmo sendo o ambiente internacional anárquico, seria possível a emergência de padrões de coordenação política, a *governança sem governo*, já que a proliferação de novas temáticas e atores no cenário externo incentivariam a solução compartilhada de problemas na política internacional.

Em contrapartida, a emergência de novas perspectivas teóricas, como as construtivistas e pós-modernas, observará que o conceito de governança global, apesar de suas tentativas de fugir da abordagem convencional dos fenômenos internacionais, continuará entendendo o problema da regulação nos termos destas mesmas abordagens. Tanto do ponto de vista ontológico como epistemológico, a idéia de governança global ainda continuaria presa ao modelo positivista dominante no campo das Relações Internacionais e, em contraposição recorrem à idéia de *governamentalidade*, proposto por Michel Foucault em sua interpretação da segurança como um tipo específico de tecnologia de poder, diferente daquelas relacionadas à soberania e à disciplinarização.

Autores que utilizam a noção de governamentalidade seriam, assim, considerados representativos das perspectivas compreensivas e interpretativistas.

Existe, não obstante, a possibilidade da apropriação do conceito de governamentalidade se efetuar, ainda, no quadro epistemológico denominado por Giddens de *consenso ortodoxo* – uma leitura específica das Ciências Sociais desenvolvida no âmbito acadêmico estadunidense – o que, no nosso entender, colocaria limites às transformações metodológicas e epistemológicas pretendidas no campo das Relações Internacionais. Assim, nosso objetivo é o de analisar, a partir das abordagens de governança global e de governamentalidade, como a dicotomia entre explicação e compreensão é construída no campo das Relações Internacionais, bem como entender seus limites e possibilidades de superação.

2. Virada Lingüística e o Consenso Ortodoxo em Ciências Sociais

Os últimos debates no campo das Relações Internacionais, notadamente na academia estadunidense, contrapõem duas perspectivas epistemológicas: os chamados positivistas – basicamente realistas e institucionalistas; e os construtivistas, em suas diferentes modalidades, os pós-modernos e os pós-estruturalistas. Apesar dos segundos não poderem ser classificados em um grupo homogêneo, eles têm em comum o fato de basearem suas críticas aos primeiros a partir da chamada *virada lingüística*, que podemos sintetizar em quatro enunciados básicos:

- a) a linguagem não é representação social, mas uma forma de ação, um fato socialmente demarcado e delimitado no tempo;
- b) a linguagem não representa a realidade, mas é uma ação sobre ela e a constitui culturalmente;
- c) a verdade não é uma questão de fidedignidade descritiva da realidade pela linguagem do sujeito que da primeira se encontra separado, mas um processo cultural relacionado a atuação dos agentes sobre o mundo e do mundo sobre eles;
- d) a linguagem constitui o mundo e por ele é constituída.¹

Tais proposições colocam em xeque a pertinência do modelo nomotético à análise dos fenômenos sociais – dentre os quais se incluem os internacionais – e autorizam uma crítica radical ao modelo explicativo vigente nas Ciências Sociais. A crítica pós-moderna e pós-estruturalista, notadamente a segunda, são aquelas que irão, a partir da virada lingüística, aproximar Foucault das Relações Internacionais.²

¹ Estes enunciados foram inferidos de duas obras fundamentais para o entendimento da virada lingüística e de sua assimilação no campo das Relações Internacionais: WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações filosóficas*. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores) e AUSTIN, John L. *Quando dizer é fazer: palavras e ação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

² Não iremos trabalhar especificamente com a crítica pós-moderna e pós-estruturalista, mas a elas faremos referência na medida em que se fizer necessário em nossa argumentação. Nosso propósito é o de entender os limites e alcances da aproximação entre Relações Internacionais e a analítica de poder em Foucault, tendo em vista o conceito de governança global e de governamentalidade e suas implicações para os modelos explicativo e compreensivo em

Uma primeira pergunta a ser efetuada é a seguinte: na perspectiva das Relações Internacionais, a virada lingüística incide sobre que modelo científico específico? E mais, como este modelo científico específico se situa em relação ao campo mais vasto das Ciências Sociais de matriz estadunidense? Responder a estas duas perguntas é importante para se entender a natureza da aproximação entre Foucault e as Relações Internacionais.

Segundo Giddens (1989) na primeira metade do século XX houve um deslocamento da matriz sociológica de seu âmbito europeu inicial para os Estados Unidos da América. Este deslocamento não significou somente uma mudança geográfica, mas também uma alteração nas temáticas até então consideradas como relevantes pelos sociólogos clássicos e da maneira pertinente de se abordá-los. A matriz sociológica estadunidense pressupõe que a sociedade constitui um sistema que é resultado da combinação de seus elementos, um agregado do estado e da disposição de seus componentes. Sendo assim, analisar a sociedade a partir da ótica sistêmica pressupõe:

- a) descrever seus elementos constituintes fundamentais – número e variedade dos atores e suas ações;
- b) explicar as inter-relações entre os elementos – vínculos sociais, fidelidades, dependências, ligações, interações, intercâmbios;
- c) estabelecer as funções dos elementos no todo – papéis desempenhados, necessidades de certas ações para a preservação ou não do ordenamento entre os elementos;
- d) demarcar as fronteiras do sistema – critérios de inclusão e exclusão, condições para a inclusão, critérios de recrutamento, regras de acesso...;
- e) delimitar os subsistemas – quantidade e variedade de segmentos, seções e subdivisões especializadas;
- f) explicar as interações do sistema com o seu meio ambiente – condições naturais, ambiência social, fatores geopolíticos... (baseado em Sztompka, 1998)

O modelo teórico que melhor expressa uma formulação sistêmica da sociedade é a síntese parsoniana. (Giddens, 1989; Giddens e Turner, 1999) Ela é resultado de uma leitura peculiar dos clássicos europeus – Durkheim, Weber, Pareto e em menor medida Marx. O que está em evidência nesta leitura é a ideia de que a sociedade, ao

Relações Internacionais. Para aprofundamento na crítica pós-moderna e pós-estruturalista vide, dentre outros: JABRI, Vivienne. *Michel Foucault's analytics of war: the social, the international, and the racial*. In: **International Political Sociology**, v. 1, p. 67-81, 2007; LARRINAGA, Miguel e DOUCET, Marc. *Sovereign power and the biopolitics of human security*. In: **Security Dialogue**, v. 39, n. 517, 2008; MERLINGEN, Michael. *Foucault and World Politics: promises and challenges of extending Governmentality Theory to the European and beyond*. In: **Millennium**, v. 35, n. 181, 2006; WALKER, R.B. J. *Inside/Outside: international relations as political theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993; ASHLEY, Richard; WALKER, R. B. J. *Introduction: Speaking the language of exile: dissident thought in international studies*. In: **International Studies Quarterly**, v. 34, p. 259-268, 1990; ASHLEY, Richard; WALKER, R. B. J. *Conclusion: Reading dissidence/writing the discipline: crisis and the question of sovereignty in international studies*. In: **International Studies Quarterly**, v. 34, p. 367-416, 1990; BIGO, Didier e WALKER, R. B. J. *Editorial: International, Political, Sociology*. In: **International, Political, Sociology**, v.1, p.1-5, 2007; DILLON, Michael e REID, Julian. *Global Liberal Governance: Biopolitics, Security and War*. In: **Millennium**, v. 30, n. 41, 2001.

operar de maneira sistêmica, requer o atendimento de certos requisitos que garantam suas necessidades de estabilidade e de coesão social. A ênfase explicativa encontra-se, então, na correlação entre aspectos do sistema social e as conseqüências para o seu funcionamento geral. A preocupação central é explicar como elementos e aspectos do sistema se interagem uns com os outros, qual é o lugar ou a função desempenhada pelos elementos no funcionamento geral do sistema e de que modo as conseqüências contribuem ou influenciam em seu funcionamento. O que está em jogo é o estabelecimento daquilo que interfere negativamente sobre o sistema – disfuncionalidades – e o que contribui para a sua manutenção – funcionalidades.

A síntese parsoniana e a sua implicação imediata, o *estrutural-funcionalismo*, vão constituir-se naquilo que Giddens (1989 e Giddens e Turner, 1999) irá denominar de *consenso ortodoxo*: um conjunto de abordagens teóricas fundado na dicotomia indivíduo e sociedade e uma extensa agenda de pesquisa organizada em torno de questões como norma, ordem, desvio, conflito e ação social, tendo sempre no horizonte de investigação a preocupação normativa com as funcionalidades e disfuncionalidades sistêmicas. A ênfase das análises recai ora sobre a estrutura e a organização do sistema social – as chamadas teorias macrossociológicas – ou sobre o comportamento de seus elementos constituintes – as abordagens microsociológicas. A explicação do comportamento dos agentes localiza-se, então, em fatores causais sistêmicos ou então em fatores particulares referentes à interação entre os elementos constituintes do sistema.

Do ponto de vista analítico o *consenso ortodoxo* admite a explicação causal na interpretação dos fenômenos sociais e, tendo em vista a configuração sistêmica das sociedades, o problema reside em determinar a variável explicativa: as propriedades sistêmicas – a sociedade / estrutura social – ou os atributos dos elementos constitutivos – o indivíduo, seus interesses, a racionalidade que lhe é intrínseca etc. Todas estas questões se inscrevem na referência mais ampla da proposta de Ciência do Positivismo, que podemos sintetizar em cinco proposições principais:

- *O mundo social é inacessível na sua essência; só o mundo dos factos é cientificamente analisável (fenomenalismo);*
- *O mundo subjectivo, o da consciência, da intuição e dos valores, escapa, como tal, à ciência (objectivismo);*
- *A observação exterior, o teste empírico objectivo, é o único guia das teorias científicas, sendo a compreensão e a introspecção rejeitadas como método não passíveis de controlo (empirismo);*
- *A noção de lei geral encontra-se no centro do programa positivista, modelo simples e eficaz que justifica uma classe determinada de fenômenos (nomotetismo);*

— *O conhecimento das estruturas essenciais e das causas fundamentais e finais é ilusório. O sinal de um conhecimento verdadeiro é a sua capacidade de predizer acontecimentos que pertencem à esfera da pertinência das leis que ele estabeleceu (previsão). (Herman apud Lessard-Hébert, Michelle: Goyette, Gabriel; Boutin, Gérald, 1990, p. 37)*

Essas cinco proposições fundamentam aquilo que podemos, no desenho nomotético, denominar como o modelo causal-explicativo das Ciências Sociais. Explicar, do ponto de vista causal, é relacionar casos particulares a premissas gerais de forma a encontrar na conexão entre as premissas e a conclusão, nexos causais para a ocorrência de determinado evento ou acontecimento.

*Falamos de causa quando uma influência externa produz uma alteração em alguma unidade. O termo **produz** é crucial nessa definição, pois implica em que um agente externo, eficiente, exerça sobre a unidade um poder suscetível de particularização. (...) Na verdade, a causação não passa de um tipo de **determinação**. E a determinação envolve uma **conexão necessária** entre duas variáveis; uma relação causal corresponde a apenas um dentre o número, muito maior, de tipos de conexão necessária entre variáveis. (Rosenberg, 1976, pp. 27-28)*

Embora existam várias outras maneiras de se responder o *porquê* da ocorrência de determinados fenômenos, explicar causalmente as coisas é estabelecer conexões entre variáveis de forma que dada determinada assimetria entre no mínimo duas, uma delas é capaz de produzir efeitos ou alterações sobre a outra. Considerando-se a lógica proposicional explicar causalmente algo pressupõe relações condicionais expressas em sentenças da seguinte natureza: se *p*, [então] *q*, em que “*p*” é algum tipo de condição do qual “*q*” depende.³ (Von Wright, 1987) No entanto,

*convém distinguir a **análise causal** da **explicação causal**. No primeiro caso contamos com um dado sistema e tratamos de descobrir em seu seio relações condicionais. No segundo caso contamos com ocorrências individuais de algum fenômeno genérico (acontecimento, processo, estado) e buscamos um sistema em que este fenômeno (genérico), o **explanandum**, pode chegar a correlacionar-se com outro mediante uma relação condicional. (Von Wright, 1987, p. 78)⁴*

Em termos do *consenso ortodoxo* o que se pretende é uma análise causal do sistema social, já que se postulam determinados requisitos e necessidades para o seu funcionamento e a preocupação básica é explicar funcionalidades e disfuncionalidades em função destes requisitos e necessidades. Raciocínios desta natureza são do tipo

³ Da perspectiva da lógica proposicional, enunciados causais são bem mais complexos do que estamos apresentando aqui. Exige, por exemplo, a consideração de uma série de condições – suficiente, completa suficiente, necessária, completa necessária – derivadas dos quatro tipos de causalidade propostas por Aristóteles, o problema posto pela relação temporal entre antecedente e conseqüente, a noção de possibilidades etc. Nosso intuito aqui foi o de apenas delinear o que estamos denominando de modelo causal-explicativo, para se aprofundar vide: VON WRIGHT, Georg H. **Explicación y Comprensión**. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

⁴ Original: *Convendría distinguir el **análisis** causal de La **explicación** causal. Em el primer caso contamos con un sistema dado y tratamos de descubrir en su seno relaciones condicionales. En el segundo caso contamos con ocurrencias individuales de algún fenómeno genérico (acontecimiento, proceso, estado) y buscamos un sistema en el que este fenómeno (genérico), el **explanandum**, pueda llegar a correlacionarse con otro mediante una relación condicional.*

finalista, em que se procura demonstrar que a ocorrência de “*a*” é requisito (...) *para a realização subsequente de “b”*; este raciocínio é freqüente em modelos funcionalistas de explicação: é a finalidade, objetivo, que é a causa determinante (teleonomia). (Bruyne, Herman e Schoutheete, 1991, p. 165) Uma das conseqüências deste entendimento do processo científico é a percepção da teoria nos termos das Ciências Naturais, ou seja, como constituída

(...) *por um conjunto de generalizações dedutivamente ligadas entre elas, podendo ser demonstradas ou verificadas; ou ainda, por um conjunto coerente de proposições verificáveis e deduzidas de uma série de proposições (postulados ou axiomas) admitidas como hipóteses. É o laço dedutivo entre as proposições que constitui a característica fundamental desta teoria.* (Brailard, 1990, p. 13)

Nesse contexto dominado pelo *consenso ortodoxo* e referenciado no modelo positivista, as Relações Internacionais vão se desenvolver como disciplina científica. Assim, não causa surpresa que o conceito utilizado para nomear o *internacional* seja justamente *sistema internacional*.⁵ Ao criticar a fundação da disciplina em termos da distinção entre *interno* – ordem doméstica regulada – e o *externo* – o internacional classificado como uma *relação* entre estados em um ambiente anárquico – Walker (1993), expõe seu ceticismo quanto à validade da própria demarcação das Relações Internacionais como disciplina científica. Isto porque não se considera as relações de poder envolvidas na delimitação e o próprio objeto se define pela negatividade da política: na ordem doméstica, a política; na *ordem* externa, o uso do termo *relações* expressa a própria impossibilidade da política.

Mas talvez o que esteja em jogo não é nem mesmo a demarcação de uma disciplina científica, mas a demarcação de um sistema. O *externo* e o *interno* demarcam as fronteiras entre o sistema internacional e o sistema nacional e o problema que se põe à discussão é o que pode ser incluído ou excluído no primeiro, diferenciando-o do segundo. Não é fortuito que grande parte da energia dos debates em torno do campo disciplinar das Relações Internacionais se concentrou em definir a natureza e as propriedades do agregado sistêmico – anárquico ou hierárquico, conflitivo ou cooperativo, equilíbrio, estabilidade; os elementos constituintes do sistema – estados, organizações internacionais, sociedade civil, atores não estatais etc.; em explicar as inter-relações entre os elementos constituintes – poder, a natureza do poder, independência e dependência, características das interações; a natureza

⁵ Talvez a formulação mais elaborada do internacional como sistema seja aquela que nos oferece Morton Kaplan. O sistema internacional é entendido como um padrão de interação entre atores específicos, neste caso, os Estados, *que prescreve um determinado conjunto de regras para a sua estabilidade e preservação*. Kaplan irá estabelecer os parâmetros globais para a compreensão do sistema, suas condições de preservação e de transformação, bem como os critérios para o estabelecimento de seu equilíbrio e estabilidade. Vide: Kaplan, Morton A. **System and Process in International Politics**. Colchester, UK: ECPR Press, University of Essex, 2005.

dos subsistemas – blocos, integração, regiões, sistema econômico etc. Em outras palavras, a constituição disciplinar, ao que parece, ainda não ocorreu, pois se confundiu, no âmbito do debate acadêmico estadunidense, com a demarcação de dois sistemas, o nacional e o internacional, e não com a constituição de um campo do discurso científico.

O princípio explicativo para a causa do comportamento dos agentes, ora oscila na consideração dos determinantes sistêmicos – a estrutura anárquica para os Realistas Estruturais ou a interdependência para os transnacionalistas – ou de fatores inerentes aos elementos constitutivos do sistema – autopreservação, interesses egoísta-utilitários e racionalidade instrumental nos vários Institucionalismos, interesses estatais na forma de poder para os Realistas Políticos etc. O que está no horizonte são os objetivos de estabilidade e equilíbrio sistêmico e as interações são, na maioria das vezes, pensadas em função de sua contribuição para que tais objetivos ocorram ou não. Não é fortuito que o debate agência / estrutura encontrará terreno propício para se propagar, já que pode ser lido e interpretado na perspectiva causal do agregado sistêmico e de seu meio operativo como, também, da interação entre os seus elementos constitutivos, ou seja, nos termos da dicotomia sociedade / indivíduo. É sobre esta matriz de pensamento que a *virada lingüística* irá incidir.⁶

Uma das implicações de se conceber a linguagem como ação e não mais como representação da realidade, é o reconhecimento de seu papel cognitivo significativo na interpretação das ações sociais. Tal reconhecimento deslocou de fatores exógenos aos agentes, sejam eles a estrutura social independente ou as qualidades intrínsecas aos atores como egoísmo, racionalidade etc., a explicação das ações humanas. Em termos ontológicos e epistemológicos, representou o rompimento com as três proposições básicas do positivismo: o fenomenalismo, o objetivismo e o empirismo, nos seguintes termos:

- a) não existe o mundo independente dos fenômenos, pois a realidade é construída pela linguagem ou esta media a relação do sujeito cognoscente com o mundo;
- b) não existe o mundo objetivo dos fenômenos separado do mundo subjetivo do sujeito, pois o primeiro é parte da própria interpretação do segundo;
- c) em função dos itens “a” e “b”, não é possível a descrição fidedigna de uma realidade externa ao sujeito, portanto as teorias não são reproduções neutras e objetivas do mundo, mas resultado de uma interpretação específica do mundo, decorrente da percepção propiciada pela linguagem e validada intersubjetivamente por uma determinada comunidade científica.

⁶ Estamos excluindo de nossa argumentação o Marxismo e suas variantes, não porque não possa ser lido nos termos das questões que estamos levantando, mas porque ele não integra de maneira preponderante os debates em Relações Internacionais nos termos de sua realização pela academia estadunidense. O Marxismo exigiria a consideração de outros fatores alheios ao consenso ortodoxo, o que demandaria ampliar ainda mais o escopo das discussões e do presente ensaio.

Admitindo-se a procedência das proposições acima e de que representam uma nova posição ontológica, não há como aceitar, também, a possibilidade de construção de leis gerais (nomotetismo) e a correlação entre a formulação de previsões e verdade (previsionismo). Isto por que, por um lado, a construção de leis gerais exige, na teorização, a generalização de uma dada explicação para um conjunto mais amplo da mesma classe de fenômenos. Ora, a teorização é dependente da perspectiva específica do sujeito cognoscente, portanto, sempre particular e parcial, não extensível à totalidade dos fenômenos nos termos de uma lei geral. Por outro lado, a previsibilidade deixa de ser indicador de verdade, pois a primeira estará sempre limitada pelas várias interpretações do sujeito acerca do mundo e, a segunda, por estas interpretações gerarem condições de verdade não equivalentes ou cambiáveis entre si. Assim, as proposições da virada lingüística não incidem somente sobre a ontologia positivista, mas exige, também, a construção de uma nova maneira de se conhecer os fenômenos sociais, ou seja, uma nova epistemologia.

A consequência imediata desse novo entendimento do papel da linguagem sobre o *consenso ortodoxo* é o redimensionamento da dicotomia indivíduo / sociedade e a sua principal expressão é a teoria da estruturação. Em linhas gerais, a explicação do comportamento social na teoria da estruturação é deslocada para as práticas dos agentes que produzem e reproduzem a estrutura social por meio da incorporação de regras sociais. As regras são entendidas a partir de duas perspectivas básicas: a) as *intensivas* – decorrentes do uso da linguagem como também aquelas utilizadas trivialmente por atores sociais em conversações, encontros e interações de diversa natureza; b) as *superficiais* – formuladas, verbalizadas e/ou codificadas, que possuem um escopo mais amplo e são, pela formulação discursiva de uma regra, a sua própria interpretação. As primeiras, menos que as segundas, são utilizadas tacitamente pelos agentes em suas interações cotidianas, e pela incorporação às suas práticas reproduzem a estrutura social, mas que podem, concomitantemente, ao longo do tempo, incidirem sobre a estrutura e transformá-la. Assim, estrutura e agência se constituem mutuamente: tanto a estrutura determina a agência como a agência determina a estrutura. (Giddens, 1989)

No âmbito das Relações Internacionais a *virada lingüística*, em graus diferentes, vai ser incorporada ao campo teórico sob o signo do debate agência / estrutura. Podemos classificar o impacto em duas direções relacionadas, mas distintas. Em primeiro lugar, temos a crítica ontológica: a realidade internacional é um fenômeno social como qualquer outro e, deste modo, construído pelos agentes no âmbito de suas interações. Portanto, deve ser compreendida nos termos das práticas dos

agentes e não de uma suposta estrutura ou de interesses exógenos à sua consciência que determina suas ações. Nos termos de Adler (1999) isto possibilita entender as formulações teóricas em Relações Internacionais orientadas por três ontologias distintas: a) a *materialista* – que pressupõe a existência de uma realidade independente do sujeito e que pode ser descrita fidedignamente pelo segundo; b) a *mediativa* – que admite a existência de uma realidade independente do sujeito, mas que somente pode ser apreendida pela mediação da linguagem; c) a *constitutiva* – a realidade material não existe independentemente da própria linguagem, sendo por ela constituída. No primeiro caso se enquadram as abordagens estruturalistas e positivistas, no segundo, as abordagens que se orientam pela dualidade agência / estrutura e, no terceiro, as abordagens pós-modernas e pós-estruturalistas.

As ontologias *mediativa* e *constitutiva* vão produzir, em segundo lugar, diferentes interpretações para o *internacional*. No nosso entender, o Construtivismo Estrutural e o Construtivismo Regra-Orientado são, respectivamente, a melhor expressão destas duas ontologias no âmbito das Relações Internacionais. O primeiro porque se fundamenta declaradamente na teoria da estruturação⁷ e o segundo por basear-se diretamente na teoria de atos de fala de Austin.⁸ Quanto às abordagens pós-modernas e pós-estruturalistas elas constituem-se de um amplo leque de perspectivas que em Relações Internacionais, assim como nas Ciências Sociais, decorre da Teoria Crítica e da tradição hermenêutica e, em certa medida, das análises foucaultianas. Elas aprofundam a ontologia *constitutiva* e parecem ter em comum o fato de atribuírem primazia às práticas e às subjetividades dos agentes na compreensão da conduta humana.

Embora a crítica dessas diferentes abordagens se estenda à ontologia *materialista* ela incide, principalmente, sobre duas teorias atualmente predominantes em Relações Internacionais: o Realismo Estrutural e o Institucionalismo. No primeiro caso, repensar o papel da estrutura diferente daquele concebido por Waltz (2002) – a

⁷ Para o Construtivismo Estrutural a estrutura internacional é um *conjunto, relativamente constante, de constrangimentos ao comportamento dos estados* e que pode ser pensada a partir de uma composição de mundo nos seguintes termos: *objetos mentais* – conceitos, símbolos, ideologias, teorias – que forma a *estrutura ideacional*; *objetos materiais* – realidade física, conjunto de circunstâncias e condições objetivas – que formam a *estrutura material*; e os interesses dos agentes. A agência, por sua vez, compõe-se das escolhas ou comportamentos dos estados ou, os próprios estados, tomados de forma atomística. Interligadas, estas dimensões possibilitam a dotação de sentido ao mundo pelos atores e delas emerge a estrutura social. Não significa, contudo, que se desconsidere a importância das forças materiais, mas somente que o que confere sentido/significado aos *objetos* é o conhecimento compartilhado que depende, por sua vez, da estrutura social dominante e que podem decorrer da prevalência de três culturas: a hobbesiana, a lockeana ou a kantiana. (Wendt, 1999)

⁸ O Construtivismo Regra-Orientado não toma a linguagem somente como uma petição de princípio, como no caso do Construtivismo Estrutural, mas a partir dos atos de linguagem, elabora uma nova perspectiva sobre o entendimento da formação de regras e a emergência de sistemas de ordenamento e dominação no sistema internacional. Atos de fala *assertivos*, *diretivos* e *comissivos* geram, respectivamente, regras de *instrução*, de *direção* e de *compromisso* que, ao predominarem em determinados contextos irão gerar recursos de poder *hegemônicos*, *hierárquicos* e *heterônomos*. Em contraposição ao Construtivismo Estrutural que vê nas identidades dos Estados, por meio das regras, a mediação entre agência e estrutura, o Construtivismo Regra-Orientado atribui às próprias regras a capacidade de vincularem os atores dispersos à estrutura, constituindo-os como agentes sociais. (Onuf, 1989)

anarquia estrutural do sistema internacional como fator condicionante das escolhas estatais – e concebê-la, simultaneamente, como determinada e determinante do comportamento dos atores. No segundo caso, deslocar o fator explicativo da racionalidade e dos interesses utilitários do agente (Keohane, 1989) para os fatores relacionados à construção de suas subjetividades decorrentes, por sua vez, de suas práticas e interações sociais como, também, da estrutura social. Em ambas as situações a crítica recai sobre o modelo de racionalidade única a partir da qual é concebida a ação social e sobre a desconsideração de fatores intersubjetivos relacionados à percepção do ator sobre si mesmo, a percepção do *outro* e do contexto interativo no qual atua e toma suas decisões.

Contudo, a *virada lingüística*, apesar do vigor da crítica ontológica, será percebida nos termos do debate agência e estrutura, e não na formulação de um quadro epistemológico alternativo àquele que até então orientara o *consenso ortodoxo* e sob o qual o desenvolvimento da disciplina de Relações Internacionais também ocorrerá. O problema é que ao se proceder desta maneira, toma-se, também, como ponto de referência o discurso disciplinar das Relações Internacionais nos termos de sua formulação convencional. Ora, o debate agência / estrutura só é relevante no campo de sua própria validade, ou seja, a dicotomia indivíduo e sociedade conforme desenvolvido pelo consenso ortodoxo no âmbito das Ciências Sociais estadunidenses. Ignora-se, ou não se pergunta pelo seguinte: do ponto de vista de seu modelo de análise, o debate agência / estrutura representa um rompimento com a lógica operatória do consenso ortodoxo?

A resposta é simplesmente não! Admitir a causação recíproca ou a constituição mútua entre agência e estrutura não representa nenhuma ruptura com o modelo causal-explicativo nos moldes de sua formulação no consenso ortodoxo. Dimensões explicativas dependem do tipo de relação que se estabelece entre variáveis. Considera-se como relação causal típica, “A” produzindo uma resposta ou efeito em “B”, somente se “A” for assimétrico em relação a “B”, de forma que o segundo não possa reverter a ação do primeiro sobre ele. Exemplo modelo desta relação é o condicionamento do comportamento dos Estados pela estrutura anárquica do sistema internacional, conforme o previsto pelo Realismo Estrutural. Contudo, pode-se deparar com uma situação ou evento em que não se pode definir, claramente, a assimetria entre as variáveis.

Em pesquisa social, deparamos, freqüentemente, com relações em que não é possível, de imediato, dizer qual a variável independente (causal) e qual a dependente (efeito), embora forças causais estejam indiscutivelmente em operação. Tal se dá quando as duas variáveis são recíprocas, interagindo e

*reforçando-se mutuamente, padrão a que caberia denominar **assimetria alternada**. (...) A esse padrão de assimetria denominamos alternado, porque, segundo diz Blalock: Provavelmente a maioria das pessoas concordará em que A não pode ser causa de B e, simultaneamente, B ser causa de A. Contudo, talvez queiramos referir-nos a X e Y como sendo **causas mútuas**, ou admitir **causação recíproca**. E, habitualmente, o que se pretende dizer será mais ou menos o seguinte: uma alteração de X produz uma alteração de Y que, por sua vez, produz uma alteração de X numa ocasião posterior, a qual vem a produzir nova alteração de Y, e assim por diante. Simbolicamente: $X_{t_0} \rightarrow Y_{t_1} \rightarrow X_{t_2} \rightarrow Y_{t_3} \rightarrow X_{t_4} \rightarrow \dots$ (Rosenberg, 1976, pp. 25, 26)⁹*

Assim, a teoria da estruturação redimensiona a dicotomia indivíduo / sociedade, deslocando a causalidade do modelo restrito – assimetria da estrutura ou assimetria da agência – para a causação recíproca – assimetria alternada entre estrutura e agência. Certamente isto representa uma nova maneira de se perceber os fenômenos sociais, mas o próprio esforço em se colocar esta relação em novos termos e a partir de uma nova abordagem teórica que subsuma o dualismo agência e estrutura, incorre na mesma armadilha parsoniana: a tentativa de formulação de uma síntese que incorpore, em uma perspectiva unificada, duas abordagens clássicas da sociologia, o holismo societário durkheimiano e a teoria da ação weberiana. Mas o que se esquece neste processo é que a dicotomia agência / estrutura emerge justamente desta tentativa não se constituindo, para estas duas matrizes de pensamento, um problema sociológico em si mesmo. O problema de fundo, posto por Durkheim e Weber, são as relações entre explicação e compreensão decorrentes da aceitação, ou não, de uma diferença de objeto de análise entre as Ciências Naturais e Sociais, e da possibilidade ou não de se estender as segundas a epistemologia, os métodos e a metodologia da primeira. São estes limites que queremos explorar com o emprego dos conceitos de governança e governamentalidade nas Relações Internacionais.

3. A arte de governar a sociedade internacional

Tradicionalmente, as teorias de Relações Internacionais, fundamentam a possibilidade de ordenamento do sistema na idéia de recursos estruturais de poder. Os Estados dispõem de capacidades – econômicas, geográficas, populacionais, políticas etc. – que lhes possibilitam um acervo de meios para fazer valer seus interesses no ambiente externo. Como estas capacidades se distribuem desigualmente no interior do sistema, alguns atores possuem maior quantidade de poder do que outros com menores capacidades. O que tem variado entre as teorias é

⁹ Esta modalidade de relação é tão aceita no modelo explicativo que o primeiro exemplo dado pelo autor nem é retirado das Ciências Sociais: *Exemplo clássico de relação recíproca é, provavelmente, da relação entre temperatura e termostato. A temperatura influencia a atuação do termostato e o termostato exerce influência sobre a temperatura do aposento em que se encontra, em interminável processo cíclico. A relação presente se deve aos efeitos mútuos de ambas as variáveis: cada uma delas é causa e efeito. Os conceitos de **realimentação** e **servomecanismo**, próprios da engenharia, ilustram esse tipo de relação.* (Rosenberg, 1976, p. 25)

qual destes recursos é prioritário para gerar a prerrogativa de mando e de obediência e se estes recursos resultam de características inerentes aos atores ou é produto de um condicionamento estrutural advindo da natureza anárquica do sistema internacional. Assim, realistas políticos e seus caudatários afirmam que a dimensão importante para se possuir determinada quantidade de poder são seus recursos bélicos – já que o uso potencial ou efetivo da força, em um ambiente anárquico, é o principal trunfo frente a outros atores com capacidades inferiores. Já transnacionalistas e marxistas direcionam sua atenção para a dimensão econômica e para a posse de recursos – financeiros, tecnológicos, de capital etc. – por parte dos agentes econômicos e estatais que lhes garantiria prerrogativas diante dos demais atores.

Não importando as diferentes capacidades que os esquemas analíticos elegem para sustentar o exercício de poder, em todos eles, pressupõem-se um componente estrutural inerente ao ator, que assegura a realização eficaz de seus interesses adequando, instrumentalmente, os meios necessários para a sua efetivação em uma situação de recursos escassos. O modo de ordenamento resultante, neste caso, é sempre derivado da posse destas capacidades o que implica, na base do sistema, uma desigualdade estrutural. Esta desigualdade estrutural na distribuição dos recursos, políticos ou econômicos, sustenta um sistema de regulação que permite a estabilidade e o equilíbrio nas relações internacionais.

O problema é que analisar o exercício do poder do ponto de vista da posse de recursos estruturais pressupõe duas ordens de fatores: a) que os agentes que os detêm consigam extrapolar o limite de sua obediência para além da esfera imediata à que pertencem os recursos; b) que a supressão destes recursos leve os demais agentes a submeterem-se aos detentores destes recursos – ainda que esta submissão ocorra fora dos limites a que estes recursos dizem respeito. Em outras palavras, trata-se de responder como a posse de recursos estruturais é capaz de garantir a obediência devida dos atores em um contexto específico de interações.

Considerando-se que o ambiente internacional se diversificou e a posse dos recursos de força ou econômicos não garantem, por eles mesmos, a obediência devida é preciso ampliar o escopo analítico do exercício do poder entre os atores internacionais. Os diferentes espaços interativos por meio dos quais emergem diferentes modos de regulação na sociedade internacional suscitam uma interpretação de seu ordenamento de forma diferente daquela centralizada nas capacidades de poder de estados ou de classes sociais, levando-se em consideração outras instâncias de poder e a multiplicidade de atores com possibilidades de se projetar e atuar no

âmbito internacional. Nesta linha de raciocínio, as novas abordagens destas questões propostas pela idéia de *governança global* e *governamentalidade* suscitam diferentes perspectivas para interpretação da regulação e do exercício do poder na sociedade internacional.

3.1. Governança Global

Discutindo a emergência de uma teoria da governança global, Martin Hewson e Timothy Sinclair (1999) a relacionam a uma tentativa de compreender as mudanças globais ocorridas no fim do século XX. Por mudanças globais, os autores entendem uma série de fenômenos como o fim da Guerra Fria, a intensificação dos processos de globalização econômica, o aumento da difusão de informação em escala global, a reformulação do papel de organizações internacionais, bem como o aparecimento de novos atores que alteraram de maneira significativa as características e relações no sistema internacional. Mudanças concernentes à revolução tecnológica, à ascensão da globalização e ao fim da Guerra Fria, embora distintos acerca de suas características e implicações, teriam contribuído significativamente para a emergência de novos problemas de governança assim como de novos atores na política mundial – como corporações transnacionais, ONGs, movimentos sociais transnacionais e redes transnacionais de ação cívica.

Assim, na medida em que os sistemas de regulação internacional até então existentes não seriam capazes de lidar com tais questões, a idéia de governança global emerge como instrumento para explicar essa nova realidade de mudanças mundiais (Brühl & Rittberger, 2001; Young, 1999). Em outras palavras, a questão que se coloca neste período não é se a globalização será governada, mas sim *como* ela será governada (Keohane & Nye Jr., 2000). Neste sentido, são três os diferentes usos identificados por Hewson & Sinclair (1999) desta incipiente teoria da governança global.

O primeiro uso identificado tem relação direta com os debates sobre a globalização econômica – também emergentes na década de 1990. Enquanto as discussões sobre globalização econômica têm seu foco centralizado nas transformações contemporâneas da relação entre Estado e mercado, o conceito de governança global adota uma perspectiva mais ampla a respeito dos mesmos fenômenos de mudança global. Hewson e Sinclair apontam aqueles que seriam os quatro elementos constitutivos dessa abordagem:

- a. O primeiro deles é o que Rosenau e Czempiel (1992) identificam como alterações dos repositórios de autoridade entre múltiplos níveis e áreas. Uma

das características das mudanças globais seria a redefinição das esferas de autoridade. Essas transformações seguiriam padrões de integração e fragmentação, dispersas sobre diferentes níveis (individual, local, nacional, regional, global), e nas mais diversas áreas específicas;

- b. O segundo elemento destacado pelos autores é a emergência de uma sociedade civil global. Os mesmos fenômenos de mudanças globais permitiram o estabelecimento de vínculos transnacionais entre organizações não governamentais e da sociedade civil que passam a se organizar em escala global. É nessa sociedade civil global que reside o embrião de uma governança global humana para autores como Richard Falk (1995), ou de uma democracia cosmopolita como defende David Held e outros (Archibugi, *et. al.*, 1998);
- c. Em terceiro lugar Hewson e Sinclair apontam para a formação de elites transnacionais como característica dos processos de mudança global. Assim, ressaltam a possível emergência de uma classe capitalista global composta por parcelas de elites intelectuais, políticas e econômicas. Mesmo que de maneira descentralizada e não coordenada, estas elites transnacionais promoveriam uma agenda liberal no sistema internacional;
- d. O último elemento relacionado pelos autores é o fortalecimento de comunidades epistêmicas associadas ao conhecimento técnico-científico. Tal fato é devido ao desenvolvimento e predomínio de novas tecnologias de conhecimento econômico emergente, em especial às tecnologias da chamada revolução informacional.

O segundo uso da teoria da governança global é proveniente da teoria de regimes nas Relações Internacionais. Na verdade, haveria uma ampliação das abordagens voltadas para a constituição de regimes internacionais em áreas específicas para a idéia de um sistema internacional de governança. O conceito de um sistema de governança exploraria a existência de regimes múltiplos e sobrepostos, expandindo assim as possibilidades da teoria de regimes.

Trabalhos como os de Oran Young (1990) sobre os regimes de meio-ambiente, de Ernst-Otto Czempiel (1992) sobre conflitos internacionais e corrida armamentista, e de Karl Holsti (1992) sobre a longa paz na Europa, são exemplos de articulações amplas de sistemas internacionais de governança. Todavia, a abordagem da teoria de regimes dá preferência à utilização de sistema internacional de governança em detrimento do conceito de governança global. Além de indicar seu foco específico em determinados atores e processos, a teoria de regimes não aborda a possibilidade do conjunto de regimes internacionais constituir um sistema internacional de governança.

Por fim, o terceiro uso da teoria da governança global adviria dos impactos das mudanças globais nas organizações internacionais. Com relação às organizações internacionais, três processos teriam gerado expectativas em torno de uma emergente governança global:

- a. A perspectiva de que com o fim da Guerra Fria as Nações Unidas assumiriam uma postura mais assertiva no sistema internacional, em especial no que tange à supressão de conflitos e intervenções humanitárias;
- b. A percepção de que os processos de globalização econômica são cada vez mais direcionados por instituições internacionais como o G8, pelas recomendações de política macroeconômica e condicionalidades do Fundo Monetário Internacional, ou pelos processos de liberalização da recém-criada Organização Mundial do Comércio;
- c. A emergência de uma sociedade civil global interagindo diretamente com tais organizações internacionais, principalmente em temas como a proteção ao meio ambiente, direitos humanos, direitos da mulher, habitação, entre outros.

Não importando aqui, os três diferentes focos para o uso da idéia de governança, podemos perceber que as discussões concentram-se em torno de questões referentes às esferas de poder e de autoridade que atuam em escala global. Isto suscita uma série de questões, postuladas por Rosenau (2000), e por nós compartilhadas, acerca da natureza do conceito de governança. Para tanto, primeiramente, é importante registrar o conceito de governança, diferenciando-o do conceito de governo, assim como sugere Rosenau no trecho abaixo:

***Governo** sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto **governança** refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que **podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências** (Rosenau, 2000, p. 15) (grifo nosso)*

No conceito apresentado acima, podemos destacar três importantes elementos que lhe são constituintes e derivados. O primeiro é o fato de a governança se apresenta como um conceito mais amplo do que de governo, não dispensando as instituições intergovernamentais na sua formulação, mas incluindo os mecanismos informais, ou seja, não governamentais ou formalmente não reconhecidos, como padrões orientadores das ações de atores particulares e organizações. Isso significa que os agentes podem ter suas condutas guiadas por orientações emanadas de uma instância intergovernamental ou não governamental e que os entendimentos gerados entre eles podem ser prescritos ou proscritos.

Disso surge como consequência um segundo elemento: o fato da governança não derivar apenas de mecanismos regulatórios e prescritos, ela é alcançada se o sistema de ordenação for aceito pela maioria. Ou seja, se o governo funciona por meio de seus elementos regulatórios formais e prescritos, mesmo em face de ampla oposição política, a governança não opera nessas mesmas condições e, portanto, o aceite do sistema de ordenação por parte da maioria é determinante para a sua existência. Não se faz necessário o poder de polícia para que se tenha governança e, por isso, se pode falar em *governança sem governo* (Rosenau, 2000, p. 16). Nos

termos da política mundial, significa admitir a existência de uma ordem sem uma autoridade central “capaz de impor decisões em escala global” (Rosenau, 2000, p. 19). Como o ambiente que não conta com uma autoridade central é anárquico, podemos dizer que mesmo numa situação de anarquia como aquela verificada na sociedade internacional, é possível a ocorrência de coordenação política, portanto, de ordem.

Como terceiro elemento, podemos dizer que, se a governança é aceita pela maioria, é porque houve quebra das resistências, tornando possível a ocorrência de coordenação política, mesmo sem o endosso de uma autoridade formal. O mesmo pode não acontecer com um governo, por exemplo, cuja qualidade de autoridade formal não lhe garante a ausência de resistências, comprometendo, dessa maneira, a situação de ordem. Estes termos nos permitem *postular um vínculo estreito entre governança e ordem* (Rosenau, 2000, p.16), mesmo que não seja possível evidenciá-lo claramente. Ou seja, não podemos indicar com precisão, nos termos de uma relação de causa/efeito, o que é causa e o que é resposta, mas nos é possível enunciar que a ordem é, ao mesmo tempo, condição e consequência da governança.

A partir dessa discussão podemos identificar três eixos do argumento sobre governança global: autoridade, norma e ordem. Não se requer uma autoridade explícita e central para a emergência de ordem e esta não é assegurada pelas prescrições de regras formais, mas pelo aceite da maioria em entendimentos que dizem respeito ao ordenamento global e não a uma esfera singular a temas específicos. Além disso, não é possível ter governança sem ordem e não há ordem sem governança, o que remete a algumas questões levantadas por Rosenau (2000): se governança implica ordenação, de onde partem as formulações das regras? Se a autoridade está sofrendo deslocamento, reconhecidamente em função das transformações do sistema, como pode haver governança na ausência de um governo? Na diversidade de questões e de agentes presentes no ambiente internacional e considerando as interações que são estabelecidas entre estes elementos, como devemos elencá-los para responder às questões acima?

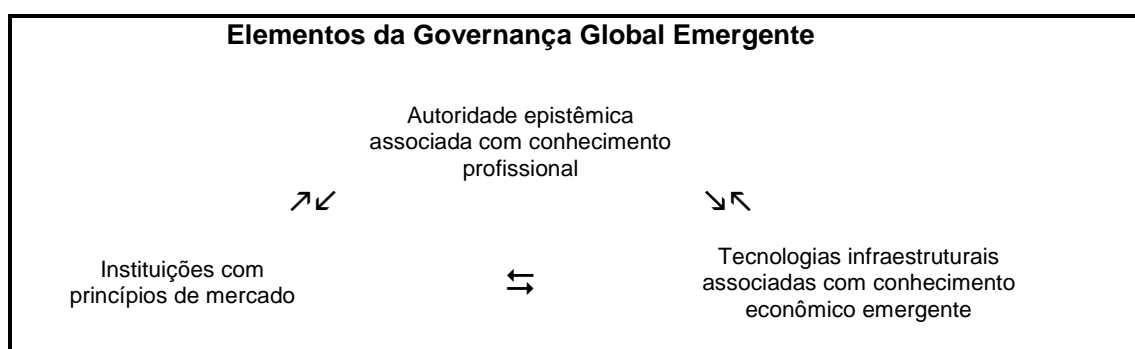
Rosenau (2000) recorre a três diferentes níveis de análise para responder a essas questões e pensar a estruturação da ordem mundial: o *ideacional*, o *objetivo* e o *político*. O primeiro diz respeito ao sistema de crenças, os contextos mentais, os valores compartilhados pelos agentes – o que converge com a linha de raciocínio desenvolvida por Hewson & Sinclair (1999). O segundo nível diz respeito não àquilo que os atores pensam, mas no que fazem de modo regular e estruturado para exprimir sua compreensão ideacional. Isso se refere às práticas reiteradas dos atores no nível

da estrutura, ou seja, os padrões comportamentais. Por fim, o terceiro nível, envolve a dimensão mais formal e organizada da ordem predominante que se refere à ação das instituições e os regimes estabelecidos pelos diferentes atores do sistema.

No entanto, Rosenau (2000) chama a atenção para o fato de que, *independente do grau de ordem que caracterize qualquer tempo histórico, ele resulta da atividade exercida em todos os três níveis mencionados* (Rosenau, 2000, p. 29). Essa linha de raciocínio nos permite dizer que para discutir ordem global devemos fazer remissão, ao mesmo tempo, à dimensão *ideacional* que referencia a ação dos atores; à dimensão *objetiva*, na qual a compreensão *do ideacional* pelos agentes se exprime no modo regular de seus comportamentos; e a dimensão *política*, em que as instituições, por meio de suas prescrições, reproduzem de forma normativa o sistema de crenças e valores vigentes no sistema e guiam o comportamento dos atores.

Talvez seja por essa razão que Hewson & Sinclair (1999) defendem que a teoria da governança global representaria a maneira mais adequada de compreender os processos contemporâneos de mudanças globais. A utilização do conceito de governança global significaria uma mudança ontológica na percepção do sistema internacional. Assim, os processos de mudança global estariam inseridos em uma relação de forças composta por: (1) no plano das idéias, o domínio de autoridades epistêmicas relacionadas a conhecimento técnico, profissional e especializado; (2) estruturas institucionais organizadas em torno dos princípios de mercado; e (3) um complexo de tecnologias infraestruturais ligadas ao conhecimento econômico emergente (Fig. 1).

Figura 1



Fonte: Hewson & Sinclair, 1999, p. 18

Os autores são claros ao apontar que o terceiro uso do conceito de governança global por eles identificado é, sem dúvida, o mais difundido de todos. A idéia de governança global tem cada vez mais sido relacionada às práticas das diversas organizações internacionais que regulamentam de alguma maneira as diferentes

esferas do sistema internacional. Todavia, tal vinculação entre organizações atuando em escala global e padrões de governança não é tão simples (Wilkinson, 2002). Em primeiro lugar, não são apenas as grandes organizações governamentais de ampla projeção internacional como as Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio que produzem padrões de governança. Instituições menores, de menor projeção, públicas ou privadas, e das mais variadas estruturas também são fontes de governança. Em segundo lugar, a interação entre as diversas instituições fontes de governança se desenvolve por meio de novos tipos de relações antes inexistentes. Além da emergência de novos atores no sistema internacional, a interação entre essas instituições ocorre de maneira descentralizada, através de múltiplos níveis, englobando diferentes áreas específicas.

Dessa forma, a governança global pode ser vista como os vários padrões nos quais os atores globais, regionais, nacionais e locais combinam para governar áreas particulares. A governança global, então, não é definida simplesmente pela emergência de novos atores ou de pontos de autoridade; em lugar disso diz respeito a uma crescente complexidade na forma na qual os atores interagem e inter-relacionam (Ibid., p. 2).

A governança global não é estática e bem delimitada; ela é melhor entendida como um processo dinâmico e ainda emergente. Ainda é possível identificar níveis variados de institucionalização da governança entre as diversas áreas específicas e a existência ou não de instituições e práticas amplamente difundidas e consideradas legítimas varia de acordo com a área analisada. É comum utilizar-se a área econômica como exemplo de uma esfera do sistema internacional na qual a governança global encontrar-se-ia altamente desenvolvida, contando com a presença de proeminentes organismos internacionais e conhecimento técnico especializado. Contudo é preciso ressaltar que os tipos de instituições envolvidas nas práticas da governança global variam tanto quanto as áreas específicas em que atuam. Em determinadas áreas, normas e tratados internacionais são partes integrantes da governança em igual ou maior medida que organizações internacionais propriamente ditas. O direito internacional, normas ambientais ou padrões trabalhistas, por exemplo, são elementos integrantes da governança global juntamente com organizações internacionais com sedes físicas e burocracias estabelecidas.¹⁰

¹⁰ Alguns exemplos da diversidade de instituições que influenciam processos dessa emergente governança global são: as diversas agências do sistema das Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional, instituições como o G-8 e o Fórum Econômico Mundial em Davos, associações privadas como a Câmara Internacional de Comércio, agências de classificação de risco, grandes oligopólios nas áreas de seguros, contabilidade, consultoria de alta tecnologia, escritórios de direito internacional, conglomerados de mídia e telecomunicações, organizações não-governamentais como a Cruz Vermelha e a Anistia Internacional, o Greenpeace e a WWF, Oxfam, ou as manifestações do Fórum Social Mundial, bem como representações de movimentos religiosos, e associações políticas em escala global (Wilkinson, 2002).

Em suma, com o fim da Guerra Fria poder-se-ia perceber o surgimento de uma *nova ordem mundial* caracterizada por um processo emergente de institucionalização de padrões e práticas nas diversas esferas do sistema internacional, por meio de novas formas de interação múltiplas entre atores novos e tradicionais em nível local, nacional, regional, e global. Na medida em que tais padrões de interações e processos ocorrem cada vez mais em níveis não estatais, faz-se fundamental percebê-los como uma espécie de “governança sem governo”, ou seja, como uma governança global em que outros critérios não estatais de ordenamento passam a prevalecer. É neste sentido que as abordagens da governança global podem ser vistas como distintas das teorias de relações internacionais assim como do direito internacional (Porter, 2009): as primeiras seriam capazes de ver os espaços transnacionais como contendo algo relevante para a governança, mais propriamente do que apenas um lugar no qual os Estados interagem.

3.2. Governamentalidade

A idéia de governamentalidade – introduzida por Foucault na aula de 1º de Fevereiro de 1978 em curso ministrado no *Collège de France* (1977-1978) – emerge na analítica de poder foucaultiana como um contraponto às abordagens tradicionais sobre o tema. Nestas percebe-se o poder como uma espécie de *direito* que indivíduos ou grupos possuem e que podem alienar ou ceder – como no caso do contratualismo jurídico-filosófico; ou como um *bem* apossado na forma de *recursos materiais* por uma classe ou grupo – como no caso do marxismo; ou, acrescenta-se, como capacidade potencial ou efetiva do uso da força por Estados, como pressupõem diferentes abordagens em Relações Internacionais. Acima de tudo, estas concepções postulam um centro irradiador de poder – o estado, grupos ou as classes – e sua análise consiste em explicar como este se estende de maneira descendente para outras instâncias e segmentos sociais. Respondendo ao marxismo, e de maneira geral a todos que percebem o poder como recurso estrutural de uma instituição, grupo ou indivíduo específico, Foucault se pergunta sobre quais instrumentos se dispõe atualmente para a não realização de uma análise do poder nestes termos.

*Dispomos da afirmação que o poder não se dá, não se troca nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força. Questão: se o poder se exerce, o que é este exercício, em que consiste, qual é a sua mecânica? (Foucault, 1986, p. 175, *Genealogia e Poder*)¹¹*

¹¹ Nos casos de o texto de Foucault compreender um tema ou assunto específico, mas estiver agrupado com outros de teores diferentes em uma obra geral, identificaremos, em itálico, a qual textos estamos nos referindo.

Se o poder não decorre da posse de uma coisa – um direito, um bem ou um recurso qualquer –, mas só existe em ação, em seu exercício, é inútil procurar um indivíduo, um grupo ou uma instituição específica, como o Estado, que seria o seu *locus* por excelência. O poder estende-se pelo conjunto das relações sociais, se bifurca, se diferencia, se multiplica pelas diferentes formações discursivas e produz verdades ao mesmo tempo em que emana destas verdades. A análise do poder em Foucault é um esforço para capturar o poder em exercício e em sua capilaridade social, nas diferentes técnicas, estratégias, táticas e tecnologias de sua manifestação, sempre evitando reduzi-lo à repressão, à violência, a supressão de algo na forma de sanções ou coerção. Assim, ao voltar-se, com a idéia de governamentalidade, para o Estado ele o faz não por percebê-lo como centro irradiador de poder, mas por considerá-lo uma das suas diferentes manifestações, que convive com múltiplas outras formas existentes em uma determinada sociedade. Isto porque o Estado, apesar do fascínio ou do horror que presentemente desperta, não foi sempre supervalorizado como hoje, nem sempre lhe foi atribuída a centralidade política que atualmente desfruta.

Ora, o Estado, sem dúvida não mais hoje em dia do que no curso da sua história, nunca teve essa unidade, essa individualidade, essa funcionalidade rigorosa e, diria até, essa importância. Afinal de contas, o Estado talvez não seja mais que uma realidade compósita e uma abstração mistificada cuja importância é bem mais reduzida do que se imagina. Talvez. O que há de importante para nossa modernidade, isto é, para a nossa atualidade, não é portanto a estatização da sociedade mas o que eu chamaria de “governamentalização” do Estado. (Foucault, 2008, pp. 144, 145)

Na perspectiva de entender a natureza cada vez mais *governamental* do Estado, o que se pretende é uma *história da governamentalidade* e com tal termo Foucault

(...) entende o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer esta forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança.¹²

De imediato demarcam-se a especificidade e a natureza do poder do Estado em contraposição aos demais exercícios de poder. Ao contrário do processo de disciplinarização que tem como objeto os corpos, o Estado incide não sobre o povo-súdito das monarquias medievais, mas sobre a população. Seu campo de saber não

¹² Foucault (2008, pp. 143, 144) enumera esta definição como a primeira e a ela acrescenta duas outras que delimitam melhor o que pretende analisar: *Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente não parou de conduzir, e desde há muito, para a preeminência deste tipo de poder que podemos chamar de “governo”, sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe, por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado”.*

se constitui a partir da teoria jurídico-filosófica da soberania e do contrato, mas da economia política e os seus instrumentos técnicos não se organizam a partir da lei, mas dos dispositivos de segurança. Esta singularidade do poder estatal, Foucault não irá situá-la em uma nova racionalidade política que remonta a Maquiavel, nos termos da tradição analítica da Ciência Política, e também das Relações Internacionais. Isto porque, em Maquiavel, o *governo* é concebido como as habilidades necessárias ao Príncipe para conservar e controlar o seu território e os seus súditos, e não como uma arte de governar *stricto sensu*. (Foucault, 1986) É nos escritos críticos a Maquiavel, naquilo que se denominou a *arte de governar*, é que Foucault irá buscar o campo de possibilidades para a emergência de uma nova racionalidade política do poder estatal.

(...) o príncipe, tal como aparece em Maquiavel ou nas representações que dele são dadas, é por definição – esse era um princípio fundamental do livro tal como era lido – único em seu principado, e numa posição de exterioridade e de transcendência em relação a esse. Enquanto, aí [na literatura sobre a arte de governar], o governador, as pessoas que governam, a prática do governo, por um lado, são práticas múltiplas, já que muita gente governa: o pai de família, o superior de um convento, o pedagogo, o professor em relação à criança ou ao discípulo; há portanto muitos governos em relação aos quais o do príncipe que governa seu Estado não é mais que uma das modalidades. (Foucault, 2008, p. 124)¹³

Na diversidade de governos existentes Le Vayer, segundo Foucault (2008, p. 125), afirma que existem três modalidades básicas do governo: o *governo de si mesmo, que pertence à moral; a arte de governar uma família como convém, que pertence à economia; e enfim a “ciência de bem governar” o Estado, que pertence à política*. Um bom governante do Estado seria aquele que aprendesse a governar a si mesmo e a família (linha ascendente) e, por conseqüência, se o estado é bem governado, os pais saberão como governar suas famílias e os indivíduos comportarão como se deve (linha descendente). Desta forma, *governar um Estado será portanto aplicar a economia, uma economia no nível de todo o Estado, isto é, [exercer] em relação aos habitantes, às riquezas, à conduta de todos e de cada um uma forma de vigilância, de controle não menos atenta do que a do pai de família sobre a casa e seus bens*. (Foucault, 2008, pp. 126, 127) O problema consiste, então, em introduzir a economia, a forma de governo da família e que lhe garante prosperidade, no âmbito do governo do Estado.

O campo de possibilidades para realizar tal concepção de governo é a proposta de La Perrière. Para este, *governo é uma correta disposição das coisas, das quais alguém se encarrega para conduzi-las a um fim adequado*. (apud Foucault, 2008, p.

¹³ Foucault (2008) irá recorrer a duas obras: *Miroir politique contenant diverses manières de gouverner* de Guillaume de La Perrière (1567) e aos escritos pedagógicos dedicados ao Delfim, redigidos no século subsequente por La Mothe de Le Vayer.

127) Nesta sua nova acepção abrem-se condições para uma transformação do campo do discurso acerca do poder.¹⁴ Segundo Foucault, em primeiro lugar, não se fala mais do governo do território e de seus habitantes pelo Príncipe como requer Maquiavel, mas da organização das coisas que podem ser os homens, os homens nas relações com a riqueza, os recursos, a sobrevivência¹⁵... Em segundo lugar, o governo é definido por La Perrière como uma maneira correta de dispor das coisas para levá-las, não à forma do “bem comum”, como diziam os textos dos juristas, mas a um “fim adequado”, fim adequado para cada uma das coisas que, precisamente, devem ser governadas. (Foucault, 2008, p. 131). O governo do Estado implica dispor as coisas adequadamente no sentido de atingir uma série de fins sociais específicos como a produção da riqueza, da subsistência da população etc. É claro que para tal exige-se a formulação de novas estratégias e técnicas de governo, para além da própria lei e da manutenção do principado, de forma a contemplar os diferentes fins sociais, provendo os meios necessários para a sua concretização.¹⁶ Para Foucault (2008, pp. 133, 134),

(...) esse pequeno esboço da noção e da teoria da arte de governar, esse primeiro rápido esboço não ficou certamente no ar, no século XVI; ele não era simplesmente assunto de teóricos políticos. Podemos identificar suas correlações no real. Por um lado, a teoria da arte de governar esteve ligada, desde o século XVI, a todos os desenvolvimentos do aparelho administrativo das monarquias territoriais (aparecimento dos aparelhos de governo, dos representantes do governo, etc.); esteve ligada também a todo um conjunto de análises e de saberes que se desenvolveram desde o fim do século XVI e que adquiriram toda sua importância no século XVII, essencialmente esse conhecimento do Estado em seus diferentes dados, em suas diferentes, dimensões, nos diversos fatores do seu poder, e foi isso que se chamou precisamente de “estatística” como ciência do Estado. Enfim, em terceiro lugar, essa busca de uma arte de governar não pode não ser posta em correlação com o mercantilismo e o cameralismo que são, ao mesmo tempo, esforços para racionalizar o exercício do poder, em função precisamente dos conhecimentos adquiridos pela estatística e que também foram uma doutrina,

¹⁴ De acordo com Foucault (1983), os discursos definem e estabelecem as práticas cotidianas da vida bem como definem os locais possíveis e imagináveis da ação, o que os associa diretamente às relações sociais de poder. Consequentemente, “as práticas e processos discursivos produzem identidades e capacidades sociais na medida em que lhes dão significados” (Barnett & Duvall, 2005, p. 21) – ou seja, os seres humanos não são apenas objeto do poder, mas também seu efeito.

¹⁵ Ora, no texto de La Perrière (...) a definição de governo não se refere de maneira nenhuma ao território: governam-se coisas. (...) o que ele quer dizer? Não creio que se trate de opor as coisas aos homens, mas antes de mostrar que aquilo com o governo se relaciona não é, portanto, o território, mas uma espécie de complexo constituído pelos homens e pelas coisas. Quer dizer também que essas coisas de que o governo deve se encarregar, diz La Perrière, são os homens, mas em suas relações, em seus vínculos, em suas imbricações com essas coisas que são as riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território, é claro, em suas fronteiras, com suas qualidades, seu clima, sua sequeidão, sua fecundidade. São os homens em suas relações com estas outras coisas que são os costumes, os hábitos, as maneiras de fazer ou de pensar. E, enfim, são os homens em suas relações com estas outras coisas que podem ser os acidentes ou as calamidades como a fome, as epidemias, a morte. (Foucault, 2008, pp. 128, 129)

¹⁶ Ao contrário, aqui não se trata de impor uma lei aos homens, trata-se de dispor das coisas, isto é, de utilizar táticas, muito mais que leis, ou utilizar ao máximo as leis como táticas; agir de modo que, por um certo número de meios, esta ou aquela finalidade possa ser alcançadas. Creio que temos aqui uma ruptura importante: enquanto a finalidade da soberania está em si mesma e enquanto ela tira seus instrumentos de si mesma sob a forma da lei, a finalidade do governo está nas coisas que ele dirige; ela deve ser buscada na perfeição, na maximização ou na intensificação dos processos que ele dirige, e os instrumentos de governo, em vez de serem leis, vão ser diversas táticas. Regressão, por conseguinte, da lei; ou antes, na perspectiva do que deve ser o governo, a lei não é certamente o instrumento maior. (Foucault, 2008, p. 132)

ou melhor, um conjunto de princípios doutrinários quanto à maneira de aumentar o poder e a riqueza do Estado.

Basicamente Foucault identifica dois bloqueios ao desenvolvimento da *arte de governar* no mercantilismo e no cameralismo relacionados à sua adoção nos quadros da soberania territorial dos estados administrativos e também pelo fato de pensar a economia ainda nos termos do governo da família. A partir do momento em que ocorreram mudanças no quadro geral do século XVII, como a expansão demográfica e a abundância monetária, eles colocaram em evidência uma questão específica: o problema da população, que se manifesta em três dimensões particulares.

Em primeiro lugar a população e seus problemas – como mortalidade, doenças, acidentes, deslocamentos etc. – produzia fenômenos específicos que exigiam tratamento estatístico para além da família. Isto desloca a família de seu papel original de modelo de governo, transformando-a em instrumento de governo como parte da população. Em segundo lugar, a população se torna objeto de governo, pois esta se torna algo a ser melhorada para se aumentar sua riqueza, o tempo de duração da vida de seus integrantes, de suas condições de vida etc. Em terceiro lugar a população se constituirá no centro das atenções de governo por meio do que, já a partir do século XVI, ficará conhecido como a *ciência do soberano*, a economia política. Tal fenômeno significa a transformação da economia de um modo de governo da família para um domínio específico da realidade, campo de análise de um saber específico que se estende a toda população, já que permite intervenções em seu âmbito no sentido de direcioná-la para os fins adequados de aumento da riqueza e do bem-estar. (Foucault, 2008) Estamos, pois diante, da emergência e constituição da governamentalidade, que se não suprime outras formas de poder como a soberania e a disciplina, significará o entendimento do governo do Estado em novas bases.¹⁷

(...) a economia política pôde se constituir a partir do momento em que, entre os diferentes elementos da riqueza, apareceu um novo sujeito, que era a população. Pois bem, é apreendendo essa rede contínua e múltipla de relações entre a população, o território e a riqueza que se constituirá uma ciência chamada “economia política” e, ao mesmo tempo, um tipo de intervenção característica do governo, que vai ser a intervenção no campo da economia e da população. Em suma, a passagem de uma arte de governar para uma ciência política, a passagem de um regime dominado pelas estruturas de soberania a um regime dominado pelas técnicas do governo se faz no século XVIII em torno da população e, por conseguinte, em torno do nascimento da economia política. (Foucault, 2008, pp. 140, 141)

¹⁷ Quando lhes digo isso, não quero dizer de forma alguma que a soberania deixou de ter um papel a partir do momento em que a arte de governar começou a se tornar ciência política. Direi até, ao contrário, que nunca o problema da soberania se colocou com tanta acuidade quanto nesse momento, porque se tratava precisamente, não mais, como no século XVI ou no século XVII, de tentar deduzir das teorias da soberania um arte de governar, mas, dado que havia uma arte de governar, dado que essa arte se desenvolvia, de ver que forma jurídica, que forma institucional, que fundamento de direito ia ser possível dar à soberania que caracteriza um Estado. (Foucault, 2008, p. 141)

Assim, para a analítica do poder a governamentalidade requer, para o seu entendimento, a consideração de três questões entrelaçadas – governo, população, economia política – no intuito de se responder a constituição de uma nova modalidade de poder operado pelo Estado, que tem como objeto a população e como principal dispositivo a segurança. Nesta perspectiva Foucault irá se concentrar na compreensão dos elementos discursivos que possibilitaram a constituição da governamentalidade tendo em vista dois modelos distintos de governo: a pastoral e a razão de estado.

Na pastoral, que nasce no Oriente e tem na tradição judaica e depois no cristianismo medieval sua principal expressão, o governante é aquele que conduz seus governados à maneira do pastor com o seu rebanho: ele cuida, alimenta, sacia a sede, mostra as melhores pastagens, determina quais ovelhas irão se alimentar primeiro, enfim cuida do todo e das partes, já que o objeto de sua atenção e cuidados é tanto todo o rebanho como também as ovelhas desgarradas. Em linhas gerais, o governo pastoral requer o cuidado dos governados no sentido de protegê-lo visando, como na pastoral cristã, a salvação de suas almas.

Já a emergência da razão de estado se situa na transição entre *a pastoral das almas* e *o governo político dos homens*. (Foucault, 2008)

Esquemáticamente, se poderia dizer que a arte de governar encontra, no final do século XVI e início do século XVII, uma primeira forma de cristalização, ao se organizar em torno do tema de uma razão de Estado. Razão de Estado entendida não no sentido pejorativo e negativo que hoje lhe é dado (ligado à infração dos princípios do direito, da equidade ou da humanidade por interesse exclusivo do Estado), mas no sentido positivo e pleno: o Estado se governa segundo as regras racionais que lhe são próprias, que não se deduzem nem das leis naturais ou divinas, nem dos preceitos da sabedoria ou da prudência; o Estado, como a natureza, tem sua racionalidade própria, ainda que de outro tipo. Por sua vez, a arte de governo, em vez de fundar-se em regras transcendentais, em um modelo cosmológico ou em um ideal filosófico-moral, deverá encontrar os princípios de sua racionalidade naquilo que constitui a realidade específica do Estado. (Foucault, 1986, pp. 285, 286, A Governamentalidade)¹⁸

A razão de estado constitui-se, dessa maneira, em uma modalidade específica de racionalidade política atinente ao Estado em que o governo não se encontra mais dependente do conhecimento das leis, da sabedoria ou da prudência – elementos consagrados na literatura dos séculos anteriores –, mas de fatores relacionados à intervenção no conjunto da população no intuito de atingir determinados fins.

O que o soberano ou aquele que governa, o soberano na medida em que governa, deve conhecer não são apenas e simplesmente as leis, não são nem

¹⁸ Este parágrafo aparece na versão da aula de 1 de fevereiro de 1978, publicada em *Microfísica do Poder* (Rio de Janeiro: Graal, 1986, 6ª edição) organizada e revisada por Roberto Machado. Na versão da mesma aula, publicada em *Segurança, Território, População* (São Paulo: Martins Fontes, 2008), organizada por Michel Senellart, sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana, não consta este parágrafo.

mesmo ou fundamentalmente as leis (se bem que sempre se faça referência a elas, claro, e que seja necessário conhecê-las); o que, a meu ver, ao mesmo tempo novo, capital e determinante, é que o soberano deve conhecer esses elementos que constituem o Estado (...) Isto é, quem governa tem de conhecer os elementos que vão possibilitar a manutenção do Estado, a manutenção do Estado em sua força ou o desenvolvimento necessário da força do Estado, para que ele não seja dominado pelos outros e não perca sua existência perdendo sua força ou sua força relativa. Ou seja, o saber necessário ao soberano será muito mais um conhecimento das coisas do que um conhecimento da lei, e essas coisas que o soberano deve conhecer, essas coisas que são a própria realidade do Estado é precisamente o que na época se chama de “estatística”. (Foucault, 2008, pp. 364, 365)¹⁹

Estamos, pois, diante de uma nova racionalidade governamental que frente às preocupações econômicas, requer novos procedimentos de controle da consciência, ou seja, o desenvolvimento de um conjunto de técnicas, disciplinas e exames que incidirão sobre o indivíduo e sobre a população. Esta nova racionalidade governamental resultará na transferência gradativa dos procedimentos de exame do poder pastoral para aqueles relacionados ao crescimento e a expansão das forças internas do Estado: as tecnologias disciplinares, a organização dos exércitos para a proteção das fronteiras e a instituição dos dispositivos de *Polícia* – aparelho interno destinado a fazer a razão de estado intervir e operar na população – e o diplomático-militar – procedimentos destinados a garantir o equilíbrio entre os estados europeus por meio da formação de alianças. A partir da razão de estado constitui-se, então, um novo discurso sobre o governo do Estado em que gerir a população se torna, cada vez, mais o objeto central de seu poder.

(...) administrar a população não quer dizer simplesmente administrar a massa coletiva dos fenômenos ou administrá-los simplesmente no plano de seus resultados globais; administrar a população quer dizer administrá-la igualmente em profundidade, administrá-la com sutileza e administrá-la em detalhe. Por conseguinte, a ideia de um governo como governo da população torna ainda mais agudo o problema da fundação da soberania – e temos Rousseau – e ainda mais aguda a necessidade de desenvolver as disciplinas (...) De sorte que as coisas não devem ser compreendidas como a substituição de uma sociedade de soberania por uma sociedade de disciplina, e mais tarde de uma sociedade de disciplina por uma sociedade, digamos, de governo. Temos, de fato, um triângulo – soberania, disciplina e gestão governamental –, uma gestão governamental cujo alvo principal é a população e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança. (Foucault, 2008, pp. 142, 143)

É possível afirmar que uma das conseqüências da crítica foucaultiana às formas convencionais de poder, bem como de sua formulação do poder como produtivo e

¹⁹ Referindo-se a Estatística e a importância que adquire na administração do Estado, Foucault (2008, p. 65) afirma: *etimologicamente, a estatística, é o conhecimento do Estado, o conhecimento das forças e dos recursos que caracterizam o Estado num momento dado. Por exemplo: conhecimento da população, medida da sua quantidade, medida da sua mortalidade, da sua natalidade, estimativa das diferentes categorias de indivíduos num Estado e da sua riqueza, estimativa das riquezas virtuais de que um Estado dispõe: minas, florestas etc., estimativa das riquezas produzidas, estimativa das riquezas que circulam, estimativa da balança comercial, medidas dos efeitos das taxas e dos impostos – são todos esses dados e muitos outros que vão constituir agora o conteúdo essencial do saber do soberano. Não mais, portanto, **corpus** de leis ou habilidade em aplicá-las quando necessário, mas conjunto de conhecimento técnicos que caracterizam a realidade do próprio Estado.*

disperso, foi a reconsideração das formas modernas de governamentalidade, ou seja, de como (...) *indivíduos e populações são ordenados e mobilizados na sociedade de massa* (Brown, 2006, p. 72). Tal direcionamento se deveu, dentre outras questões, a necessidade de Foucault responder as críticas que lhe havia sido direcionadas, em especial àquelas que afirmavam que a ênfase nas questões mais específicas das relações de poder perdia de vista a dimensão mais global da política, em especial a relação entre a sociedade e o Estado e a expressão do poder neste processo.

Assim, de acordo com Foucault, as mesmas formas e critérios de análise usados para as técnicas, práticas e discursos associados aos sujeitos individuais e instituições locais seriam plenamente aplicáveis ao estudo das técnicas, práticas e discursos associados à sociedade e seu governo de maneira geral. Ou seja, *não haveria descontinuidade metodológica (...) entre abordagens microfísicas ou macrofísicas do estudo do poder* (Gordon, 1991, p. 4). Neste sentido, as análises de Foucault acerca da governamentalidade devem ser vistas em um contexto mais amplo, a saber: seus desenvolvimentos críticos em relação à soberania, sobre o papel das normas, da regulação e da disciplina como elementos centrais do poder, sobre o papel deste poder na produção – mais propriamente do que a repressão – do sujeito moderno e sobre a importância dos “regimes de verdade” ou racionalidades nestes processos²⁰.

Foucault apresenta um ceticismo significativo em relação a leituras que percebem as atividades modernas de governo como que derivadas de propriedades essenciais do Estado. Como visto, para ele, o ponto de partida para uma análise do fenômeno do poder são as práticas, não as instituições (Neumann & Sending, 2007). A partir de tais questões Foucault se volta para os processos concernentes à *conduta da conduta* ou ao governo, que no sentido mais amplo diz respeito às (...) *técnicas e procedimentos destinados a dirigir a conduta dos homens* (Foucault, 1997, p. 101), ou seja, o direcionamento do corpo político, social e individual por outros meios que não pela força. O governo operaria através da capacidade do corpo governado de se autorregular. Consequentemente – e paradoxalmente –, o governo pressupõe certo grau de liberdade por parte do governado para o exercício de tal autorregulação.

Neste contexto, a questão que emerge diz respeito à condução de tal processo: haveria a necessidade de um guia ou condutor à frente de tal processo? De acordo com Foucault, a resposta é negativa. Na verdade, a ideia de governamentalidade, ao mesclar as noções de governo e racionalidade (Gordon, 1991), busca capturar

²⁰ Seria preciso tentar estudar o poder não a partir dos termos primitivos da relação, mas a partir da própria relação, uma vez que é ela que determina os elementos dos quais trata: mais do que perguntar a sujeitos ideais o que puderam ceder deles mesmos ou de seus poderes para se deixar sujeitar, é preciso procurar saber como as relações de sujeição podem fabricar sujeitos (Foucault, 1997, p. 71).

exatamente a natureza dispersa e não centralizada da governança política moderna através de práticas disciplinares, instituições e conhecimentos, o que lhe possibilitaria estendê-la para além do âmbito das sociedades nacionais. A governamentalidade implica, assim, a organização e o direcionamento das energias, necessidades e desejos dos corpos – sejam eles individuais, nacionais, transnacionais, globais –, possuindo, em função de sua natureza dispersa, vários pontos de operação e aplicação. Além disso, a governamentalidade opera através de uma série de poderes sociais, empregando e articulando uma série de discursos aparentemente não vinculados ao poder político ou ao Estado (Brown, 2006).

Uma análise que tenha como intuito o estudo da governamentalidade deve buscar identificar alguns elementos: as distintas formas de pensamento, as condições de formação, os conhecimentos por eles gerados e por eles tomados, bem como as práticas de governo a eles associadas – o que torna possível algumas formas de pensamento e práticas tanto para os que as executam quanto para aqueles que delas são objeto (Gordon, 1991). Assim, tal forma de análise deve buscar responder as seguintes questões:

quem ou o que será governado? Porque deve ser governado? Como deve ser governado? Com qual finalidade deve ser governado? (...) Quem governa o que? De acordo com qual lógica? Com quais técnicas? Com quais fins? (Rose, et. al., 2006, p. 84 e 85).

No desenvolvimento da ideia de governamentalidade, Foucault estabelece a distinção entre o que seriam as três facetas do espaço político moderno, a saber: a soberania, a disciplina e o governo. É importante perceber, neste ponto, que para ele tais facetas do político não dizem respeito a uma sucessão de estágios históricos no processo de desenvolvimento das relações de poder e domínio nas sociedades modernas, mas sim três elementos intimamente articulados a partir da noção de biopoder. Ora, se por um lado tal questão leva, em alguma medida, a uma identificação entre a abordagem do Império e as releituras foucaultianas da ideia de governamentalidade, por outro lado percebe-se aqui uma diferença clara entre tais perspectivas: ao contrário da primeira, que qualifica o raciocínio foucaultiano identificando o que seria uma transição de uma soberania moderna para uma soberania pós-moderna, a segunda perspectiva caminha mais próxima do argumento original foucaultiano acerca da relação entre soberania, disciplina e governo.

Embora Foucault tenha enfatizado os processos e as relações internas de poder nas sociedades ocidentais e suas formas liberais de governo – não tendo dado atenção significativa ao âmbito internacional –, mesmo assim seria possível partir de suas análises da guerra e do poder a fim de se melhor entender como o poder se

manifesta em escala mundial (Jabri, 2006, 2007). Assim, se, conforme visto acima, não há para Foucault descontinuidades metodológicas entre estudos micro e macro das relações de poder, de acordo com alguns autores seria possível pensar a ideia de governamentalidade para além do âmbito doméstico, aplicando-a também, por derivação metodológica, ao âmbito internacional/global. Neste sentido, tal perspectiva busca entender como novas normas moldam a política internacional de uma maneira mais sistêmica, sendo central neste processo analítico o estudo do próprio sistema no qual tais normas são formuladas e ganham aceitação a partir da sua racionalidade política subjacente.

Nesse processo, seria fundamental destacar os aspectos relacionais do poder vinculados à difusão das normas e instituições liberais no âmbito global. Ver o internacional como governamentalidade implica vê-lo (...) *como uma estrutura (definida por relações de poder) que gera práticas distintas e cambiáveis de domínio político (definido como racionalidade governamental)* (Neumann & Sending, 2007, p. 700). Em suma, o internacional poderia ser visto como uma esfera política definida a partir de normas liberais o que, por conseguinte, transformaria a modalidade de governo neste âmbito. Seria possível perceber, assim, uma densa rede de normas e regras liberais moldando as identidades e os padrões comportamentais não apenas dos Estados, mas de outras organizações políticas – como ONGs, por exemplo – e também dos indivíduos. Isso implicaria ver a governamentalidade como constituída por uma gama de redes produzidas através das práticas discursivas – práticas estas que diferenciariam a ideia de governamentalidade das abordagens convencionais acerca da globalização (Kendal, 2004), como, por exemplo, no caso da governança global.

4. Governança, governamentalidade e a interpretação dos fenômenos internacionais

4.1. Governança global: o poder como atributo da ordem

Em síntese podemos perceber que as explicações a respeito do processo de governança e as causas de sua ocorrência nos permitem categorizar os autores em três distintos níveis de análises: a) o nível da globalização econômica e os elementos constitutivos dessa abordagem; b) o nível das instituições e dos regimes instituídos pelos diferentes atores no sistema; c) o nível dos impactos das mudanças globais nas organizações internacionais. Contudo destes três usos, a utilização do primeiro deles seria a mais apropriada para compreender as mudanças globais (Hewson & Sinclair, 1999; Porter, 2009). Enquanto a teoria de regimes tem seu foco restrito à interação entre os Estados e no papel de instituições, a perspectiva de uma governança global

promovida por organizações internacionais é uma agenda normativa desprovida de reflexão crítica. Dessa maneira, a abordagem convencional desenvolvida no primeiro uso recorre a um conceito amplo de governança global e a percebe como um processo emergente que tem como elementos constituintes transformações nas esferas de autoridade em escala global, o aparecimento de uma sociedade civil global, a atuação de elites transnacionais e o desenvolvimento de comunidades epistêmicas.

Em termos sistêmicos o problema da governança se expressa da seguinte forma: como incorporar a um ordenamento constituído de Estados outros atores não estatais com demandas distintas daquelas estatais? Ou seja: como expandir os limites sistêmicos de forma a modificar suas fronteiras, criar novos padrões de inclusão e exclusão sem alterar as suas propriedades de equilíbrio e de estabilidade, ou seja, o ordenamento criado e compartilhado pelos Estados? Não é fortuito que a governança se apresente como um problema de coordenação política de atores diversificados com interesses e demandas distintas, e não como uma nova perspectiva acerca do exercício do poder capaz de deslocar a centralidade explicativa dos atributos dos Estados como atores internacionais privilegiados.

Assim, na perspectiva de entender a fragmentação e a dispersão das formas de autoridade e de poder contemporâneos e incorporá-las ao ordenamento dos estados, o conceito amplo de governança global termina por conferir à ordem doméstica papel explicativo importante para a emergência de padrões de regulação internacional. Ao assim proceder desloca a agência para o plano doméstico dos Estados em duas situações. Na primeira delas a agência constitui-se a partir dos interesses e reivindicações da sociedade civil que organizados em nível transfronteiriço exigem coordenação estrutural de suas demandas. Na segunda situação, a agência desloca-se para os grupos econômicos, políticos e intelectuais com capacidades para agirem além das fronteiras nacionais, mas a partir de óticas diferentes: a natureza transnacional do mercado capitalista por um lado e a internacionalização de várias demandas políticas por outro, permite a grupos econômicos e políticos atuarem além da esfera nacional em que se localizam; já as elites intelectuais é o fato de compartilharem conhecimento especializado além-fronteiras que lhes autoriza projetarem-se transnacionalmente. Ainda que nas duas situações a projeção internacional possa produzir regimes internacionais ou outros sistemas de regulação que incidem futuramente sobre o próprio ordenamento interno dos estados, sua emergência e constituição continuam dependentes da capacidade de atores não estatais de induzirem arranjos internacionais por meio da extrapolação de interesses domésticos e locais para o plano externo.

Podemos, então, perceber no deslocamento da agência para a ordem doméstica uma alteração do princípio sistêmico de separação entre o interno e o externo como fatores constitutivos do internacional. Contudo, a vinculação entre as ordens doméstica e externa opera de maneira seletiva, pois não se estende ao plano de atuação e decisão dos Estados, mas somente no nível da projeção internacional de atores não estatais. Mantém-se, assim, quase que intacta a distinção clássica entre *alta política* e *baixa política*, em que na primeira predominam os temas prioritários da agenda política dos Estados e, na segunda, questões menores advindas de demandas e questões de agentes não estatais. A governança global, desta forma, não implica redimensionamento do papel e do poder estatal no plano internacional, mas como os Estados podem, a partir de suas posições de poder soberano, coordenar politicamente demandas que se originam além de seu próprio contexto de interação.

Mas se o conceito amplo de governança global situa agência no plano doméstico dos Estados e a projeta no plano internacional, transformando a governança em uma questão de coordenação pela ordem dos Estados, persiste um problema: como pensar a governança do ponto de vista da estrutura do sistema internacional? Isto porque o alargamento sistêmico para incorporar novos atores e demandas coloca em evidência um problema explicativo entre a agência doméstica que se transnacionaliza, a ordem dos Estados que incorpora as novas demandas e a governança que se globaliza. Em outras palavras: como as interações estabelecidas entre os agentes – ONGs, movimentos sociais e políticos da sociedade civil, elites econômicas, intelectuais e políticas – são fator explicativo para suas condutas e para a sua capacidade em produzir coordenação política por parte dos estados no nível da governança? Ou ainda, como a governança, no nível da estrutura anárquica do sistema internacional, pode ser entendida como resultante dos agregados das ações e, portanto, como fator explicativo para a conduta futura dos atores? A resposta para esta questão não reside na governança, mas na constituição da ordem no plano internacional.

Para Rosenau (2000, p. 32), a *ordem mundial é indivisível: é tanto idéia como prática, estímulo e resultado, premissa e instituição* e em função disto ela deve ser compreendida a partir da articulação dos três níveis – o *ideacional*, o *objetivo* e o *político*. No nível *ideacional*, os sistemas de crenças, contextos mentais e valores compartilhados são propriedades da estrutura internacional e, por sua vez, no nível *objetivo*, as práticas reiteradas dos agentes – decorrentes de suas interpretações do *ideacional* –, são atributos dos agentes no plano de suas interações e de suas ações. O nível *político* apenas expressa, na forma de regras institucionalizadas, a convergência entre o primeiro e o segundo nível, possibilitando, assim, a manifestação

da governança. A ordem opera no nível estrutural do sistema e o que a governança provoca, deslocando a agência para a órbita doméstica e projetando-a transnacionalmente, são novos entendimentos da primeira por parte dos Estados, novos padrões para o exercício de suas práticas. Assim, quando se nomina algo como governança global, podemos concebê-la nos termos da assimetria alternada: no nível da agência, sua ocorrência é atributo do agregado de interações de agentes que se projetam do plano doméstico para o plano global; no nível estrutural, os novos entendimentos institucionalizados sobre a ordem, produzidos por essa projeção, retroagem sobre o comportamento dos atores e sobre suas práticas.

Nessa perspectiva a governança global tem que ser entendida como um limite explicativo do problema do poder e da regulamentação internacionais no quadro de referência do *consenso ortodoxo*. A perspectiva de um *governo sem governo* opera em uma lógica similar àquela das relações entre o ordenamento internacional e a ordem mundial, proposta pela Escola Inglesa. Para esta abordagem, a ausência de uma autoridade superior aos Estados no plano externo não impede a formação de autogoverno, já que os Estados compartilham regras mínimas, advindas dos princípios de *vida, verdade e posse*, capazes de sustentar a formação de uma sociedade internacional. (Bull, 2002) Mas, ao mesmo tempo, os teóricos da Escola Inglesa chamam a atenção para a emergência de uma ordem mundial para além do próprio ordenamento internacional restrito aos Estados.

*Por **ordem mundial** entendemos os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto. A ordem internacional é uma ordem entre os estados, mas estes são agrupamentos de indivíduos, e os indivíduos podem ser agrupados de maneira diferente, sem formar estados. Além disso, mesmo quando agrupados como estados, formam também grupos de outra natureza. (...) A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais – elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. (Bull, 2002, pp. 26, 27; 29)*

O problema posto pela emergência da ordem mundial é o da possibilidade de um novo ordenamento capaz de suplantar o ordenamento internacional para além da sociedade de estados. Um ordenamento que não ficaria restrito somente à *ordem entre os estados mas também da ordem em escala interna ou local, existente dentro de cada estado, assim como da ordem dentro do sistema político mundial mais amplo, em que o sistema de estados é apenas um componente.* (Bull, 2002, p. 29)

A idéia de governança global parece se situar na interseção entre a ordem internacional e a ordem mundial e o esforço teórico consiste em encontrar meios

consistentes para assimilar o segundo ordenamento no âmbito do primeiro. Isto porque as novas demandas postas por diferentes atores após a guerra fria colocam em evidência para os Estados, uma série de questões antes não contempladas em seu rol de interesses e objetivos compartilhados no nível da sociedade internacional. Estas novas demandas estão mais próximas daquilo que a Escola Inglesa qualifica como ordem mundial e o problema para a governança global, em nosso entender, é o de como incorporar, do ponto de vista sistêmico, esta nova configuração das interações internacionais.²¹

4.2. Governamentalidade: o poder como atributo da verdade

O núcleo central do conceito de governamentalidade é a constituição de uma forma complexa e específica de poder, o estatal, que tem como objeto a população, como saber específico a economia política e como técnica os dispositivos de segurança. Uma porta de entrada para as Relações Internacionais, sem sombra de dúvidas, poderia ser os dispositivos de segurança (a razão de estado e o diplomático-militar), já que se trata de uma questão que, na ótica tradicional, tem um lugar importante na definição do campo de Relações Internacionais. O problema é que Foucault está preocupado com estas questões do ponto de vista da constituição do governo dos Estados na órbita das sociedades e não daquilo que chamamos de Relações Internacionais. Reduzir a questão aos dispositivos de segurança, sem levar em conta este detalhe pode incorrer na pura e simples colonização das idéias de Foucault a partir do *consenso ortodoxo*. A pergunta a ser feita é a seguinte: o que é segurança em Foucault e em que medida podemos incorporá-la ao objeto de estudo das Relações Internacionais?

Perguntando-se sobre o que é segurança Foucault irá responder classificando os diferentes tipos de controle e de poder como o sistema legal – que se orienta pela relação binária do proibido e do permitido –, o disciplinar – que são técnicas de poder que incidem sobre o corpo – até chegar a um terceiro que irá denominar de dispositivo de segurança.

A terceira forma é a que caracterizaria não mais o código legal, não mais o mecanismo disciplinar, mas o dispositivo de segurança, isto é, o conjunto de

²¹ Afirmar que a natureza do problema é sistêmica e não societária não produz uma contradição com o raciocínio da Escola Inglesa. Apesar de esta distinguir entre um sistema internacional – em que predominam interações estratégicas entre os Estados – e a sociedade internacional – na qual os Estados interagem a partir de regras, valores, interesses e objetivos compartilhados – a diferença, em si, é inócua. O próprio Bull admite que a idéia de sociedade internacional pressupõe a existência de um sistema internacional e reconhece que não há grandes diferenças entre o uso do termo sistema por Kaplan e por ele mesmo: *o modo como Kaplan emprega essa expressão não é diferente do nosso, mas o que distingue a sua obra é a tentativa de usar o conceito de sistema para explicar e prever o comportamento internacional, especialmente pela consideração dos sistemas internacionais como um tipo especial de "sistema de ação"*. (2002, p. 17)

fenômenos que eu gostaria de estudar agora. Dispositivo de segurança que vai dizer as coisas de maneira absolutamente global, inserir o fenômeno em questão, a saber, o roubo, numa série de acontecimentos prováveis. Em segundo lugar, as reações do poder ante esse fenômeno vão ser inseridas num cálculo que é um cálculo de custo. Enfim, em terceiro lugar, em vez de instaurar uma relação binária entre o permitido e o proibido, vai se fixar de um lado uma média considerada ótima e, depois, estabelecer os limites do aceitável, além dos quais a coisa não deve ir. É portanto toda uma outra distribuição das coisas e dos mecanismos que assim se esboça. (Foucault, 2008, pp. 8, 9)

A segurança não se situa linearmente em relação à disciplina ou o sistema legal, nem os substitui, mas consiste em uma nova forma de *distribuição das coisas* e dos *mecanismos* a ela referentes. Esta nova distribuição pressupõe três elementos: 1) probabilidade de um dado acontecimento ocorrer; 2) cálculo do custo da ocorrência deste acontecimento; 3) consideração do acontecimento do ponto de vista de sua aceitabilidade ou não, e não de sua permissão ou proibição. Estes elementos não são pensados em função do Estado territorial ou da disciplinarização dos corpos, mas em relação à população e a multiplicidade de seus elementos e problemas. A população é vista, desta maneira, como um campo de intervenção a partir de quatro dimensões: o *caso*, o *risco*, o *perigo* e a *crise*.

O *caso* é a possibilidade de se circunscrever no tempo e no espaço um determinado aspecto ou problema da população e por meio da quantificação racional isolá-lo, particularizando-o em relação ao restante da população total. O *risco* diz respeito à probabilidade do caso ficar restrito ou se propagar para o restante da população, quais segmentos desta estão sujeitos ou não à situação detectada etc. Em função da detecção do *risco* podem-se saber quais áreas, grupos ou situações nas quais se corre o *perigo* de se ficar sujeito ao caso, ou seja, determinar quais são as zonas, lugares e segmentos da população encontram-se ameaçadas tanto do ponto de vista de suscetibilidade como de controle do próprio caso. A idéia de *crise* está relacionada ao estabelecimento de um ponto estatisticamente estipulado, nem por isto menos arbitrário, que, ultrapassado, não poderá ser mais detido ou controlado exigindo, então, a intervenção *artificial* de um *mecanismo superior* e naturalizado. (Foucault, 2008)²²

De imediato, pensar a segurança nestes termos representa um problema sério para a sua concepção em Relações Internacionais. Nestas, a segurança é um problema quase natural de autopreservação e/ou decorrente da própria racionalidade instrumental do agente. Ela se impõe sobre o ator limitando-lhe as escolhas e

²² O caso que Foucault analisa para se chegar a estes quatro elementos é a epidemia de varíola, comum no século XVIII. Sua discussão é muito mais rica e complexa do que a síntese que aqui apresentamos ao fixarmos somente no significado dos elementos e não na sua análise. Para aprofundamento, vide a *Aula de 25 de janeiro de 1978* em Foucault, 2008.

determinando suas ações de forma tal que só lhe resta reagir em função de sua sobrevivência. O que Foucault está nos dizendo é que a segurança depende de como o *risco*, o *perigo* e a *crise* são estipulados a partir de um mecanismo de poder que a nomeia na forma de um caso específico e estabelece quando intervir e os meios para se realizar o controle. A segurança é construída discursivamente, e não algo inerente à própria natureza do agente ou da estrutura que o condiciona, pois depende de um *regime de verdade* que nomeia esta ou aquela situação como um *risco* ou *perigo* e dispõe os meios de intervenção. A ação do Estado, ou de qualquer outro agente, no ambiente internacional não responde a imperativos *naturais* de autopreservação e sobrevivência, decorrentes de uma realidade externa que se lhes impõe, mas é parte de uma formação discursiva sobre a segurança. Se assim ocorre, qual é a natureza do espaço em que o discurso da segurança emerge?

Para Foucault o espaço da soberania é o território e o problema maior consiste no seu controle pelo governo e no caso do poder disciplinar o espaço é o arquitetônico e a questão em evidência é a distribuição funcional e hierárquica dos elementos por este mesmo espaço arquitetônico. Já o espaço da segurança diz respeito à criação de um meio (ambiente) em *função de acontecimentos ou de série de acontecimentos ou de elementos possíveis, série que vai ser preciso regularizar num contexto multivariado e transformável*. (Foucault, 2008, p. 27)

O que é o meio? É o que é necessário para explicar a ação à distância de um corpo sobre o outro. É portanto, o suporte e o elemento de circulação de uma ação. É portanto o problema circulação e causalidade que está em questão nessa noção de meio. (...) Os dispositivos de segurança trabalham, criam, organizam, planejam um meio antes mesmo da noção ter sido formada e isolada. O meio vai ser portanto aquilo em que se faz a circulação. O meio é um conjunto de dados naturais, rios, pântanos, morros, é um conjunto de dados artificiais, aglomeração de indivíduos, aglomeração de casas, etc. O meio é certo número de efeitos de massa que agem sobre todos que aí residem. É um elemento a partir do qual se faz um encadeamento circular dos efeitos e das causas, já que o que é efeito, de um lado, vai se tornar causa, do outro. (Foucault, 2008, p. 28)

Da consideração do espaço da segurança como circulação e causalidade emergem duas questões vinculadas entre si, mas distintas. Como circulação o espaço se refere ao conjunto de *dados naturais* e *artificiais* que, a partir das noções de *caso*, *risco*, *perigo* e *crise* autorizam a intervenção para que a circulação aconteça; como *causalidade* o espaço conforma uma determinação de saber a partir da qual é possível a intervenção. A causalidade, aqui, não é produto de uma lógica intrínseca à racionalidade científica, mas resultado de uma nova estruturação do saber, nascida na Física Clássica, que se estendeu ao governo da população. Assim, ela emerge na formação discursiva da segurança como instrumento que autoriza ao mesmo tempo

entender e produzir a circulação e, concomitantemente, intervir e controlar esta mesma circulação.

Portanto, é esse fenômeno de circulação das causas e dos efeitos que é visado através do meio. E, enfim, o meio aparece como um campo de intervenção em que, em vez de atingir os indivíduos como um conjunto de sujeitos de direitos capazes de ações voluntárias – o que acontecia no caso da soberania –, em vez de atingi-los como uma multiplicidade de organismos, de corpos capazes de desempenhos, e de desempenhos requeridos como na disciplina, vai-se procurar atingir, precisamente, uma população. Ou seja, uma multiplicidade de indivíduos que são e que só existem profunda, essencial, biologicamente ligados à materialidade dentro da qual existem. (Foucault, 2008, p. 28)

O espaço da segurança é desta maneira, não a demarcação territorial da soberania, mas o próprio meio em que circulam as causas e os efeitos. A intervenção visa *dados naturais* e *artificiais* no sentido de produzir efeitos sobre a população na sua relação com este meio. Desta forma, a segurança desloca a centralidade territorial do poder soberano e transforma o seu próprio exercício.

(...) o soberano não é mais aquele que exerce o seu poder sobre um território a partir de uma localização geográfica da sua soberania política, o soberano é algo que se relaciona com uma natureza, ou antes, com a interferência, a intricação perpétua de um meio geográfico, climático, físico com a espécie humana, na medida em que ela tem um corpo e uma alma, uma existência física [e] moral; e o soberano será aquele que deverá exercer seu poder nesse ponto de articulação em que a natureza no sentido dos elementos físicos vem interferir com a natureza no sentido da natureza da espécie humana, nesse ponto de articulação em que o meio se torna determinante da natureza. É aí que o soberano vai intervir e, se ele quiser mudar a espécie humana, só poderá fazê-lo, diz Moheau, agindo sobre o meio. (Foucault, 2008, p.30)

A governamentalidade pressupõe, assim, uma concepção de segurança que não incide sobre o governo do território ou dos corpos, mas sobre a população, pensada como conjunto de indivíduos biológicos emaranhado a um meio físico específico. Neste emaranhado circulam acontecimentos e coisas e a segurança, incidindo sobre a população, nada mais é do que a intervenção e o controle sobre as conexões de causa e efeito entre esta população e o ambiente, objetivando garantir a estabilidade da circulação das coisas. É intervindo sobre a cadeia de causas e efeitos que o poder soberano atua objetivando controlar a sequência variada e aleatória dos eventos, atuando sobre a população na sua relação com o meio, tendo sempre em vista os custos que tais eventos podem causar sobre a circulação das coisas. O poder soberano dos Estados vai, desta maneira, agir sobre as respectivas populações estabelecendo as situações de risco e de perigo e a partir destas, intervir para garantir a circulação.

Foucault, como já afirmamos, refere-se, no entanto, ao poder no âmbito das sociedades e o problema que temos pela frente é a extensão da ideia de

governamentalidade a interpretação dos fenômenos internacionais. Para que ele não seja entendido nos termos do *consenso ortodoxo* que orienta a concepção de governança global, temos que conceber o *internacional* em parâmetros diferentes daqueles das abordagens convencionais em Relações Internacionais. Isto significa que incorporar a ideia de governamentalidade exige a consideração da segurança para além do dispositivo diplomático-estratégico.

Em primeiro lugar, requer considerar o *internacional* como um ponto de articulação global entre o *meio* material e a espécie humana, independentemente das fronteiras físicas determinadas pela soberania territorial dos Estados. Isto significa que o *internacional* não é simplesmente um sistema de ação em que unidades políticas soberanas digladiam na defesa de seus interesses ou de sua autopreservação. Trata-se de um espaço material revestido de significação pela presença humana, não importando, aqui, se esta presença humana está sedentarizada nos territórios soberanos dos estados ou se perambula por estes territórios à maneira de povos nômades, refugiados, deslocados internos ou de fluxos migratórios para diversas regiões do globo. Queremos dizer, com isto, que as Relações Internacionais, caso se queira incorporar o conceito de governamentalidade, deve estender seu campo de conhecimento à superfície terrestre de tal maneira que onde a experiência humana se manifestar, quer organizada politicamente na forma de estados nacionais ou não, esta experiência constitui seu objeto de estudo.

Em segundo lugar, romper com a concepção estatocêntrica que vê nos Estados os únicos atores ou os únicos a ter em conta nas análises dos fenômenos internacionais. Se o *meio internacional* se estende à superfície do planeta em que a presença humana se manifesta, qualquer indivíduo da espécie humana é, em princípio, agente social nos processos internacionais. Em outras palavras, o que está em evidência nas Relações Internacionais quando se incorpora a ideia de governamentalidade não são mais atores específicos como os Estados, as instituições e organizações internacionais ou grupos e classes, mas a população e, neste caso, a população mundial. É esta população dispersa pela superfície terrestre, que nomeada e identificada por Estados, instituições, organizações não governamentais, movimentos sociais e políticos, constitui-se objeto dos dispositivos de segurança e, ao mesmo tempo, ganha visibilidade e constitui-se, também, sujeito de suas próprias ações.

Em terceiro lugar, romper com a concepção que existe no âmbito internacional um centro irradiador de poder, como os estados ou as classes sociais, que a partir de seus recursos estruturais monopoliza as fontes de poder. O poder se distribui por uma

vasta gama de atores e atravessa o conjunto de relações que se produzem no ambiente internacional e seu exercício não pode ser localizado em uma fonte única e específica. Em outras palavras, o que está em jogo é a produção de *regimes de verdade* capazes de estabelecer o caso particular que em qualquer parte da superfície terrestre põe em *risco* e *perigo* a população ou parcela dela, e pode gerar uma *crise* que justifique uma intervenção no processo e reconduzi-lo à normalidade. Neste caso, o problema central para o exercício do poder é qual agente, ou conjunto de agentes, possui autoridade discursiva para produzir verdades acerca da população e seja capaz de sustentar ações de controle e de intervenção sobre esta mesma população, esteja ela organizada em estados nacionais ou não.

Essas três condições implicam ler os fenômenos internacionais e o exercício do poder sob uma nova perspectiva. As controvérsias entre a Agência Internacional de Energia Atômica e os Governos dos EUA e do Reino Unido, sobre a posse ou não de Armas de Destruição em Massa pelos iraquianos, é um claro exemplo do que estamos afirmando. O que estava em jogo era a produção de verdades sobre a situação iraquiana que justificaria, ou tornaria legítima, uma intervenção armada. O ponto central era determinar como o caso em pauta configuraria uma *crise* mais ampla na sociedade internacional e, para tal, era necessário determinar o grau de *risco* e de *perigo* que ele oferecia. O problema é que os protagonistas recorriam a campos discursivos distintos para fundamentar seus argumentos e a partir deles produzir autoridade para a intervenção ou não sobre o Iraque. Traduzindo: quem possuía autoridade suficiente para produzir verdade sobre a situação e ensejar determinada prática sobre ela?

Nessa mesma linha de raciocínio, agências internacionais como a Organização Mundial de Saúde, monitora situações em qualquer lugar do planeta, estabelece os casos que oferecem perigo e risco e determina medidas que atingem a população do planeta como vacinações em massa, suspensão de exportação de produtos, estabelecimento de quarentenas etc. Organizações não governamentais em nome da *responsabilidade de proteger* produzem discursos sobre genocídios, crimes hediondos, repressão política etc. e demandam práticas de intervenção humanitária para resguardar populações, etnias e povos da opressão de seus governos.

Essas e outras situações evidenciam que o dispositivo diplomático-estratégico dos Estados é um dentre outras práticas discursivas que procuram produzir regimes de verdades, portanto, poder, no ambiente internacional. Situações como: nomear um Estado como produtor de Armas de Destruição em Massa e determinado segmento de uma população como vítima de exploração política ou de limpeza étnica; de se

demandar proteção para refugiados e deslocados internos; de se declarar um grupo de animais ou de pessoas como vítimas de uma epidemia; de se classificar esta ou aquela dívida soberana em uma determinada categoria ou este ou aquele Estado como pária etc. objetiva sempre produzir verdades sobre uma determinada situação e promover uma determinada prática de poder em relação a ela. A disputa entre os diferentes agentes é sobre quem possui autoridade discursiva para fazê-lo de maneira que um caso específico seja reconhecido como *risco* e um *perigo* capaz de gerar uma *crise* que mereça intervenção imediata.

Um cético realista poderia contra argumentar: mas na Resolução sobre a invasão do Iraque, Estados Unidos e o Reino Unido desistiram da aprovação pelo Conselho de Segurança e realizaram o que pretendiam. Ou seja: em última instância a capacidade de poder predominou e eles valeram-se da força para atingir seus objetivos. Mas vale, aqui, lembrar o próprio Foucault: o exercício da força, *per si*, não configura exercício de poder, pois é mera sujeição do outro. É, portanto, negatividade e, como tal, não persiste no médio e longo prazo. Basta somente o nosso cético realista olhar para a situação atual do Iraque que entenderá: o poder que não se constitui como um regime de verdade, logo, como positividade, não logra êxito ao longo do tempo.

5. Considerações Finais

A incorporação da idéia de governamentalidade a análise dos fenômenos internacionais exige mais do que considerá-la como alternativa ao conceito de governança global. Não apenas porque o último continua sendo pensado em termos das formulações tradicionais e daquilo que podemos denominar como *consenso ortodoxo*, mas porque governamentalidade fundamenta-se em postulados diferentes daqueles em que normalmente o poder é pensado em Relações Internacionais.

Governança Global deriva de questões relativas à mecânica do poder. Apesar de se deslocar a centralidade do Estado como centro irradiador de poder no plano internacional, a idéia de governança pressupõe centros múltiplos de autoridade a partir dos quais o poder emana. Não importa aqui que a autoridade derive do consenso da maioria, pois continua sendo pensada como recursos – por exemplo, normas e conhecimento –, que detidos por diferentes atores os habilitam em esferas distintas ao exercício do poder. Além do mais, governança, como argumentado no decorrer do texto, ainda opera nos termos do *consenso ortodoxo* e nos limites do debate agência e estrutura.

Já governamentalidade, contrariamente à governança global, exige a consideração de uma série de questões alheias àquelas postas pelo *consenso ortodoxo* e pela extensão da lógica sistêmica a análise dos fenômenos internacionais. A governamentalidade tem que ser entendida a partir da analítica de poder em Foucault e das possibilidades de extensão desta analítica a interpretação do ambiente internacional tendo em vista duas dimensões: o poder e o Estado. Para Foucault, o que está em evidência em suas análises sobre o poder não é uma teoria acerca de suas propriedades e atributos, mas (...) *uma analítica do poder: para uma definição do domínio específico formado pelas relações de poder e a determinação dos instrumentos que permitem analisá-lo* (Foucault, *apud* Maia, 1995, p. 84) Na linha de raciocínio adotada na *História da Sexualidade*, a construção de uma *analítica de poder* significaria percebê-lo de forma totalmente diferente daquelas adotadas pelas teorizações tradicionais, a *mecânica do poder*.

Ela [a mecânica do poder] é definida de maneira estranhamento limitativa. Primeiro, porque se trataria de um poder pobre em seus recursos, econômico em seus procedimentos, monótono nas táticas que utiliza, incapaz de invenção e como que condenado a se repetir sempre. Em segundo lugar, porque é um poder que só teria a potência do não, incapacitado para produzir, apto apenas a colocar limites, seria essencialmente anti-energia; esse seria o paradoxo de sua eficácia: nada poder, a não ser levar aquele que sujeita a não fazer senão o que lhe permite. Porque é um poder que seria essencialmente jurídico, centrado exclusivamente no enunciado da lei e no funcionamento da interdição. Todos os modos de dominação, submissão, sujeição se reduziriam, finalmente, ao efeito de obediência. (Foucault, 1988, p. 83)

Embora Foucault se refira à mecânica do poder no quadro restrito da sexualidade, ela pode ser estendida aos termos em que tradicionalmente o poder é pensado nas interações sociais. No caso das Relações Internacionais, o poder é função da ordem, ou seja, de um conjunto de regras que estabelece sanções e recompensas relacionadas ao comportamento dos agentes. Até mesmo, no caso da proposta de governança global, Rosenau articula ordem e governança entendendo a primeira como emanção da segunda. Isto significa que se o poder depende de uma estrutura normativa que sanciona, pune e recompensa ele pressupõe, também, algum recurso que garanta justamente o cumprimento destas suas atribuições. Nas relações internacionais estes recursos podem ser a força bélica dos Estados, a propriedade privada dos meios de produção por uma determinada classe social, a capacidade discursiva para criar regras e instaurar a hegemonia etc. Os recursos são meios para impedir a violação dos interditos e garantir o que se é consentido fazer. É esta característica que permite que se veja o poder como efeito no comportamento de um agente “B” provocado pela posse de um recurso “X” por um agente “A”. É a subtração

de “X” por “A” em relação a “B” que garante a proeminência do primeiro sobre o segundo.

Para Foucault o poder, nesses termos, constituiria uma negatividade, já que a sua eficácia residiria em simplesmente obter a sujeição, a obediência do sujeito e a sua conformação a um conjunto de regras por meio do qual uma determinada ordem ou ordenamento se manifestam. Ora, a analítica do poder pressupõe uma perspectiva totalmente diferente de se pensar o poder como função da ordem.

Quando se define os efeitos do poder pela repressão, tem-se uma concepção puramente jurídica deste mesmo poder; identifica-se o poder a uma lei que diz não. O fundamental seria a força da proibição. Ora, creio ser esta uma noção negativa, estreita e esquelética do poder que curiosamente todo mundo aceitou. Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não você acredita que seria obedecido? O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem como função reprimir. (Foucault, 1986, pp. 7, 8, Verdade e Poder)

O poder não é algo que um grupo ou uma instituição possui na forma de um recurso, um direito ou um bem. Também não é só negatividade, mas uma *rede produtiva* que atravessa toda a sociedade e induz prazer, produz discurso e coisas sendo, também, uma positividade. Isto significa que não podemos conceber o poder como tendo um centro a partir da qual ele é irradiado de maneira descendente até atingir os níveis mais baixos de uma dada hierarquia. O poder é múltiplo, é relacional, não se concentra, não é posse, mas algo que atravessa todos os indivíduos de uma sociedade, construindo e controlando sujeitos. Tal característica do poder abole a distinção entre aqueles que possuem poder e aqueles que não possuem poder, invertendo a idéia clássica de dominação e sujeição.

Na analítica, o poder deixa de ser deduzido de formas terminais, para ser situado como efeito da correlação entre forças germinais. A unidade tradicional do Estado é deslocada pela pluralidade e heterogeneidade das forças. São elas que, inversamente, induzem a produção de verdades e a constituição do Estado. (...) o Estado é considerado somente uma das formas terminais da sedimentação entre as forças microfísicas e não o ponto de partida das relações de poder. (...) [a] analítica, pretende sublinhar o poder como potência relacional capaz de induzir, suscitar e produzir objetos e verdades. A unidade normalmente atribuída ao poder, seja a partir do sujeito que o detém, seja pelas estruturas que ele constitui, tal como o Estado, a Política, a Paz, a Guerra, a Segurança, a Soberania, são somente nomes dados à confluência de uma multiplicidade de forças que assim o representa. (Candiotto, 2010, p. 34)

O poder é efeito de uma *correlação entre forças germinais* e não produto de um *agente terminal* como o Estado ou a classe social, portanto ele não pode ser deduzido de um nexos causal entre a posse de um recurso – variável determinante – e a consecução da obediência – variável determinada. Ele é *efeito*, sim, mas não da

subtração de recursos ou de *capabilities* que sujeitam, mas de uma *correlação entre forças germinais* e por esta razão não podemos concebê-lo nos termos de causalidade estrita, como comumente é pensado nas abordagens tradicionais de Relações Internacionais. Mas se o poder tem estas características, sua concepção em Foucault se aproximaria daquela hoje utilizada pelos críticos da abordagem convencional em Relações Internacionais? Acreditamos que não! Isto porque Machado (1986) chama atenção para peculiaridade dos procedimentos metodológicos adotados por Foucault na arqueologia e na genealogia.

*Digamos que a arqueologia, procurando estabelecer a constituição dos saberes privilegiando as interrelações discursivas e sua articulação com as instituições, respondia a **como** os saberes apareciam e se transformavam. Podemos então dizer que a análise que em seguida é proposta tem como ponto de partida a questão do **porquê**. Seu objetivo não é principalmente descrever as compatibilidades e incompatibilidades entre saberes a partir da configuração de suas positivities; o que pretende é, em última análise, explicar o aparecimento dos saberes a partir de condição de possibilidades externas aos próprios saberes, ou melhor, que imanentes a eles – pois não se trata de considerá-los como efeito ou resultante – os situam como elementos de um dispositivo de natureza essencialmente estratégica. (1986, p. X)*

Se procedente o argumento de Machado podemos afirmar que Foucault não formula suas análises a partir da dicotomia entre explicação e compreensão que separa tradicionalmente nomotéticos por um lado e idiográficos por outro. Aproxima-se, sim, da posição dos segundos, já que eles não descartam a explicação como um dos componentes da interpretação. Segundo Weber (1984), por exemplo, a ação social tem que ser entendida nos termos dos significados subjetivos atribuídos pelo agente e também explicada através dos nexos causais estabelecidos pelo analista ao procurar compreendê-la.²³ (Weber, 1984) Contudo, esta proximidade não implica considerar Foucault nos termos da tradição da *verstehen* e menos ainda no âmbito do debate entre agência e estrutura e seus desdobramentos convencionais nas Ciências Sociais e nas Relações Internacionais. Isto devido a duas questões distintas: a crítica do autor ao estruturalismo e a importância que a ideia de acontecimento tem em suas análises.

Discorrendo sobre as relações entre o conceito de *acontecimento* e o de estrutura Foucault afirma o seguinte.

²³ A tradição da *Verstehen* nasce no âmbito das Ciências Humanas alemãs a partir da segunda metade do século XIX. De maneira geral seus defensores advogam uma diferença de natureza e finalidade entre as Ciências Humanas e as Ciências Naturais cabendo as primeiras a interpretação dos fenômenos culturais e as segundas a explicação, em termos causais, dos fenômenos naturais. Do ponto de vista das Ciências Sociais Max Weber afirma que a ação social tem que ser compreendida nos termos dos sentidos atribuídos pelo agente e cabe ao analista reconstruir os nexos de sentido interpretando causalmente a realização da ação. Após a virada linguística e o desenvolvimento da hermenêutica, principalmente daquela representada por Gadamer e Ricoeur, as abordagens que recusam a unidade epistemológica e metodológica entre Ciências Humanas e Naturais passaram a ser conhecidas como Interpretativistas e compreendem uma série de perspectivas diferentes desde a tradição inicial da *Verstehen* até as abordagens pós-modernas. Para um aprofundamento nas relações entre a *Verstehen* e as Ciências Sociais vide, dentre outro, Weber, 1984; para um entendimento pontual do Interpretativismo vide Schwandt, 2006.

Admite-se que o estruturalismo tenha sido o esforço mais sistemático para eliminar, não apenas da etnologia mas de uma série de outras ciências e até da história, o conceito de acontecimento. Eu não vejo quem possa ser mais anti-estruturalista do que eu. Mas importante é não se fazer com relação ao acontecimento o que se fez com relação à estrutura. Não se trata de colocar tudo num certo plano, que seria o do acontecimento, mas de considerar que existe todo um escalonamento de tipos de acontecimento diferentes que não têm o mesmo alcance, a mesma amplitude cronológica, nem a mesma capacidade de produzir efeitos. (Foucault, 1986, p. 5, Verdade e Poder)

O Estruturalismo linguístico, ao reduzir as possibilidades daquilo que é pensável, impediu, por consequência, a consideração do acontecimento, ou seja, daquilo que é classificado como o domínio do irracional ou do impensável e que não tem lugar nos esquemas explicativos, já que categorias linguísticas universais, condições materiais de existência ou a natureza egoísta do agente condicionam os limites da percepção e da ação. Os acontecimentos são tecidos às margens daquilo que é padrão e regularidade e irrompe como uma singularidade no espaço e no tempo de sua produção. Sua interpretação consiste em distinguir e (...) *diferenciar as redes e os níveis a que pertencem e reconstituir os fios que os ligam e que fazem com que se engendrem, uns a partir dos outros.* (Foucault, 1986, p.5, Verdade e Poder) O que o acontecimento faz é produzir descontinuidades, e esta sua característica é uma das primeiras razões para diferenciar as análises foucaultianas das tradições nomotética e idiográfica. De certa forma o acontecimento representa o irromper do aleatório que subverte os vínculos causais entre determinação e seus efeitos, pois engendra nas diversas conexões que estabelece efeitos totalmente inesperados.²⁴

Daí a recusa das análises que se referem ao campo simbólico ou ao campo das estruturas significantes, e o recurso às análises que se fazem em termos de genealogia das relações de força, de desenvolvimentos estratégicos e de táticas. Creio que aquilo que se deve ter como referência não é o grande modelo da língua e dos signos, mas sim da guerra e da batalha. A historicidade que nos domina e nos determina é belicosa e não linguística. Relações de poder, não relação de sentido. A história não tem "sentido", o que não quer dizer que seja absurda ou incoerente. Ao contrário, é inteligível e deve poder ser analisada em seus menores detalhes, mas segundo a inteligibilidade das lutas, das estratégias, das táticas. Nem a dialética (como lógica de contradição), nem a semiótica (como estrutura de comunicação) poderiam dar conta do que é a inteligibilidade intrínseca dos confrontos. A "dialética" é uma maneira de evitar a realidade aleatória e aberta desta inteligibilidade reduzindo-a ao esqueleto hegeliano; e a "semiologia" é uma maneira de evitar seu caráter violento, sangrento e mortal, reduzindo-a à forma apaziguada e platônica da linguagem e do diálogo. (Foucault, 1986, p. 5, Verdade e Poder)

O acontecimento, pela imprevisibilidade que provoca em sua irrupção, impede uma análise do poder em termos apenas de sua manifestação simbólica ou das estruturas significantes. Entender o poder requer a reconstrução genealógica das

²⁴ Para uma discussão mais aprofundada da ideia de acontecimento em Foucault e as suas relações com a filosofia crítica de Kant, vide Cardoso, 1995.

forças que o constituem no decorrer da história, tornando inteligíveis suas estratégias e táticas. Não se trata de entender as relações de sentido – tese na qual se fundamenta a *verstehen* – e tampouco entender o poder como manifestação da contradição entre tese e antítese que se projeta na história, mas compreendê-lo como uma relação de poder. Relações de poder que emergem da aleatoriedade e da multiplicidade das forças que o engendram – imperceptível à dialética hegeliana – e é produto de uma historicidade violenta e belicosa – que as análises provenientes da semiótica ou da semiologia isolam ao privilegiar o apaziguamento e o diálogo em prejuízo do enfrentamento.

Ora, se o poder é enfrentamento ele não pode ser pensado em função da ordem e da estabilidade sistêmica. As Relações Internacionais tem quase uma obsessão pela dicotomia ordem / anarquia e até mesmo o conceito de governança global opera nestes termos. A ligação estreita das teorias com o *consenso ortodoxo* e sua ênfase na estabilidade acabou contaminando as discussões sobre o poder levando a considerá-lo como oriundo de uma fonte terminal que dela emana em escala descendente para o restante do ambiente internacional. Daí o imperativo de se pensar o poder na confluência do consenso ou do consentimento dos atores terminais – sejam eles os Estados, as instituições ou as classes sociais – advindo, neste processo, do uso efetivo ou potencial da força, da disseminação de ideologias ou do compartilhamento de regras, valores e interesses. Poder, na acepção que lhe confere Foucault, não se deduz da possibilidade da ordem e da estabilidade, mas do enfrentamento de diferentes ordens discursivas e na emergência do imponderável expresso pelo acontecimento, que instaura descontinuidades, e não continuidades como postulam as análises orientadas pela dicotomia ordem / anarquia.

Arriscamo-nos a afirmar que a posição epistemológica de Foucault não pode ser entendida, simplesmente, no âmbito específico da *virada lingüística*. O problema posto por ele não diz respeito a uma mera questão entre agente e estrutura e, menos ainda, ao problema ontológico da linguagem na construção da realidade. Não é fortuita a sua recusa em entender os fenômenos a partir de suas manifestações simbólicas ou de suas estruturas significantes, pois o problema de fundo para Foucault, no nosso entender, não diz respeito a estrutura ou ao indivíduo, mas ao sujeito. O que está em jogo é o questionamento de duas formas de análise: uma que remete ao sujeito constituinte e aquela que remete à determinação em última instância da superestrutura pela infraestrutura econômica.

Queria ver como estes problemas de constituição podiam ser resolvidos no interior de uma trama histórica, em vez de remetê-los a um sujeito constituinte. É preciso se livrar do sujeito constituinte, livrar-se do próprio sujeito, isto é,

chegar a uma análise que possa dar conta da constituição do sujeito na trama histórica. É isto que eu chamaria de genealogia, isto é, uma forma de história que dê conta da constituição dos saberes, dos discursos, dos domínios de objeto, etc., sem ter que se referir a um sujeito, seja ele transcendente com relação ao campo de acontecimentos, seja perseguindo sua identidade vazia ao longo da história. (Foucault, 1986, p. 7, Verdade e Poder)

Ora, o sujeito pode ser, por exemplo, o indivíduo portador de uma racionalidade que funda a sua autonomia como no caso do Iluminismo ou pode ser a classe operária e seu destino histórico de superar a dominação capitalista. O que Foucault afirma é a necessidade de se eliminar este sujeito constituinte e situá-lo processualmente em sua construção histórica. Ou seja, por um lado o autor se opõe as estruturas significantes sejam elas linguísticas ou econômicas e, por outro, recusa também o sujeito autônomo capaz de conduzir livremente o seu próprio destino. No nosso entendimento tal posição difere radicalmente das discussões levadas a cabo pelo Interacionismo ou até mesmo pela teoria da estruturação, perspectivas a partir das quais abordagens como o Construtivismo, ao incorporarem a *virada linguística*, empreenderão suas críticas ao Positivismo e ao Racionalismo predominante em Relações Internacionais.

Governamentalidade, dessa forma, implica ir muito além da dicotomia entre indivíduo e sociedade estabelecida no interior do *consenso ortodoxo*. Significa ultrapassar a oposição entre nomotéticos e idiográficos e entender a sua proposta mais do ponto de vista das relações entre Foucault e os estruturalismos linguístico e marxista, e menos no quadro da *virada linguística*, decorrente da Filosofia da Linguagem e seus embates com o Positivismo Lógico – ambos, inclusive, derivados da Filosofia Analítica. Sobretudo não pode ser vista como contraposição ao conceito de governança global, já que pressupõe uma aceção de poder e de seu exercício totalmente diferente daqueles preconizados por aquela. Trata-se de uma compreensão do poder que, como o próprio Foucault chama atenção, exige alguns cuidados metodológicos para, justamente, evitar cair na explicação da mecânica do poder e assim não proceder à sua interpretação.

*Recapitulando as cinco precauções metodológicas: em vez de orientar a pesquisa sobre o poder no sentido do edifício jurídico da soberania, dos aparelhos de Estado e das ideologias que o acompanham, deve-se orientá-la para a dominação, os operadores materiais, as formas de sujeição, os usos e as conexões da sujeição pelos sistemas locais e os dispositivos estratégicos. É preciso estudar o poder colocando-se fora do modelo do Leviatã, fora do campo delimitado pela soberania jurídica e pela instituição estatal. É preciso estudá-lo a partir das técnicas e táticas de dominação. Esta é, **grosso modo**, a linha metodológica a ser seguida e que procurei seguir nas várias pesquisas que fizemos nos últimos anos a propósito do poder psiquiátrico, da sexualidade infantil, dos sistemas políticos, etc. (Foucault, 1986, p. 186, Soberania e Disciplina).*

Vista sob essa ótica e pela analítica do poder, a incorporação da ideia de governamentalidade às Relações Internacionais, implicaria: a) o deslocamento do Estado, ou de qualquer outra instância, como centro irradiador de poder; b) a descon sideração do poder como recurso detido por uma agente específico que centraliza o seu próprio exercício; c) a ruptura com a idéia do poder como função da ordem; d) a ruptura do princípio de univocidade descendente do exercício do poder. O poder em seu exercício no ambiente internacional teria que ser lido como uma *confluência de forças* em que os diversos agentes que atuam no ambiente internacional *induzem, suscitam e produzem objetos e verdades*. Isto significaria a adoção de (...) *uma perspectiva eminentemente descritiva, procurando identificar e explicitar os diferentes mecanismos, táticas e estratégias empregadas, bem como a forma de funcionamento das relações de poder...* (Maia, 1995, pp. 84, 85). Considerando-se que Foucault está preocupado com as margens e a capilaridade do poder, sua aproximação com as Relações Internacionais exige destas um esforço analítico gigantesco que incide sobre a definição de seu objeto de estudo e, por implicação, sobre as maneiras de se concebê-lo e conhecê-lo.

6. Referências Bibliográficas

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 1999, n. 47.

ARCHIBUGI, Daniele, *et. al.* **Re-imagining political community: studies in cosmopolitan democracy**. Stanford: Stanford University Press, 1998.

AUSTIN, John L. **Quando dizer é fazer: palavras e ação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

BARNETT, Michael & DUVALL, Raymond. Power in global governance. In: BARNETT, Michael & DUVALL, Raymond (eds.). **Power in global governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

BROWN, Wendy. At the edge. In: **Political theory**, n. 30, vol. 4, p. 556-576, 2002.

_____. Power after Foucault. In: DRIZEK, John S. *et. al.* (orgs.). **The oxford handbook of political theory**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRÜHL, Tanja & RITTBERGER, Volker. From international to global governance: Actors, collective decision-making, and the United Nations in the world of twenty-first century. In: RITTBERGER, Volker (ed.). **Global governance and the United Nations system**. Tokyo: United Nations University Press, 2001.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**: um estudo da ordem na política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CANDIOTTO, Cesar. A governamentalidade política no pensamento de Foucault. In: **Filosofia Unisinos**, 11(1):33-43, jan./abr. 2010.

CARDOSO, Irene de Arruda Ribeiro. Foucault e a noção de acontecimento. In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 7(1-2): 83-103, outubro de 1995.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governance and Democratization. In: ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

FALK, Richard. **On humane governance: toward a new global politics**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995.

FOUCAULT, Michel. A Governamentalidade. *Curso do Collège de France, 1 de fevereiro de 1978*. In: MACHADO, Roberto. (org.) **Microfísica do Poder**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

_____. Afterword: The subject and power. In: DREYFUS, Hubert L. & RABINOW, Paul. **Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics**. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. Genealogia e Poder. In: MACHADO, Roberto. (org.) **Microfísica do Poder**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

_____. **História da Sexualidade I: A Vontade de Saber**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

_____. **Resumo dos cursos do Collège de France (1970-1982)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

_____. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. Soberania e Disciplina. *Curso do Collège de France, 14 de janeiro de 1976*. In: MACHADO, Roberto. (org.) **Microfísica do Poder**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

_____. Verdade e Poder. In: MACHADO, Roberto. (org.) **Microfísica do Poder**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, Anthony e TURNER, Jonathan H. Introdução. In: **Teoria Social Hoje**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

Global governance: a review of multilateralism and international organizations. vol. 1, n. 1, 1995.

GORDON, Colin. Governmental rationality: An introduction. In: BURCHELL, *et. al.* (eds.). **The Foucault effect: Studies in governmentality**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

HEWSON, Martin & SINCLAIR, Timothy J. The emergence of global governance theory. In: _____. (eds.). **Approaches to global governance**. New York: University of New York Press, 1999.

HOLSTI, Karl J. Governance without government: poliarchy in nineteenth-century European politics. In: ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

JABRI, Vivienne. War, security, and the liberal state. In: **Security dialogue**, vo. 37, n. 1, p. 47-64, 2006.

_____. Michel's Foucault analytics of war: The social, the international, the racial. In: **International political sociology**. Vol. 1, p. 67-81, 2007.

Kaplan, Morton A. **System and Process in International Politics**. Colchester, UK: ECPR Press, University of Essex, 2005.

KENDALL, Gavin. Global networks, international networks, actor networks. In: LARNER, Wendy & WALTERS, William (eds.). **Global governmentality: Governing international spaces**. London: Routledge, 2004.

KEOHANE, Robert O. & NYE Jr., Joseph S. Introduction. In: NYE Jr., Joseph S. & DONAHUE, John D. (eds.). **Governance in a globalizing world**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Essays in International Relations Theory. Westview Press, 1989.

LESSARD-HÉBERT, Michelle, GOYETTE, Gabriel e BOUTIN, Gérald. **Investigação Qualitativa: Fundamentos e Práticas**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

MACHADO, Roberto. (org.). Introdução: Por uma genealogia do poder. In: **Microfísica do Poder**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

MAIA, Antônio C. Sobre a analítica do poder de Foucault. In: **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 7(1-2): 83-103, outubro de 1995.

NEUMANN, Iver B. & SENDING, Ole Jacob. 'The international' as governmentality. In: **Millennium: Journal of international studies**, vol. 35, n. 3, p. 677-701, 2007.

ONUF, Nicholas Greenwood. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

Our global neighbourhood: the report of the commission on global governance. Oxford: Oxford University Press, 1995.

PORTER, Tony. **Global governance theory, complexity, and the post-crisis international financial architecture**. Artigo apresentado na International Studies Association, New York, 2009.

ROSE, Nikolas, *et. al.* Governmentality. In: **Annual review of Law and social science**, n. 2, p. 83-104, 2006.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

ROSENBERG, Morris. **A Lógica da Análise do Levantamento de Dados**. São Paulo: Cultrix: Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

SCHWANDT, Thomas A. Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construcionismo social. In: DENZIN, Norman K. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

SZTOMPKA, Piotr. **A Sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

WALKER, R.B. J. **Inside/Outside: international relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Esbozo de sociología comprensiva. 7ª. reimpressão. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILKINSON, Rorden. Global governance: a preliminary interrogation. In: WILKINSON, Rorden & HUGHES, Steve (ed.). **Global governance: critical perspectives**. London: Routledge, 2002.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

WRIGHT, Georg Henrik von. **Explicación y Comprensión**. Madrid: Alianza Editorial, 1987.

YOUNG, Oran. Global Environmental Change and International Governance. In: **Millennium**, v. 19, n. 3, p. 337-346, 1990.

_____. **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.