

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**MONOGRAFIA DE BACHARELADO**

The seal of the University of Brazil is a circular emblem. It features a central figure of a woman's head in profile, facing right. She is wearing a crown and holding a quill pen in her right hand. The text "UNIVERSIDADE DO BRASIL" is inscribed around the top inner edge of the seal. The entire seal is rendered in a light, faded gray color.

**FORÇAS SOCIAIS NA PRODUÇÃO DA HISTÓRIA:  
A VISÃO DE MUNDO DE ROBERT COX**

**JOÃO PAULO TAPIOCA DE OLIVEIRA VIEIRA**

**ORIENTADOR: Prof. RONALDO FIANI**

**OUTUBRO, 2013.**

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS .....	3
LISTA DE FIGURAS .....	4
INTRODUÇÃO – Forças sociais na produção da história.....	5
CAPÍTULO I – Antecedentes da teoria de Cox: do funcionalismo ao materialismo histórico..	8
I.1 – Período como funcionário da OIT: pesquisa sobre liderança e organizações internacionais.....	9
I.2 – Liberdade para ser crítico: início da carreira acadêmica na York University .....	17
I.3 – Despertando a crítica sistêmica: das organizações internacionais para a ordem mundial .....	22
CAPÍTULO II – Um novo método para a economia política global: estruturas históricas na análise da hegemonia .....	27
II.1 – Estruturas históricas: a metodologia histórico-dialética da teoria de Cox .....	28
II.2 – Hegemonia: Gramsci e a teoria de Cox .....	43
CAPÍTULO III – Um novo paradigma para a economia política global: o mundo sob a ótica das relações sociais de produção .....	50
CONCLUSÃO.....	70

## LISTA DE SIGLAS

BIRD	BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO (BANCO MUNDIAL)
CSNU	CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU
EPG	ECONOMIA POLÍTICA GLOBAL
EPI	ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FED	FEDERAL RESERVE SYSTEM
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
GPE	GLOBAL POLITICAL ECONOMY
ILO	INTERNATIONAL LABOR OFFICE (OIT)
IMF	INTERNATIONAL MONETARY FUND (FMI)
IFE	INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY (EPI)
MAD	MUTUAL ASSURED DESTRUCTION (DESTRUIÇÃO MÚTUA ASSEGURADA)
NOEI	NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL
NOEM	NOVA ORDEM ECONÔMICA MUNDIAL
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OECD	ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE)
OIT	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OPEC	ORGANIZATION OF PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEP)
OPEP	ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO
UNU	UNIVERSIDADE DAS NAÇÕES UNIDAS

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Estrutura histórica .....	<b>34</b>
Figura 2 – Os três níveis estruturais .....	<b>34</b>

## Introdução

### Forças sociais na produção da história

A preocupação com os acontecimentos em escala global é uma intrigante característica do presente momento histórico. Com a reestruturação do sistema internacional ao fim da I Guerra Mundial, os teóricos das ciências sociais deram início ao debate internacionalista, já fortemente marcado pela primazia do Estado pós-Westfaliano. O primeiro grande debate deu-se em torno da oposição entre as perspectivas realista e liberal, a primeira tendo o Estado-Nação como objeto de atenção e a segunda, o indivíduo. O segundo debate, de natureza epistemológica, opôs analistas tradicionalistas e behavioristas, que se questionavam acerca de como os dados utilizados nas ciências sociais poderiam ser produzidos e coletados (MESSARI; NOGUEIRA, 2005. p. 5). A discussão entre as teorias internacionalistas *mainstream* estagnou em um ponto que se convencionou chamar *Síntese Neo-Neo*: neorealistas e neoliberais (MESSARI; NOGUEIRA, 2005. pp. 4-7). Segundo seus críticos ambas as perspectivas estavam conscritas ao paradigma positivista, que seria uma limitação às ciências sociais.

O terceiro debate que se iniciou foi o repetido questionamento do paradigma positivista por diversos autores que analisavam as relações internacionais de um ponto de vista alternativo. Robert W. Cox realizou contundente crítica à hegemonia positivista no debate das relações sociais na esfera global, rejeitando a pretensa isonomia científica propagada por essa corrente e se tornando célebre ao afirmar que toda teoria é para alguém e cumpre algum propósito. Com esse argumento, o autor traz a ideologia para primeiro plano e deixa claro que fazer teoria é fazer política. Isso torna fundamental conhecer as ideologias (explícitas e implícitas) propagadas em um trabalho teórico, de forma que não se incorra no que o autor chamou “armadilha das ideologias inconscientes” (COX, 1996. p. 57). Esta monografia tem por objetivo apresentar a história do pensamento de Robert Cox, portanto, será seguida uma linha cronológica de pesquisa, buscando relacionar o contexto histórico do autor com a teoria produzida, sempre que necessário para melhor compreender suas proposições.

Há ênfase, nessa monografia, na teoria das estruturas históricas, uma metodologia concebida por Cox com base, sobretudo, nos trabalhos dos autores italianos Giambattista Vico

e Antonio Gramsci, que visa compreender de forma realista a dinâmica histórica global, i.e., como o mundo muda e como mudar o mundo. A teoria de Cox confere grande relevância às instituições, que compõem o tripé de sustentação das estruturas históricas, ao lado das ideologias e capacidades materiais de uma sociedade. Segundo o autor, instituições são amálgamas de ideias e capacidades materiais, refletem as relações de poder prevalentes em sua origem e tendem, ao menos inicialmente, a produzir imagens coletivas consistentes com as relações de poder que as compuseram (COX, 1981. p. 99). Dessa maneira, as instituições compõem um ambiente de trabalho que captura seus membros a pensar de forma coerente com os princípios da instituição e dessa forma a reproduzir as relações de poder que representa. A instituição da qual um indivíduo faz parte contextualiza as ideologias que propaga, e o pensamento de Robert Cox guarda estreita relação com as instituições da qual fez parte, podendo ser dividido em três grandes momentos:

- Funcionalismo positivista<sup>1</sup> (concentração nas organizações internacionais, quando agente da Organização Internacional de Trabalho);
- Materialismo histórico (concentração nas relações sociais de produção, quando professor na York University);
- Realismo crítico (concentração no multilateralismo e na governança global, quando coordenador de programa da United Nations University).

Esta monografia atém-se ao período que Cox chamou sua “fase OIT” (COX, 1996. p. 27), que vai desde o início de sua carreira junto a esse organismo internacional até a conclusão do livro *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (1987). Nesse momento, o autor analisa a Economia Política Global tendo as relações sociais de produção como foco ontológico, o que o levou a ser classificado por alguns como um autor marxista da Teoria das Relações Internacionais (MESSARI; NOGUEIRA, 2005. p. 139). No entanto, Cox identifica a si mesmo como um solitário, que coleta influências de diferentes autores ao longo da evolução de seu pensamento e utiliza o materialismo histórico-dialético como metodologia.

“Although I am not a Marxist, I believe much is to be learned from Marxist thinking. Marxist ideas on the tension between capital and labor, and the attempts to institutionalize these relations on state-level and the international level in order to advance material interests, helped me understand the world in a distinct way. I have identified my approach as ‘historical materialism’, yet I have linked it not so much with Marx as with Giambattista Vico, the 18th-century critic of Descartes

---

<sup>1</sup>A concepção de Cox sobre os termos Funcionalismo, Positivismo e Realismo será apresentada mais adiante nesta monografia.

and the north European Enlightenment who lived in Naples and later with the 20th century Italian Communist leader Antonio Gramsci.” (THEORY TALKS. p. 3)

Nessa monografia, busca-se compreender a teoria de Cox segundo o desenvolvimento das ideias do próprio autor, não havendo a preocupação de classificá-lo em um grupo ou corrente determinado, que possa prejudicar a compreensão da individualidade de seu pensamento. A presente monografia visa estudar a atuação de Robert W. Cox enquanto agente e teórico comprometido com a transformação do sistema.

“I have been concerned with the ways in which international organization has contributed to particular structures of world order by reflecting and reinforcing dominant forms of state and preeminent social forces. Through this runs a practical interest in finding ways in which multilateralism may help construct alternative world orders more fully embodying the normative commitments I have articulated: social equity, mutual recognition of civilizations, non-violence in dealing with conflict, and compatibility with the survival of the biosphere. The common aim of this essays is to conceptualize an adequate framework for this arena of global politics.” (COX, 1996. Preface, xi-xii)

## Capítulo I

### Antecedentes da teoria de Cox – do funcionalismo ao materialismo histórico

Robert Cox graduou-se historiador em 1946 pela McGill University de Montreal e no ano seguinte incorporou-se às Nações Unidas, ao tornar-se funcionário da Organização Internacional do Trabalho (OIT), onde permaneceu até 1972. Após deixar a organização, Cox iniciou sua carreira acadêmica, ao tornar-se professor da Columbia University até 1976. No ano seguinte, aderiu à York University, quando entrou em contato com autores fundamentais que influenciariam seu pensamento e incitariam a formulação de sua própria metodologia para compreender a Economia Política Global. Seu artigo *Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory* (1981) foi crítico para sua carreira, pois despertou o interesse da academia norte-americana, lançando Cox como um importante autor para o estudo das relações internacionais, de acordo com Timothy J. Sinclair (SINCLAIR, 1996. p. 13). Esse capítulo tratará dos antecedentes da teoria de Cox publicada no referido artigo (1981), analisando seus artigos publicados nas décadas de 1950, 1960 e 1970.

Em seu período como funcionário da OIT, Cox produziu dois artigos e um livro, todos concentrados em resolver problemas relevantes ao bom funcionamento de organizações internacionais, mais especificamente da OIT, baseando-se em uma metodologia funcionalista positivista. Em seu primeiro artigo, *The Idea of International Labor Regulation* (1953), o autor aborda as origens, a contextualização histórica e os objetivos da ideia de regulação do trabalho, mostrando-se crítico à visão patrocinada pela OIT. No artigo seguinte, *The Executive Head* (1969), Cox avalia como o chefe executivo de uma organização internacional pode ser peça fundamental na criação de uma nova base mundial de poder. Sua obra seguinte é o livro *The Anatomy of Influence: decision making in international organization* (1972), escrito em parceria com Harold Jacobson, que mostra como as decisões são tomadas nas organizações internacionais em um quadro internacional de bipolaridade.

Durante seu período como professor na Columbia University, Cox escreveu apenas um artigo, *On thinking about future world order* (1976). Tendo reconhecido que seu trabalho para a OIT havia se tornado um instrumento do que veio a chamar de hegemonia, o autor vai reposicionar-se metodologicamente de forma a poder compreender o desenvolvimento da

economia política global de forma menos comprometida. Nesse artigo, Cox analisa as abordagens racionalista, positivista e histórico-dialética e as perspectivas decorrentes de cada uma, oferecendo a última como base para uma análise crítica da economia política global. No artigo *Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order* (1996), Timothy J. Sinclair afirma que “*There seems to be something of a break in his [Cox] work between the dominance of more problem-solving concerns to do with international organization which produced *The Anatomy of Influence* (written with Harold K. Jacobson), and subsequent work.*” (SINCLAIR, 1996. p. 12).

A segunda seção deste capítulo aborda os artigos de Cox produzidos na York University, onde dispunha de maior autonomia intelectual e já havia optado pelo materialismo dialético como fundamento de seu pensamento. Em *Influences and Commitments* (1996), Cox afirma que a década de 1970 foi o momento de mudança de sua abordagem do funcionalismo para um modo de pensar mais histórico, após entrar em contato com o pensamento crítico de Karl Marx e Giambattista Vico (COX, 1996. p. 26). Seu primeiro artigo na York University é *Labor and Hegemony* (1977), no qual demonstra como a OIT tornara-se um instrumento da hegemonia dos valores ocidentais, sobretudo da hegemonia dos Estados Unidos da América. Três anos depois Cox escreve uma resposta às críticas que recebeu nesse artigo por então funcionários da OIT, intitulado *Labor and Hegemony: a reply* (1980).

Entre esses artigos, Cox escreve *Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature* (1979), no qual apresenta os principais temas a respeito da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) naquele momento. Como, nesse artigo, Cox começa a investigar outras questões da economia política global que não organizações internacionais, ele será alocado em outra subseção dessa monografia. Nele, o autor identifica as demandas por uma NOEI como um momento de questionamento da hegemonia vigente com grande potencial de mudança, propondo-se a analisar a economia política global de forma a interferir em favor de sua transformação. No entanto, faltava-lhe naquele momento uma metodologia crítica eficaz, a qual apresentou em seu artigo seguinte (1981), talvez o mais importante de sua carreira.

#### I.1. Período como funcionário da OIT – pesquisa sobre liderança e organizações internacionais

Em *The Idea of International Labor Regulation* (1953), Cox utiliza uma metodologia crítica e historicista (que pretende analisar o surgimento, o desenvolvimento e o

desaparecimento de um objeto de estudo), para questionar a validade da assertiva de que o humanitarismo teria sido o fator que motivou a legislação internacional do trabalho, sustentada por John W. Follows no livro *Antecedents of the International Labour Organisation* (COX, 1996. p. 42).

“Humanitarianism was one of the greatest social forces of the nineteenth century, and the historian, in attempting to understand the importance and meaning of this force, must follow his critical method and not treat the humanitarian Idea as an absolute (...) the historian must try to relate this moral force to the other forces of the age in which it developed.” (COX, 1996. p. 42).

A preocupação histórico-dialética em compreender a relação entre ideias e forças sociais já está manifesta no pensamento de Cox nesse momento. Segundo o autor, o humanitarismo inglês tinha uma base protestante, desviando para canais religiosos forças emocionais que poderiam ter sido conduzidas à luta de classes, e assim atenuando os efeitos da industrialização. A filantropia era encorajada e pensada de forma a tornar o operário respeitável aos olhos dos patrões, que se asseguravam como árbitros econômicos e também sociais da classe trabalhadora, que dessa forma era disciplinada. Esse era, segundo Cox, o clima mental e moral em que a ideia da regulação internacional do trabalho foi gerada na Inglaterra na década de 1830 (COX, 1996. p. 43).

“It is clear where the nebulous notion of international labor legislation was situated in relation to the social conflicts and upheavals of the first half of the nineteenth century. In England it was associated with the Liberal factory owners (...) On the continent this idea was to be found on the side of authority, as against the revolutionary and early socialist movements. It was an expression of a longing for ‘social peace’ which could be achieved by a ‘moral reform’ of the working man; in its context this idea was clearly counterrevolutionary.” (COX, 1996. Pp. 44-45).

Cox afirma que um dos paradoxos da história da regulação internacional do trabalho é o fato de ter começado a ganhar apoio governamental nas últimas décadas do século XIX, precisamente no momento de aumento do nacionalismo na política europeia. Segundo o autor, isso deve ao crescente poder das massas, particularmente do proletariado urbano industrial, que teria provocado uma revolução da natureza e da função dos Estados europeus ocidentais: os grandes Estados europeus passaram a ser controlados pela classe média.

“The predominant characteristic of European countries during the years from about 1870 up to the outbreak of war in 1914 was the increasing power of the masses, and particularly of the urban industrial workers, within the state. Industry expanded; urban working populations grew in numbers and importance; workers’ organizations gained strength and spread class consciousness; universal compulsory education and the extension of the franchise gave the urban masses the

possibility of articulate political expression; the popular press came into being; and the first waves of mass emotion foreshadowed the great play of irrational forces in modern mass politics. These developments combined to revolutionize the nature and functions of the state in western European countries. During the early part of the century the forces of production and the state in the great European countries were in middle-class control.” (COX, 1996. p. 45).

A incorporação das massas ao Estado falseou as predições marxistas de união internacional do proletariado contra o grande capital: o Estado-Nação deixou de ser exclusivamente burguês, o novo Estado agora sustentava-se no poder industrial e o trabalhador industrial passava a ocupar uma posição estratégica, o que fez do protecionismo uma política pública e do imperialismo um movimento popular (COX, 1996. p. 46). Nesse ponto, é possível perceber a atenção de Cox às diferentes formas de Estado, particulares a um momento histórico específico, sustentadas em diferentes forças sociais e produzindo ideologias distintas, algo que será mais bem explorado em seu trabalho futuramente.

O ponto central explorado por Cox nesse artigo é como as transformações no Estado e nas forças sociais que o sustentam alteraram o significado da ideia de regulação internacional do trabalho. Esta tornou-se um instrumento de nacionalização da classe trabalhadora: o acordo internacional possibilitava que os governos realizassem medidas nacionais de proteção do trabalhador sem por em risco a indústria nacional (COX, 1996. p. 47). Em seu primeiro artigo, Cox assume seu papel de historiador e realiza uma crítica às bases morais da ideia da regulação internacional do trabalho de dentro da OIT, recusando-se a assumir a posição oficial patrocinada pela instituição, o que exemplifica a excentricidade que assumirá ao longo de sua carreira.

Durante a maior parte de sua carreira na OIT, Robert Cox trabalhou associado ao diretor-geral David Morse, um norte-americano que presidiu a evolução e expansão do programa no pós-guerra e durante a Guerra Fria. Essa experiência de trabalho com um chefe executivo norte-americano responsável por gerir uma agência internacional durante a Guerra Fria o levou a escrever o artigo *The Executive Head: an essay on leadership in international organization (1969)*, no qual realiza uma análise da política de liderança no contexto particular das organizações internacionais, não deixando claro se está se referindo apenas às intergovernamentais ou também às privadas, mas dando clara ênfase em sua análise às do primeiro tipo. É nesse artigo que as instituições despertam como foco de atenção de Cox. Em verdade, como o autor restringe seu foco de atenção a elas, acaba produzindo uma análise funcionalista positivista, simplesmente um guia para a solução de problemas e não uma crítica

transformacional a estrutura que estuda. Isso fica claro com a análise de primeira imagem<sup>2</sup> que faz, no primeiro parágrafo do artigo, a respeito da reestruturação do poder mundial.

“The quality of the executive leadership may prove to be the most critical single determinant of the growth in scope and authority of international organization (...) It is concerned not only with how the executive head protects and develops his position as top man but also with how, by doing so, he may be the creator of a new (if yet slender) world power base.” (COX, 1996. p. 317).

Segundo Cox (1969), o executivo-chefe seria a chave explicativa para o surgimento de um novo tipo de ator autônomo no sistema internacional. Ele seria o principal ponto de resistência ou de transmissão das pressões nacionais sobre as organizações internacionais (COX, 1996. pp. 317-318). O executivo-chefe também seria o responsável por expressar a essência real da organização que representa e dessa forma por transcender as atividades específicas da organização, assumindo mais responsabilidades comuns em nome da comunidade internacional e dessa maneira trazendo as relações anárquicas internacionais para um marco regulatório comum, intensificando a integração global (COX, 1996. pp. 318-319).

Cox percebe a integração global como o resultado de um processo dialético de conflitos entre as nações resolvidos através da descoberta de interesses comuns e da criação de agências internacionais para promovê-los e regulá-los (COX, 1996. p. 319), o que demonstra sua perspectiva então otimista com relação ao Sistema das Nações Unidas.

“The real essence of international organization then becomes not a commitment to the performance of specific tasks but a commitment to bring about the new, more integrated world order. The executive head, in this vision, is cast in a role comparable to that of the proletariat in a better-known dialectical proposition” (COX, 1996. p. 319)

É possível imaginar a repercussão que uma afirmativa como essa tenha causado em um contexto de Guerra Fria, tendo vindo do então diretor do *International Institute for Labor Studies*, posição que Cox assumira desde 1965, indicado pelo diretor-geral, David Morse.

Segundo Cox, a literatura sobre chefes executivos concentrava-se basicamente em três abordagens: legal-institucional (poderes formais do chefe executivo); idiossincrática (personalidade ou estilo de liderança); e ético-normativa (adequação ao caráter internacional do cargo) (COX, 1996. p. 319). O autor escapa do convencional baseando-se na abordagem de Ernst Haas em *Beyond the Nation-State*. Essa abordagem toma a liderança executiva

---

<sup>2</sup> Em *Man, The State, and War (1959)* Kenneth Waltz classificou as teorias de RI em três imagens. As de primeira imagem são as que explicam a política internacional pelas ações dos indivíduos, como resultado de forças psicológicas.

como uma função política, o que transcende uma abordagem legalista, personalista ou ética a seu ver.

“Haas distinguishes three critical variables in the executive head’s strategy for maximizing opportunities for task expansion. First, the executive head must define an ideology which gives clear goals to the organization and prescribes methods for attaining these goals (...) Second, he must build a bureaucracy committed to this ideology and having a sense of its own independent international role. Third, he must make coalitions and alliances to ensure support from a sufficient proportion of the constituents.” (COX, 1996. p. 326)

Buscando avançar sua análise sobre liderança em organizações internacionais, Cox explora a relação do executivo-chefe com o quadro de funcionários da instituição, identificando a questão do imobilismo burocrático: *“The executive head faces a problem which is typical in any bureaucratic situation: his orders will not be carried out in the way he intends them; they will be twisted in the course of execution to conform with the prior intentions of subordinate officials.”* (COX, 1996. p.330). O fortalecimento de uma burocracia dificulta sua futura reorientação. Há pouco que o executivo-chefe possa fazer com funcionários indisciplinados, podendo apenas afastá-los e reconduzi-los e ainda assim com muito cuidado.

“The only practical way an executive head can combat these tendencies toward stabilization of programs and inertia of policy is to surround himself with new staff committed to his objectives and to give this new staff as far as possible the initiative for program innovation within the bureaucracy and throw the weight of his influence, to the extent the political constraints upon him permit, behind the innovating group.” (COX, 1996. p. 326)

A segunda dificuldade que o executivo-chefe encontra é a “característica feudal” do alto secretariado internacional – *“Two difficulties arise from a tendency toward ‘feudalism’ characteristic of international secretariats: there are conflicting poles of authority at the top level of staff and a corresponding division of loyalties into clusters of informal groups within, converging on top staff members.”*(COX, 1996. p. 332). Existe, portanto, a possibilidade de um dos polos de autoridade provocar uma oposição interna ou resistência passiva às políticas do executivo-chefe. Cox sugere três formas para que se mantenha o controle sobre o alto escalão da organização: centralizar o poder em suas mãos, reduzindo o alto-oficialato a uma posição de dependência, por meio, por exemplo, de uma alta rotatividade de funções; compor um gabinete de altos funcionários, intensificando o contato entre o alto escalão e o comprometimento de todos com as principais metas a serem alcançadas; determinar uma área reservada de política, tomando certos tipos de decisão para si e equipar-se com um pessoal específico para agir nessa área (que estaria relacionada com o desenvolvimento da ideologia

da organização e com a base de apoio político do executivo-chefe), deixando todo o resto para os altos executivos e interferindo o mínimo possível (COX, 1996. pp. 333-335).

A terceira relação que Robert Cox analisa é aquela entre o executivo-chefe e os Estados membros que compõe a organização. O autor destaca que um executivo-chefe deve buscar apoio político em bases nacionais para avançar seus programas, o que não significa uma relação pessoal de confiança com autoridades nacionais, pois estes respondem a forças políticas domésticas, que devem confluir com a política do executivo-chefe – *“The executive head needs to fortify his position by alliance with domestic pressure groups. He must not limit himself to ‘foreign’ politics but know how to make domestic politics work in favor of his politics.”*(COX, 1996. p. 340). Certamente, o executivo-chefe também deve ser capaz de perceber que tipo de ação e iniciativa o sistema internacional lhe permite adotar em cada momento, sendo esse o constrangimento mais contundente sobre sua ação.

Para Robert Cox, portanto, *“the executive head plays a key role in converting an international organization conceived as a framework for multilateral diplomacy into one which is an autonomous actor in the international system.”*(COX, 1996. p. 344). Além disso, o executivo-chefe seria um fator essencial na transformação do sistema internacional rumo a maior integração.

“The test of whether he can do this lies in his ability to bring about changes in national policies so that they conform more with the decisions and interests of the international organizations (...) The requisites for this are: (1) access to domestic groups having influences; (2) adequate intelligence concerning their goals and perceptions; and (3) ability to manipulate international action so that these groups can perceive an identity of interests with it.” (COX, 1996. pp. 345-346).

*The Executive Head* é um diálogo que Robert Cox estabelece com David Morse para reorientar a ideologia da OIT e recuperar sua essência. O artigo é escrito em 1969, um ano após as revoluções estudantis de Maio de 1968 na França, que levam Cox a perceber a desvirtuação da organização para a qual estava trabalhando.

“I had gradually come to understand that my official role and the work of the ILO in general had become an accessory to what I soon came to call hegemony. This awareness began with the events of 1968 (...) I began to see my work through the institute had implicitly promoted a perspective on labor and social policy that reflected the dominant social forces in the rich countries and in the world. I now sensed the importance for a broader, more critical perspective.” (COX, 1996. pp. 24-25).

Em 1970, no entanto, David Morse é destituído do cargo e substituído pelo líder da facção ortodoxa dentro da OIT em período de Guerra Fria, o inglês Wilfred Jenks. Cox então tira um

ano de licença na Universidade de Toronto, quando completa o livro *The Anatomy of Influence: decision making in international organization* (1972), em parceria com Harold Jacobson. O livro é uma análise funcionalista positivista do processo de decisão em organizações internacionais. Por ser uma análise positivista e rapidamente superada por Cox, não será abordada nesse estudo. Abordar-se-á o artigo *Decision Making*, que é uma releitura historicista do livro escrita por Cox em parceria com Jacobson em 1977, que enfatiza o processo de mudança da estrutura global e marca o início da preocupação do autor com relação à problemática da hegemonia. A publicação de *The Anatomy of Influence*, à revelia da negação do *nihil obstat* pelo diretor-geral, conduz à saída de Cox da OIT, que passa a lecionar na Columbia University, onde escreve um artigo em que repensa sua trajetória teórica.

Em *On thinking about future world order* (1976) Robert Cox percebe um momento crítico de transição (tanto pessoal quanto global) e questiona-se sobre como inquirir sobre o futuro, analisando as abordagens racionalista, positivista e histórico-dialética e as perspectivas decorrentes de cada uma.

De acordo com Cox, segundo a abordagem racionalista, a razão é capaz de revelar a natureza interna das coisas (sua essência). Sendo assim, haveria uma natureza humana apreensível pela razão que explica a política dos homens (e das mulheres), e as diferenças comportamentais e institucionais observáveis seriam tentativas de realização do potencial humano. Nessa concepção, a teoria normativa estabelece as metas para as políticas, e a ciência política estabelece as condições em que essas metas podem ser alcançadas. Corresponde a um modelo cíclico de história – a política busca arduamente o ideal, quando imbuída de *virtú*, mas essas fases virtuosas são sempre acompanhadas por períodos de corrupção progressiva das estruturas políticas, conforme o espírito cívico é subordinado aos interesses particulares (COX, 1996. pp. 62-63). Por isso a História seria a história das múltiplas tentativas de se alcançar o ideal, a plena realização humana. A abordagem racionalista teria, portanto, potencial crítico, uma vez que percebe a necessidade de eventuais transformações nas condições estabelecidas para se reestabelecer o caminho em direção ao ideal. Segundo Cox, alguns autores que utilizaram essa abordagem para pensar sobre o futuro foram Santo Agostinho, Leon Tolstói, Dante Alighieri, Nicolau Maquiavel e Immanuel Kant.

Como busca o ideal, a abordagem racionalista assume uma perspectiva normativa da boa política como condição para a ordem mundial ideal: a paz mundial. A premissa fundamental dessa abordagem é que o todo (ordem política mundial) deve ser consistente com suas partes (natureza das políticas que o compõem): injustiça ou desordem nas partes ameaçaria a manutenção da ordem e da justiça em nível global, portanto o sistema teria legitimidade para

atuar assegurando a justiça e a ordem nas políticas desviantes. A premissa menor é que o pluralismo liberal é o melhor arranjo político para conduzir ao bem-estar, tornando-se portanto a condição normativa para a ordem mundial (COX, 1996. p. 67). O pluralismo liberal não seria mais que uma escolha normativa da condição necessária para se alcançar a paz mundial.

A abordagem positivista vale-se de um método científico para estudar a sociedade, análogo ao das ciências naturais: a atividade humana é reduzida a seu aspecto externamente observável e é buscada a regularidade nas relações entre esses fenômenos, acumulando-se descobertas, de forma a compor leis que estabeleçam relações de causalidade, sempre com o objetivo de prever resultados perante condições prescritas (COX, 1996. p. 63). Eventos históricos, estados mentais, todos são reduzidos a objetos mensuráveis, unidades de comparação. O positivismo trabalha com dados numéricos, classificados como variáveis. A análise comparativa pressupõe a estabilidade de tudo o que não interessa à análise (conhecida como condição *coeteris paribus*), pressupondo uma estabilidade sistêmica que corrobora a sustentação da estrutura analisada, assumindo forte viés conservador.

O positivismo teria a variante funcionalista-estruturalista, que percebe a interconexão de papéis sociais através do desempenho de funções complementares na produção do equilíbrio sistêmico. O desenvolvimento do sistema se dá por integração progressiva de novas estruturas capazes de assegurar complementariedade harmônica entre papéis funcionais específicos em uma sociedade altamente interdependente (COX, 1996. p. 64). Haveria também a variante que abandona a noção de equilíbrio favorecida pelo funcionalismo pela noção de circuitos de resposta: “*The interactions of the system are thereby seen as producing certain outputs or consequences which ‘feed back’ by modifying the inputs for the next round of outputs.*” (COX, 1996. p. 65). O uso dos ciclos de resposta (“feedback loops”) justifica o nome dinâmica sistêmica (“system dynamics”) e se presta a aplicações quantitativas com aparente potencial de simular o futuro. Essa não seria mais uma dinâmica sistêmica contínua, como a baseada no equilíbrio, mas cíclica, de acordo com os ciclos de resposta. Esses resultados, no entanto, não deixam explícito que são dependentes da manutenção das formas de organização social e relações sociais existentes.

Ambas as variantes da abordagem positivista-evolucionária têm em comum a projeção das tendências observadas na sociedade contemporânea: “*The existing distributions of power, existing forms of social relations, and currently dominant norms are considered as given, and the future is thought of as the fulfilment of their inherent tendencies.*” (COX, 1996. p. 65). Essa é uma abordagem conservadora, pois favorece o *status quo*, contrastando com o

potencial crítico da abordagem racionalista, que coloca o ideal como um desafio ao status quo. O resultado da projeção das tendências atuais seria a integração global, que se torna o dever da abordagem positivista. O funcionalismo prevê o encaminhamento de um governo mundial centralizado retirando problemas práticos do controle efetivo do Estado-Nação para resolvê-los em bases internacionais, mas desconsidera a função deste para garantir o bem-estar social (COX, 1996. pp. 70-71). Na perspectiva funcionalista, o Estado-Nação pode ser sobrepujado pela atuação transnacional das organizações não governamentais ou pelo agrupamento internacional (transgovernamental) de agências especializadas do governo nacional (COX, 1996. p. 72). Na perspectiva dos ciclos de retorno, a atividade humana teria sido acelerada para muito além dos limites do sistema ecológico e para evitar um colapso sistêmico é necessário o controle populacional e produtivo coletivo (COX, 1996. p. 75).

A abordagem histórico-dialética percebe o desenvolvimento histórico como a materialização do desenvolvimento da mente humana e busca estudar os arranjos estruturais coerentes entre ideias, padrões de comportamentos e instituições. O estudo dos conflitos é o que compõe o elemento dialético dessa abordagem – a própria estrutura de uma sociedade produz os antagonismos que levam a sua transformação (COX, 1996. pp. 65-66). A questão do poder possui importância central nessa abordagem, sendo esta a conjunção de ideologia e capacidades materiais, que alimentam a ação. O conflito nos parâmetros sistêmicos é a orientação para a pesquisa sobre o futuro. Construir alternativas possíveis também é uma tarefa para o teórico revolucionário (COX, 1996. pp. 77-78). Com esse artigo, Cox demonstra a alteração de sua perspectiva funcionalista positivista, decorrente de uma preocupação com a solução de problemas no papel de funcionário de uma organização internacional do sistema ONU, ao defender o método histórico-dialético como base para uma perspectiva crítica à economia política global.

## I.2. Liberdade para a crítica – início da carreira acadêmica na York University

Em 1977, Robert Cox aderiu à York University, onde obteve espaço para começar a pensar criticamente a economia política global, aprofundando-se na abordagem materialista dialética a partir de influências de autores que seriam fundamentais para a construção de seu pensamento, como Karl Marx, Antonio Gramsci e Giambattista Vico. A segunda fase da teoria de Cox constitui seu núcleo duro: a atenção sobre as estruturas históricas que sustentam as hegemonias e sobre as relações sociais de produção contemporâneas. O artigo que seguiu deixava clara a nova empreitada de Robert Cox. *Labor and Hegemony (1977)* explora a

relação entre a OIT e os Estados Unidos, tarefa que o autor agora se vê livre para realizar, uma vez que não mais pertence àquela organização. Cox vai questionar os conceitos de tripartismo e funcionalismo propagados pela OIT como representações inadequadas das relações de poder políticas e sociais contemporâneas, que desconsideram as mudanças na produção mundial conectadas à emergência da forma corporativa de Estado – *“These basic relationships can, in turn, be seen as conditioning the problematic of economic and social development, the nature of American power in the world, and the contemporary process of international organization.”* (COX, 1996. p. 420).

Robert Cox nota a emergência do Estado corporativo em todos os Estados capitalistas industrializados como uma forma de associar os interesses econômicos às políticas de governo – *“the rise of the corporative state is the counterpart to the inability of electoral democracy to cope adequately with the increasingly complex issues of national economic policy”* (COX, 1996. p. 423). No entanto, sua emergência nos Estados Unidos é de relevância especial devido ao impacto que transformações na economia norte-americana provocam no mundo – *“The corporatist hegemony within the state is projected abroad as the form of America’s global hegemony.”* (COX, 1996. p. 424).

É nesse momento do pensamento de Robert Cox que fica claro sua utilização do conceito gramsciano de hegemonia - *“In this Gramscian sense of the term, the ILO has been the expression of a global hegemony in production relations.”*(COX, 1996. p. 422). Segundo Cox, para Antonio Gramsci a hegemonia expressa a unidade entre forças materiais objetivas e ideias ético-políticas nos termos marxistas – *“a unity of structure and superstructure in which power based on dominance over production is rationalized through an ideology incorporating compromise or consensus between dominant and subordinate groups, but not such as to endanger their dominance.”* (COX, 1996. p. 421). Seria, portanto, a linguagem do consenso, do interesse comum expresso em termos universalistas, que em verdade justificam uma estrutura de poder que favorece os grupos dominantes.

Segundo o autor, a OIT teria sido a resposta das potências vitoriosas da I Guerra Mundial à ameaça do bolchevismo. Por meio da regulação internacional do trabalho, foi oferecida à mão de obra organizada participação na reforma social e industrial dentro dos parâmetros do capitalismo (reformismo socialdemocrata). Os Estados Unidos rompem seu isolacionismo no governo Roosevelt e aderem à organização em 1934, como forma de dar dimensão internacional ao New Deal – *“From that moment, the United States took the lead in shaping the hegemonic consensus in the ILO.”* (COX, 1996. p. 422). Em 1975, no entanto, os Estados Unidos notificaram que deixariam a OIT em dois anos, como forma de pressionar

financeiramente a instituição, e portanto politicamente, a preservar a ideologia tripartista (a determinação das condições das relações laborais a partir da articulação entre o empresariado, os sindicatos e o Estado), que é uma das bases da hegemonia norte-americana. A necessidade de recorrer a um instrumento de pressão política de tal sorte revela, no entanto, a decomposição do consenso hegemônico formado dentro daquela instituição. O momento histórico que a OIT atravessava motivou a publicação desse artigo por Cox, utilizado como um instrumento político de contestação da hegemonia norte-americana dentro daquela instituição e no mundo, demonstrando o comprometimento do autor com uma teoria ativa, que visava de algum modo alterar as condições das relações globais de poder.

“At present, the ILO lies under a cloud because the erstwhile hegemonic consensus seems to have come undone. There is no longer any firm cohesion among the more powerful forces (American, western European, and now Soviet as well), and no agreement on the concessions that can be made to those less powerful but of growing effectiveness (the Third and Fourth Worlds).” (COX, 1996. p. 421)

A justificativa à ameaça de retirada dos Estados Unidos da organização foi uma preocupação fundamental com a “erosão da representação tripartite” – *“erosion of the tripartite representation”* (COX, 1996. p. 422) –, pois a OIT inclui representantes dos sindicatos e dos empregadores de seus países membros, assim como de seus governantes. Esses representantes são apontados pelos governos, mas supostamente escolhidos por consulta com as organizações mais representativas, e eles se reúnem e votam separadamente. O que está por trás da notificação de retirada dos Estados Unidos é um posicionamento contra outras formas de representação desses grupos – *“they did not think delegations from socialist countries and from many Third World countries represented trade unions and employers in the way they themselves understood the meaning of these terms.”* (COX, 1996. p. 423).

Quanto à questão da representatividade, *“we may as well ask, what is the American meaning of ‘tripartism’ as a standard to judge the ILO?”* (COX, 1996. p. 423). Segundo Cox, a visão dos EUA sobre o tripartismo está relacionada à realidade corporativista do mercado de trabalho norte-americano, que sustenta a fragmentação dos trabalhadores em duas camadas distintas, possibilitando a cooptação da mais alta.

“Tripartism can now be defined, in the perspective of the United States, as the reality of the corporative state veiled by the still vigorous myth of free enterprise. In the corporative state, organized labor – broadly representing the upper half of the work force – shares in the fruits and, through its union leaders, shares in the management of the economy. The other side of this reality is that the lower half of the work force has no secure status with the hegemonic coalition. In good times, the upper half supports social welfare to provide some solace for the most

vulnerable among the lower half while at the same time keeping an eye on them. But in times of crisis, these social programs are pared according to the exigencies of an economy conceived in terms of the interests of the dominant groups.” (COX, 1996. pp. 427-428)

Embora seja possível que os indivíduos que advogam a retirada dos Estados Unidos da OIT de fato desconfiem da autonomia dos sindicatos em outros países, o real significado desse evento é uma demonstração de impaciência perante a resistência à expansão do capitalismo norte-americano. (COX, 1996. p. 428):

“The power struggles involving labor concern the control of production, the ultimate resource on which political power rests. Ideologies legitimate the control of production and the forms of social relations of the production process. The importance of the quarrel over the ILO lies in its ideological aspect: the ILO has symbolized a particular model of production relations.” (COX, 1996. p. 421)

A grande importância deste artigo (1977) é que ele evidencia um importante momento na evolução do pensamento de Cox: tomar a produção como a base de construção do poder na sociedade, tornando-se, portanto, seu principal foco de análise. O próprio autor reconheceu nesse período que seu trabalho para a OIT havia contribuído para o que mais tarde veio a chamar de hegemonia. As ideologias teriam a função de legitimar as estruturas de poder que materializariam a redistribuição ou a acumulação de riquezas na sociedade e aquelas propagadas pela OIT operavam em favor da estrutura de poder que tem os EUA no centro. Sua inconformação em ter que operar para essa estrutura levou a sua retirada daquela instituição. Em Columbia, não encontrou a liberdade que necessitava para efetuar as críticas que desejava. Somente em York Cox encontra espaço para exercer e avançar sua crítica. A partir desse momento, Cox vai pensar a estrutura de poder a partir de sua base: a produção.

Em 1980, Robert Cox escreve um novo artigo em resposta às críticas que recebeu – *Labor and Hegemony: a reply* (COX, 1980). O primeiro ponto que tenta esclarecer diz respeito a uma divergência metodológica. Nesse artigo, Cox começa a elucidar seu método histórico. O autor demonstra uma mudança substancial com relação a sua fase funcionalista positivista, em que conferia explicações de primeira imagem, buscando no indivíduo as causas de um evento. A partir desse artigo, Cox passa a destacar a relevância do contexto histórico como estímulo à ação humana; sendo, portanto, o que lhe confere significado. Cox chama esse contexto *estrutura histórica da realidade social*: “*a structure that consists objectively of power relations and subjectively of a web of shared meanings*” (COX, 1996. pp. 474-475). Naquele trabalho, Cox também ressalta a necessidade de analisar se as ações tendem a reforçar ou a transformar as estruturas históricas em que se inserem, o que só pode ser avaliado em termos

de consequências, não de motivações. Essa mudança de perspectiva leva Cox a se concentrar nas estruturas históricas que contextualizam as ações humanas, em vez de concentrar-se nas ações humanas em si. O sistema e a história ganham prevalência sobre o indivíduo. Deste modo, Cox parece incorporar a afirmação marxista de que o homem é capaz de modificar a história, mas não assim como deseja, sendo necessário considerar as estruturas do passado que limitam a ação humana. Isso influenciaria uma de suas futuras premissas fundamentais, a de que a ação não é livre.

Além disso, Robert Cox utiliza o conceito gramsciano de hegemonia para tentar superar a dicotomia entre Estado e sociedade civil, que viria se tornando anacrônica desde o fim do século XIX. Em uma formação hegemônica, Estado e sociedade civil interpenetram-se. *“It is extremely difficult to distinguish clear boundaries between state and civil society in a hegemonic formation; there appears to be a fusion or interpenetration between the two.”* (COX, 1996. p. 479). A hegemonia expressaria uma estrutura de poder social em que uma classe é dominante, mas que concessões são feitas às classes subordinadas de forma a assegurar sua submissão, criando uma ampla base de consenso. A ideologia funcionaria para sedimentar esse consenso, excluindo opções contraditórias e obscurecendo a questão do poder (COX, 1996. p. 479). Em uma sociedade não hegemônica, por sua vez, a dominação do Estado sobre a sociedade civil torna-se evidente: *“The state establishes by force the order which an absence of hegemony makes it impossible to establish by consensus. The fully autonomous state imposes its order upon civil society.”*(COX, 1996. p. 480). Cox buscará desenvolver melhor essa questão da interpenetração entre Estado e sociedade civil em seu artigo de 1983 (*Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method*), no qual apresenta a relação de sua teoria com conceitos desenvolvidos por Antonio Gramsci, e que discutiremos mais adiante.

Robert Cox identificou, portanto, a decomposição da hegemonia norte-americana, manifesta com a notificação de sua retirada da OIT, que expunha a falta de credibilidade na capacidade de se obter um consenso (ou ao menos um consenso favorável ao poder dos Estados Unidos) a respeito da ideologia que pautaria as relações sociais de produção.

“The principal force urging an adjustment of hegemony now lies in demands from Third World countries for a New International Economic Order (...) if Third World countries are successful in increasing their bargaining power on the issues of international economic relations which have priority, then there is a probability that this bargaining strength would be reflected in altered orientations for the ILO.” (COX, 1996. p. 458)

### I.3. Despertando a crítica sistêmica – das organizações internacionais para a ordem mundial

A análise da relação entre a OIT e os Estados Unidos leva Cox a perceber a fragilidade da hegemonia vigente. Cox creditou então às demandas por uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) o potencial de transformação e a possibilidade de ajustar a hegemonia. Sobre esse assunto, Cox escreveu o artigo *Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recente literature* (1979), no qual busca reunir a literatura corrente naquele momento a respeito dessas demandas. Dessa forma, Robert Cox reafirma seu papel de intelectual ativista, produzindo teorias que visam a interferir na realidade histórica em que se inserem.

“Social science is never neutral. It is therefore, only fair to warn the reader that my purpose in undertaking this survey was to discover and encourage avenues of enquiry that might in the long run aid towards the transformation of power relations both within and among nations in the direction of greater social equity.”  
(COX, 1996. p. 376-377)

Segundo Cox, em primeiro lugar, a NOEI seria uma série de demandas e considerações realizadas em conferências internacionais. Além disso, a NOEI seria também um processo de negociação entre os países do Norte e do Sul, ocorrendo em diversos fóruns e instituições. Em terceiro lugar, a NOEI teria precipitado um debate sobre a real estrutura das relações econômicas mundiais e sobre aquela que seria desejável. Finalmente, o debate se daria também sobre a forma apropriada de se compreender essas questões, pontuando um novo desafio para a hegemonia intelectual da economia ortodoxa (COX, 1996. pp. 377-378).

“For its critics, economics is an ideology derived from a particular historically determined set of power relations, not a science with absolute and universal scope, and the emergence of new power relations of which the NIEO is one manifestation calls for a reformulating of a more appropriate political economy.” (COX, 1996. p. 378)

Robert Cox considera que a produção intelectual estaria agora sendo organizada assim como a produção de bens e outros serviços, com a base material das redes de informação sendo providas por organizações formais que as financiam, sendo o estudo acadêmico independente uma raridade, o que garantiria uma estratégia de agrupamento e certa homogeneidade em torno de um núcleo rígido ortodoxo – “*the organized network holds out to the intellectual the prospect of political influence, of being listened to by top decision makers and even of becoming part of the decision making team.*” (COX, 1996. p. 379). O

resultado disso é a formação de cinco polos de opinião, identificados pelo autor, que produzem cinco perspectivas diferentes com relação à NOEI.

A primeira é a visão do “establishment”, que seria caracterizada pelo liberalismo monopolístico. *“The fundamental commitment of the establishment perspective is to an open world market with relatively free movement of capital, goods, and technology.”*(COX, 1996. p. 385). Essa seria a visão dominante nos países industrializados e a Comissão Trilateral seria a principal organização coordenando essa rede de pensamento. Investimentos de capital, grande parte vindo dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), fluiriam para as economias de mercado em desenvolvimento. Haveria um aumento geral do comércio internacional de produtos da indústria leve, devido a um aumento da exportação de manufaturados para os países ricos. As principais agências do desenvolvimento, no entanto, seriam as corporações multinacionais. O “Quarto Mundo”<sup>3</sup> seria tomado como um fardo social, recebendo ajuda a partir de concessões e alívio da dívida, uma vez que não são autossuficientes nessa economia mundial. Naturalmente, essa ajuda seria acompanhada de vigilância diplomática e critérios de desempenho, de forma a se tornarem mais aceitáveis para a opinião pública e instituições parlamentares dos países doadores (COX, 1996. p. 387). Basicamente, a perspectiva do “establishment” é *“take the existing structure of world economy as a starting point and ask what adjustments can be agreed upon by the dominant powers to gain wider acceptability. This is the view from the top.”*(COX, 1996. p. 380).

Outra perspectiva é a variante socialdemocrata da visão do “establishment”. Os compromentimentos são os mesmos, com a liberdade de movimento de capital, bens e tecnologias, assim como a aceitação da racionalidade convencional da ortodoxia econômica, mas há uma ênfase especial nas necessidades dos pobres. *“It represents, in other words, a broader and somewhat more generous view of the adjustments that can be made without fundamentally disturbing the existing hegemony.”*(COX, 1996. p. 380). O Clube de Roma é a principal instituição articulando essa rede ideológica. Há o reconhecimento de que a ênfase no crescimento econômico não é o bastante para garantir efeitos redistributivos satisfatórios. *“Where normatively the establishment view puts its emphasis on ‘economic efficiency’, the new official perspective stresses an ‘equitable social order’”* (COX, 1996. p. 392). Há o

---

<sup>3</sup> “The long three-way division of the world into First (rich capitalist), Second (socialist), and Third (less-developed) countries has given way to a four-way division. The less-developed countries are now seen as falling into two groups, the Third World being limited to middle-income countries, including the OPEC countries and others like Brazil that are becoming industrialized, a group that Fred Bergsten refers to as ‘the new middle-class,’ and the poorest countries, or Fourth World, whose indebtedness has increased as a result of the rise in energy and food imports uncompensated by any progress towards either industrialization or agricultural self-sufficiency.” (COX, 1996. pp. 386).

reconhecimento dos efeitos perniciosos da expansão capitalista e, portanto, a busca por políticas públicas que aliviem os efeitos negativos até então produzidos por esse processo.

“The new targets of the basic-needs orientation represented a conscious effort to avert or at least alleviate the underdevelopment consequences of capitalist expansion, especially the marginalization of both rural and urban populations accompanying the spread of modern technology through foreign investment.”  
(COX, 1996. p. 392)

A sugestão socialdemocrata para alcançar esse objetivo é a promoção de economias nacionais de natureza dualista: haveria um setor moderno de crescente produtividade voltados para a exportação, cujo objetivo seria aumentar a competitividade dos países de Terceiro Mundo na economia mundial e o setor de necessidades básicas, objetivando a autossuficiência, sobretudo alimentar, de forma a suprir as necessidades do bem-estar social da população deixada de fora da economia mundial. A perspectiva socialdemocrata envolveria então um projeto de governança global, estruturando um sistema global de taxaço, de participação democrática, de soluço de conflitos, tudo isso centrado na ONU (COX, 1996. p. 396). A principal crítica de Cox a essa perspectiva foi quanto a sua ingenuidade política.

A terceira perspectiva é a de alguns representantes do Terceiro Mundo que por isso poderia ser classificada como terceiro-mundista, embora não haja um posicionamento homogêneo desses países quanto à NOEI. Seria comum a esses autores a descrença no mercado como mecanismo eficaz de alocação e redistribuição dos recursos, sendo defendida a necessidade de intervenção governamental. Haveria também uma constante tensão intelectual entre rejeitar os modelos ocidentais, logo as instituições que incorporam esses modelos, e apelar pelo auxílio das economias ocidentais, a ser entregue pelas mesmas instituições. Além disso, haveria dissenso quanto a necessidade de revolução política e social, como condição necessária para o real desenvolvimento do Terceiro Mundo (COX, 1996. p. 382). Essa perspectiva seria consciente das relações de dependência estabelecidas por vínculos culturais, tecnológicos e financeiros, mas incerta quanto à posição política que deveria tomar: o caminho da pobreza e da separação da economia mundial ou a rota do assistencialismo e da dependência.

A quarta perspectiva é chamada por Cox neomercantilista, porque perceberia a política econômica como um instrumento de objetivos políticos. Haveria, portanto, um apelo ao retorno à economia política: *“the world is to be understood, not in terms of a market equilibrium model, but in terms of an organization of power”* (COX, 1996. p. 383). Essa perspectiva tomaria o Estado como o fator econômico determinante e apresentaria uma

perspectiva estadocêntrica das relações internacionais. Não haveria coesão nas perspectivas neomercantilistas, seriam visões de diferentes autores realistas, que buscariam compreender a NOEI como uma crítica à hegemonia dos Estados Unidos. A análise de cada autor serviria para instrumentalizar a proposição de medidas a serem tomadas na prática por algum Estado: alguns preocupariam-se em orientar a ação dos Estados Unidos na busca de reafirmar sua hegemonia, enquanto outros tentam oferecer um guia de ação aos países do Terceiro Mundo sobre como proceder na luta por uma nova estrutura mundial de poder.

Por fim, há a perspectiva do materialismo histórico, que tomaria o processo de produção como foco de atenção das questões postas no debate sobre uma NOEI. O problema central para essa perspectiva seria investigar como o sistema mundial pode vir a ser transformado. Durante muito tempo confinado à ortodoxia da visão leninista sobre o imperialismo e as contradições do capitalismo, o materialismo histórico teria se expandido pelos desafios da problemática Norte-Sul, na busca de estratégias realistas para os países do Terceiro Mundo (COX, 1996. p. 403). Robert Cox identificava então três debates internos à corrente histórico-materialista.

“The first concerns the relative emphasis to be given to productive forces as against the relations of production. The stress on productive forces can lead at one extreme to a technological determinism (modern industry, the historical work of capitalism, becomes a prior condition for the transition to socialism); that on relations of production at another extreme to a revolutionary voluntarism (revolution can reshape society independently of its technological base; indeed revolution will generate its own technology).” (COX, 1996. p. 404)

O segundo debate decorre da utilização do modo de produção ou das formações sociais como objeto de estudo. O primeiro é o modelo dedutivo de Marx que o permitiu estudar as propriedades e dinâmicas do capitalismo – *“to pick the mode of production has led some to theorize about a world system defined as capitalism – the fate of the periphery being bound up with a crisis that is determined from the center.”* (COX, 1996. p. 404); enquanto o segundo é seu quadro analítico das interações das diferentes formas de produção e classes sociais em uma conjuntura histórica em particular.

“to pick Third World country as a social formation leads others to explore what they have called the ‘articulation of modes of production’ or the complex interrelationship of capitalist and non-capitalist forms of production – or varieties of capitalist forms. The view from the periphery via the social formation approach suggests a more complex world system and a greater range of choice in Third World strategies.” (COX, 1996. p. 404).

O terceiro debate ocorreria no âmbito epistemológico opondo positivismo e historicismo dentro da tradição histórico-materialista. A tradição positivista, encontrada em Althusser e Poulantzas, buscava tornar o marxismo uma teoria geral universal, enquanto a tradição historicista revela-se proeminente na obra de Gramsci, Hobsbawm e Perry Anderson, e busca contextualizar historicamente a teoria de Marx (COX, 1996. pp. 404-405).

“About a century and a quarter ago, Karl Marx wrote ‘Men make their own history, but they do not make it just as they please.’ He pointed both to the potentiality of human volition and the material limits of the possible (...) history makes men, or what we call human nature is not something uniform and universal but is changing and shaped by history (...) the mind that conceives and comprehends historical actions is itself molded by history; thought and action are bound together in a structural interrelationship that can only be understood historically (...) The significant breaks or turning points in history are points at which mental constructs which have hitherto been recognized as generally valid science come to be seen as ideology. It remains an open question whether the debate over the NIEO is such a turning point.” (COX, 1996. p. 415)

Como funcionário da OIT, as preocupações de Robert Cox buscavam a resolução de problemas relacionados às relações sociais de produção, demonstrando teor pragmático e a teoria funcionalista positivista que embasava toda sua análise, o que, no entanto, acabava por limitar sua perspectiva. O reconhecimento do funcionamento hegemônico da instituição para a qual servia o leva a perceber que sua perspectiva havia sido “capturada” pela ideologia hegemônica. A adesão à York University como membro da academia possibilita ao autor retomar sua perspectiva historicista e entrar em contato com outros autores e debates que viessem a enriquecer seu foco de estudo: as relações sociais de produção. Nesse processo, Cox entrou em contato com a obra de Karl Marx e Giambattista Vico, assim como com o debate interno do materialismo histórico e também dos debates sobre a Nova Ordem Econômica Internacional. Nesse artigo, Cox deixa de lado sua preocupação com o funcionamento e atividade dos organismos internacionais, especialmente da OIT, e começa a analisar as transformações sistêmicas que estão ocorrendo, ao perceber aquele como um momento de mudança na Economia Política Global. O autor sente falta, no entanto, de um método satisfatório para analisar de forma realista a economia política global sob a perspectiva crítica da transformação histórica. Assim vai desenvolver seu próprio método. O método desenvolvido por Cox para analisar de forma crítica a Economia Política Global e suas aplicações serão apresentados no capítulo seguinte e são os elementos mais importante de seu trabalho acadêmico.

## Capítulo II

### Um novo método para a economia política global – estruturas históricas na análise da hegemonia

O primeiro capítulo abordou os antecedentes da teoria de Cox, sua fase de transição do funcionalismo para o materialismo histórico. Os artigos publicados nos anos 1950 e 1960 referem-se a sua fase funcionalista, em que o autor concentrava-se em produzir conhecimento relacionado ao funcionamento das organizações internacionais, mais especificamente da OIT. A década de 1970 foi o momento de transição do pensamento de Cox. Começa com a publicação do livro *The Anatomy of Influence*, sua obra de cunho mais positivista, que provoca sua saída da OIT, mas prossegue com o início da atividade acadêmica de Cox e o aprofundamento no materialismo histórico e dialético, através de autores como Vico e Gramsci. O autor percebe, no entanto, que essa abordagem não foi desenvolvida para a análise das relações internacionais, o que o leva a organizar um método crítico especificamente voltado para analisar a economia política global. A apresentação desse método é o tema desse capítulo.

“Retrospectively, I can see a gradual but fundamental shift in my thinking from the events of 1968 and those more personally leading to my break with the ILO (which were interrelated), through my efforts thereafter to formulate a consistent basis in thought for a critical analysis of social change. I began, before this transition, with the tools of American political science, notably the functionalism of the comparative politics theorists (...) I gradually shed this approach in favor of a return to the more historical mode of thinking I had adopted as a student and the Vichian and Marxian critical thought I came to appreciate in the course of the 1970s (...) This evolution covered at least a decade. This changed approach that grew out of it was articulated first and most fully in the two articles published in *Millennium* in 1981 and 1983.” (COX, 1996. p. 26)

Em *Social Forces, States, and World Orders* (COX, 1981), Cox apresenta pela primeira vez sua teoria crítica e o método das estruturas históricas. No artigo seguinte, *Gramsci, hegemony, and international relations* (COX, 1983), o autor revela como a teoria de Gramsci pode ser usada para analisar as relações internacionais e como ela influenciou seu método. Finalmente, no artigo *Realism, positivism, and historicism* (COX, 1985), Cox elabora sua

crítica ao neorrealismo e revela por que seu método é uma alternativa às teorias positivistas *mainstream* sobre as relações internacionais.

## II.1. Estruturas históricas – a metodologia histórico-dialética da teoria de Cox

O método que Robert Cox formula em *Social Forces, States, and World Orders: beyond international relations theory* (1981) é talvez o elemento mais importante de sua obra. Timothy Sinclair (1996) afirma que: “*Strongly historical in perspective, Cox’s method of understanding global change represents a challenge to conventional ontological assumptions about international relations.*”(p.3). Robert Cox oferece o método das estruturas históricas, que tenta compreender tanto os aspectos sincrônicos, i.e., contemplar a coerência das relações sociais em seus próprios termos, quanto os aspectos diacrônicos das estruturas de ordem mundial, i.e., buscar conflitos e contradições inerentes, de forma a transformar a estrutura na qual a teoria se insere. Sendo assim, é possível utilizar tanto a epistemologia positivista (no primeiro caso) quanto a historicista (no segundo caso) nos parâmetros de seu método.

Robert Cox afirma que, para se produzir conhecimento, é necessário partir de um ponto que não é mais que um fragmento parcial da realidade social, estabelecido por convenções acadêmicas; no entanto, o autor acrescenta que é possível que essa compreensão parcial torne-se base para construção de uma visão dinâmica e estruturada de totalidades maiores, dependendo do método e da intenção do teorizador. Cox compreende que as subdivisões do conhecimento social são respostas da consciência humana às pressões da realidade, portanto, correspondem às formas como os assuntos humanos são organizados em determinado tempo e espaço, parecendo escolhas arbitrárias quando as práticas que os resultaram são transformadas (COX, 1996. p. 85).

Cox (1996) ganha espaço no debate das relações internacionais exatamente por questionar as abordagens convencionais da teoria internacionalista, que estariam relacionadas às necessidades do período do pós-guerra, quando foram concebidas. Novos tempos requeriam uma nova forma de pensar. Cox propõe-se a superar a tradicional divisão entre Estado e sociedade civil e a considerar o complexo estado-sociedade civil como a entidade básica das relações internacionais, de onde resulta que há uma pluralidade de formas de Estado, cada uma expressando uma configuração diferente desses complexos (COX, 1996. p. 86).

Uma vez reconhecido que toda teoria parte de um fragmento parcial da realidade social, estabelecido por convenções acadêmicas, que correspondem às formas como os assuntos humanos são organizados em determinado tempo e espaço, Cox propõe-se a explicar sua

perspectiva inicial como parte da própria teoria, responsável por condicionar historicamente sua problemática, ao invés de assumir uma posição de neutralidade científica.

“Theory is always *for* someone and *for* some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future.” (COX, 1996. p. 87)

Cox distingue dois tipos de teorias com relação ao propósito de suas problemáticas. Normalmente, as teorias limitam-se a solucionar problemas, tomando os parâmetros estabelecidos como dados, sendo, portanto, chamadas pelo autor de teorias solucionadoras de problemas (*problem-solving*). Essas teorias não questionam sobre a origem, a natureza e o desenvolvimento da estrutura histórica na qual estão inseridas. As teorias *problem-solving* são assim chamadas, pois funcionariam como guia para a solução de problemas emergentes em determinada configuração histórica, acabando por demonstrar finalidade conservadora.

“It takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organized, as the given framework for action. The general aim of problem solving is to make these relationships and institutions work smoothly by dealing effectively with particular sources of trouble.” (COX, 1996. p. 88).

Em oposição a essa forma convencional de teorização, haveria as teorias críticas, que buscam compreender o contexto histórico em que se inserem, de forma a identificar possíveis rumos e limitar o leque de escolhas factíveis de ordens políticas e sociais alternativas. As teorias críticas possuem um elemento utópico, agindo como um guia para a ação estratégica acerca de como produzir uma ordem diferente da vigente.

“Critical theory, unlike problem-solving theory, does not take institutions and social Power relations for granted but calls them into question by concerning itself with their origins and how and whether they might be in the process of changing (...) Critical theory is theory of history in the sense of being concerned not just with the past but with a continuing process of historical change.” (COX, 1996. p. 89).

Cox alega que, através do estudo empírico da história, a teoria crítica vai rejeitar alternativas improváveis de transformação assim como rejeita a permanência absoluta da ordem existente, permitindo que a ação social esteja adequada aos limites do possível.

“Critical theory allows for a normative choice in favor of a social and political order different from the prevailing order, but it limits the range of choice to alternative orders which are feasible transformations of the existing world. A

principal objective of critical theory, therefore, is to clarify this range of possible alternatives.” (COX, 1996, p. 90).

Robert Cox afirma que o momento histórico interfere no tipo de teoria favorecida: períodos de aparente estabilidade nas relações de poder, como a Guerra Fria com a temática da bipolaridade, favoreceriam a abordagem solucionadora de problemas, enquanto situações de incerteza nas relações de poder incitam as teorias críticas, uma vez que as pessoas buscam compreender as oportunidades e riscos de mudança; seria o caso dos eventos da década de 1970, segundo o autor.

A teoria crítica de Robert Cox enfatiza a transformação social e os dois principais autores a contribuir com essa perspectiva foram Giambattista Vico e Karl Marx. Para Vico, o principal erro do acadêmico seria tomar uma forma de pensamento derivada de um momento histórico em particular, portanto de uma estrutura particular de relações sociais, e assumi-la como universalmente válida. A perspectiva de Vico fundamenta o historicismo da teoria crítica.

“For Vico, ever-changing forms of mind were shaped by the complex of social relations in the genesis of which class struggle played the principal role, as it later did for Marx. Mind is, however, the thread connecting the present with the past, a means of access to a knowledge of these changing modes of social reality. Human nature (the modifications of mind) and human institutions are identical with human history; they are to be understood in genetic and not in essentialist terms (as in neorealism) or in teleological terms (as in functionalism). One cannot, in this Vichian perspective, properly abstract man and the state from history so as to define their substance or essences as prior to history, history being but the record of interactions of manifestations of these substances. A proper study of human affairs should be able to reveal both the coherence of minds and institutions characteristic of different ages, and the process whereby one such coherent pattern – which we can call a historical structure – succeeds another.” (COX, 1996, pp. 93-94)

O materialismo histórico exerce importante influência na teoria crítica ao introduzir a dialética marxista, em seu aspecto lógico (conflito de tese e antítese levando a sua superação) e também histórico (conflito de forças sociais produzindo mudanças estruturais).

“It [dialectic] is used here at two levels: the level of logic and level of real history. At the level of logic, it means a dialogue seeking truth through the exploration of contradictions. One aspect of this is the continual confrontation of concepts with the reality they are supposed to represent and their adjustment to this reality as it continually changes. Another aspect, which is part of the method of adjusting concepts, is the knowledge that each assertion concerning reality contains implicitly its opposite and that both assertion and opposite are not mutually exclusive but share some measure of the truth sought, a truth, moreover, that is

always in motion, never to be encapsulated in some definitive form. At the level of real history, dialectic is the potential for alternative forms of development arising from the confrontation of opposed social forces in any concrete historical situation.” (COX, 1996. p. 95)

O materialismo histórico marxista influencia a teoria crítica em mais três outros aspectos: (1) Sua concentração na questão do imperialismo adiciona uma dimensão vertical de poder à tradicional análise de rivalidade horizontal entre os Estados poderosos, que captura quase completamente a agenda realista de debate; (2) A preocupação marxista com a relação entre Estado e sociedade civil alarga a perspectiva realista;

“The sense of a reciprocal relationship between structure (economic relations) and superstructure (the ethico-political sphere) in Gramsci’s thinking contains the potential for considering state/society complexes as the constituent entities of a world order and for exploring the particular historical forms taken by these complexes.” (COX, 1996. p. 96)

(3) O processo de produção ganha relevância fundamental para explicar as formas históricas particulares assumidas pelo complexo estado/sociedade civil.

“The production of goods and services, which creates both the wealth of a society and the basis for a state’s ability to mobilize power behind its foreign policy, takes place through a power relationship between those who control and those who execute the tasks of production. Political conflict and the action of the state either maintain, or bring about changes in, these power relations of production. Historical materialism examines the connections between power in production, power in the state, and power in international relations.” (COX, 1996. p. 96)

Cox (1996) deixa claro quais são as premissas da teoria crítica: o reconhecimento de que a ação não é livre, mas constrangida por um determinado momento histórico, que constitui a problemática da teoria; também as teorias não são livres, sendo papel da teoria crítica compreender o contexto histórico que a influencia, de forma a tornar-se menos relativa; o objetivo da teoria crítica é compreender as mudanças nos momentos históricos, materializados como estrutura históricas – determinada combinação coerente de padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas; e a busca pelos conflitos emergentes, em cada estrutura, deve servir como apoio para transformar e substituir tal estrutura, não para reformá-la (p. 97).

A estrutura histórica é, portanto, um elemento fundamental na metodologia da teoria crítica de Cox, pois é o instrumento que permite capturar cada momento histórico como um arranjo coerente entre capacidades materiais, ideias e instituições.

“The ceteris paribus problem, which falsifies problem-solving theory by leading to an assumption of total stasis, is avoided by juxtaposing and connecting historical

structures in related spheres of action. Dialectic is introduced, firstly, by deriving the definition of a particular structure, not from some abstract model of a social system or mode of production, but from a study of the historical situation to which it relates, and secondly, by looking for the emergence of rival structures expressing alternative possibilities of development.” (COX, 1996. p. 100)

O autor revela que as capacidades materiais de uma estrutura histórica podem ser de natureza produtiva ou destrutiva e podem existir em sua forma acumulada (ex.: recursos naturais, riqueza, equipamentos) ou dinâmica (ex.: tecnologia).

“Material capabilities are productive and destructive potentials. In their dynamic form these exist as technological and organisational capabilities, and in their accumulated forms as natural resources which technology can transform, stocks of equipment (e.g. industries and armaments), and the wealth which can command these.” (COX, 1996. p. 98).

Os padrões de pensamento, ou ideias, são de dois tipos: significados intersubjetivos e imagens coletivas da ordem social. O primeiro tipo de ideia são as noções compartilhadas da natureza das relações sociais, que tendem a perpetuar hábitos e comportamentos; por exemplo, a ideia de que as pessoas são organizadas e comandadas por estados, que possuem autoridade sobre seu território. Cox (1996) afirma que *“These notions, though durable over long periods of time, are historically conditioned. The realities of world politics have not always been represented in precisely this way and may not be in the future”* (p. 98).

Os significados intersubjetivos são amplamente aceitos e compõem a base do discurso social. As imagens coletivas, por sua vez, são visões distintas de diferentes grupos de pessoas quanto à natureza e à legitimidade das relações de poder prevaletentes (ex.: o que significa justiça, bens públicos, cidadania). Cox (1996) observa que *“The clash of rival collective images provides evidence of the potential for alternative paths of development and raises questions as to the possible material and institutional basis for the emergence of an alternative structure”* (p. 99).

O terceiro eixo que sustenta uma estrutura histórica são as instituições humanas. Sua função é estabilizar e perpetuar a ordem, encorajando imagens coletivas consistentes com as relações de poder prevaletentes. Elas são amálgamas de ideias e de poder material, logo podem se tornar um campo de batalha de tendências opostas ou estimular a criação de novas instituições que reflitam tendências distintas. Com relação às instituições, Cox alega que:

“There is a close connection between institutionalisation and what Gramsci called hegemony. Institutions provide ways of dealing with internal conflicts so as to minimize the use of force. There is an enforcement potential in the material power relations underlying any structure, in that the strong can clobber the weak if they

think it necessary. But force will not have to be used in order to ensure the dominance of the strong to the extent that the weak accept the prevailing power relations as legitimate.” (COX, 1996. p. 99)

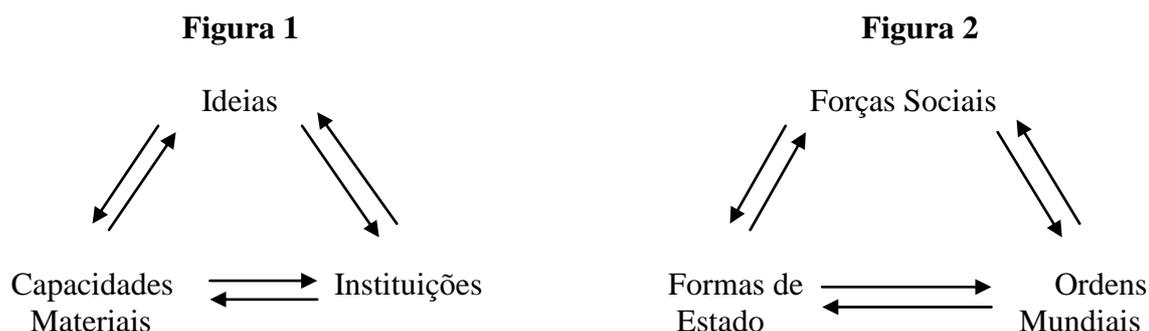
Cox afirma que essa situação se estabelece caso o mais forte perceba sua missão como hegemônica, e não meramente dominante ou ditatorial; estando disposto, portanto, a fazer concessões que assegurem o consentimento dos fracos a sua liderança, expressa em termos universais ou relacionados ao interesse geral, em vez de a serviço de interesses particulares. Torna-se conveniente, portanto, distinguir estruturas hegemônicas das não hegemônicas, *“that is to say between those in which the power basis of the structure tends to recede into the background of consciousness, and those in which the management of power relations is always in the forefront”* (COX, 1996. p. 99).

O autor alerta que a hegemonia não pode, no entanto, ser entendida como um conjunto de instituições. Segundo Cox, hegemonia seria a conjunção coerente de instituições, ideologias e capacidades materiais; portanto, concentrar-se na dimensão institucional de uma dada hegemonia poderia obscurecer mudanças relevantes nas relações das forças materiais ou a emergência de uma nova ideologia ameaçadora à ordem prevalecente. *“Institutions may be out of phase with this other aspects of reality and their efficacy as a means of regulating conflict (and thus their hegemonic function) thereby undermined. They may be an expression of hegemony but cannot be taken as identical to hegemony.”*(COX, 1996. p. 100).

As estruturas históricas são instrumentos utilizados por Cox para compreender três esferas distintas, porém relacionadas, de atividade: as forças sociais (geradas no processo de produção); as formas de Estado (derivadas de um estudo do complexo Estado/sociedade civil); as ordens mundiais (as configurações de forças que definem a problemática da paz e da guerra para o conjunto de estados).

“Considered separately, social forces, forms of state, and world orders can be represented in a preliminary approximation as particular configurations of material capabilities, ideas, and institutions (Figure 1). Considered in relation to each other, and thus moving toward a fuller representation of historical process, each will be seen as containing, as well as bearing the impact of, the others (Figure 2).” (COX, 1996. p. 101)

Para Cox, a relação entre os três níveis não é simplesmente unilinear, não havendo uma relação pré-determinada de causalidade. É possível notar que cada um desses níveis está relacionado a uma esfera geográfica (local, nacional, global).



A Figura 1 (COX, 1996. p. 98) representa a correlação entre os elementos que sustentam uma estrutura histórica, que representa os limites estruturais da ação (o Estado das coisas), enquanto a Figura 2 (COX, 1996. p. 101) representa um arranjo coerente de forças sociais entre as diferentes escalas geográficas, uma estrutura global de poder. As forças sociais arranjam-se em uma estrutura global de poder e produzem uma estrutura histórica coerente consigo. A estrutura histórica torna-se, então, um balizamento à dinâmica social, conservando a estrutura de poder que a concebeu. A alteração na correlação das forças sociais produz contradições na estrutura histórica, que entra em descompasso com a antiga estrutura de poder. Enquanto a dinâmica social possibilitar o arranjo coerente dos elementos da estrutura histórica, ela se mantém. O surgimento de incoerências entre os elementos estruturais provoca a decomposição da estrutura histórica e sua substituição por uma nova, sustentada em uma nova relação coerente dos três elementos. O arranjo da Figura 1 demonstra as limitações às ações dos agentes sociais, cuja manifestação determina a correlação de forças demonstrada na Figura 2, que, dialeticamente, provoca alterações no tripé de sustentação da estrutura histórica. A correlação entre os dois arranjos é o que determina a dinâmica histórica de funcionamento dialético, segundo Cox.

“Represented as a fit between material power, ideology and institutions, hegemony may seem to lend itself to a cyclical theory of history; the three dimensions fitting together in certain times and places and coming apart in others (...) what is missing is some theory as to how and why the fit comes about and comes apart. It is my contention that the explanation may be sought in the realm of social forces shaped by production relations.” (COX, 1996. p. 105)

Robert Cox opta por utilizar as forças sociais produzidas no processo de produção como a explicação central da economia política global. Segundo o autor, a estrutura global pode ser compreendida pela interação de forças sociais assim como é pela interação de estados – “*The world can be represented as a pattern of interacting social forces in which states play an intermediate though autonomous role between the global structure of social forces and local configurations of social forces within particular countries.*” (COX, 1996. p. 105). Ele afirma

que essa seria a perspectiva da economia política sobre o mundo – ver o poder como produto dos processos sociais, em vez de tomá-lo como dado sob a forma de capacidades materiais acumuladas, que seriam em verdade o resultado desses processos – “*Paraphrasing Marx, one could describe the latter, neo-realist view as the fetishism of power.*” (COX, 1996. p. 105).

Robert Cox utiliza sua teoria para explicar a estabilidade relativa das sucessivas ordens mundiais, associando estabilidade à hegemonia, i.e., a conjunção coerente entre uma configuração de poder material, a imagem de ordem mundial prevalecente (incluindo algumas normas) e um conjunto de instituições que administram essa ordem sob um semblante de universalidade (ou seja, não apenas como instrumento da dominação de um Estado em particular) (COX, 1996. p. 103). Nessa formulação, o poder estatal deixa de ser o único fator de explicação e torna-se parte do que deve ser explicado.

Em ***Social Forces, States and World Orders***, Robert Cox identifica os períodos da *pax britannica* e da *pax americana* como estruturas históricas. “*The two periods of the pax britannica and the pax americana also satisfy the reformulated definition of hegemony.*” (COX, 1996. p. 103). É importante, de acordo com suas premissas, ressaltar que a formulação da teoria de Cox ocorreu no contexto histórico de *pax americana*. Como é uma teoria crítica, seu objetivo é identificar as contradições presentes nessa estrutura histórica de forma a transformá-la, destacando prováveis cenários futuros. A análise da estrutura histórica atual terá, portanto, prevalência sobre a análise da anterior, a *pax britannica*.

“Since the practical issue at the present is whether or not the *pax americana* has irretrievably come apart and if so what may replace it, two specific questions deserving attention are: (1) what are the mechanism for maintaining hegemony in this particular historical structure? And (2) what social forces and/or forms of state have been generated within it which could oppose and ultimately bring about a transformation of the structure?” (COX, 1996. p. 107)

Para responder à primeira pergunta, Cox diz ser necessário levar em conta o processo de internacionalização do Estado. Durante a *pax britannica*, a ideologia do liberalismo econômico tornava desnecessária a institucionalização das relações internacionais, pois postulava uma clara separação entre economia e política, que possibilitava à City londrina operar como administradora e reguladora das normas internacionais, enquanto a supremacia marítima britânica garantia seu respaldo de força (COX, 1996. p. 103). Com a *pax americana* e a revisão do liberalismo econômico em Bretton Woods, foi necessário produzir um maior número de instituições internacionais formais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, o que tornou a configuração de poder da *pax americana* mais rígida que a da hegemonia anterior.

“The nineteenth-century separation of politics and economics had been blurred by the experience of the Great Depression and the rise of the Keynesian doctrines. Since states now had a legitimate and necessary overt role in national economic management, it became necessary both to multilateralize the administrative management of the international economy and to give it an intergovernmental quality.” (COX, 1996. p. 104).

Essas instituições têm a função de conciliar as pressões sociais domésticas com os requerimentos da economia mundial. Elas incorporam mecanismos para supervisionar a aplicação das normas sistêmicas e assistir financeiramente aos países em dificuldade, contanto que mantenham a intenção de consentir às normas estabelecidas (COX, 1996. p. 108).

Posteriormente, tais mecanismos tornaram-se não mais de fiscalização das normas, mas de harmonização de políticas nacionais, uma vez que a noção de obrigação internacional evoluiu para o reconhecimento dos estados de que políticas econômicas nacionais afetam outros países, portanto os efeitos internacionais de tais medidas deveriam ser levados em consideração antes que elas fossem postas em prática. Cox (1996) constata que “*Adjustments are thus perceived as responding to the needs of the system as a whole and not to the will of dominant countries. External pressures upon national policies were accordingly internationalised*” (p. 108-109). Cox vai chamar esse evento de internacionalização do Estado e acusá-lo de ser o principal mecanismo de manutenção da hegemonia norte-americana.

Estruturas estatais próprias desse processo de harmonização de políticas nacionais podem ser contrastadas com aquelas do Estado do bem-estar nacional do período anterior. Enquanto estas estruturas promoveram a criação de estruturas corporativistas, que harmonizam os interesses da indústria e dos trabalhadores organizados, de forma a tornar efetivo o planejamento econômico a nível nacional e controlam os impactos externos sobre a economia por meio de medidas protecionistas, o processo levado adiante com a internacionalização do Estado tomou rumos distintos. Nesse novo contexto, certas agências estatais – aquelas fundamentais para o ajuste da política econômica doméstica à internacional (ex.: ministérios da fazenda e da casa civil), preponderam sobre outras, aquelas mais atreladas ao corporativismo nacionalista (ex.: ministério da indústria e do trabalho), compondo uma estrutura de poder que busca o consenso através da barganha entre fragmentos do Estado (ministérios).

“A new axis of influence linked international policy network with the key central agencies of government and with big business. This new informal corporative structure over-shadowed the older more formalized national corporatism and

reflected the dominance of the sector oriented to the world economy over the more nationally-oriented sector of a country's economy.” (COX, 1996. p. 109)

Para responder à segunda pergunta e investigar as novas forças sociais e formas de Estado geradas nessa estrutura é necessário analisar as novas tendências relativas ao processo de produção. Robert Cox afirma que, associado à internacionalização do Estado está o processo de internacionalização da produção, que seria a integração das cadeias produtivas em uma escala transnacional, com diferentes fases de um mesmo processo produtivo acontecendo em diferentes países (COX, 1996. p. 109). Enquanto a expansão do capitalismo rentista, explorado por autores como Lênin e John Hobson, acontecia sobretudo por meio do investimento em portfólio, a produção internacional expande-se através do investimento direto. Cox (1996) alega que *“the essential feature of direct investment is possession, not of money, but of knowledge – in the form of technology and especially in the capacity to continue to develop new technology. The financial arrangements for direct investment [...] are subordinated to this crucial factor of technical control”* (p. 110). Isso se deveria ao fato de serem os detentores desse conhecimento, dessas técnicas, que controlariam e planejariam todo o processo de produção global.

A essencialidade do investimento direto, no processo de internacionalização da produção, parece sugerir uma preponderância do capital industrial sobre o financeiro, uma vez que grandes corporações multinacionais, que se expandem através do investimento direto, são capazes de se autofinanciar ou de mobilizar capital de inúmeras formas, como através dos mercados de capitais. O autor afirma, no entanto, que visualizar tal subordinação do capital financeiro é um erro.

“Since the 1970s, finance capital seems to be returning to prominence through the operations of the multinational banks, not only in the old form of rentier imperialism administering loans to peripheral states, but also as a network of control and private planning for the world economy of international production. This network assesses and collectivises investment risks and allocates investment opportunities among the participants in the expansion of international production [performing] the function of Lenin's collective capitalist.” (COX, 1996. pp. 110-111)

Robert Cox não diverge de Lênin sobre a preponderância do capitalismo financeiro na economia mundial, reafirmando o papel dos grandes bancos multinacionais como capitalistas coletivos; no entanto, ele opõe a lógica do imperialismo rentista à lógica da internacionalização da produção. A subordinação do capital industrial ao capital financeiro permanece, porém o controle da produção internacional decorre não mais de relações de

subordinação financeira, mas de subordinação tecnológica. O comando da produção internacional é realizado por quem controla as tecnologias de produção mais avançadas, não simplesmente por quem controla o capital financeiro. Certamente, aqueles que controlam tais tecnologias são também os grandes comandantes dos fluxos internacionais de capital, portanto, embora a lógica de comando tenha sido alterada, os comandantes da economia internacional, os capitalistas coletivos, são os mesmos grandes grupos. O comando do capital financeiro é fundamental e preponderante, porém, somente na medida em que é capaz de controlar as tecnologias mais avançadas.

É plausível afirmar que o fortalecimento do capital financeiro, a partir dos anos 1970, está diretamente relacionado à consolidação do processo de internacionalização do Estado, que vai facilitar a livre movimentação de capital, ao harmonizar políticas nacionais internacionalmente e ao promover a intensificação do comércio internacional, reduzindo barreiras comerciais (COX, 1996. p. 107-109).

Conforme proposto pela metodologia crítica baseada em uma análise histórico-materialista, o objetivo primário de realizar o estudo empírico da história seria identificar processos de mudanças que apontem incoerências na estrutura histórica vigente e que precipitem sua transformação em uma estrutura alternativa. Sendo assim, ao analisar o período da *pax americana*, Cox objetiva identificar novas forças sociais e novas formas de Estado surgidas nesse momento, que podem gerar conflitos e contradições e, eventualmente, compor uma nova estrutura histórica. Nesse sentido, a primeira mudança relevante identificada pelo autor é que, com o processo de internacionalização da produção, é cada vez mais razoável pensar em uma estrutura de classes global sobreposta, ou paralela, à estrutura de classes nacional.

*“At the apex of an emerging global class structure is the transnational managerial class. Having its own ideology, strategy and institutions of collective action, it is both a class in itself and for itself.”*(COX, 1996. p. 111). A classe dos gerentes transnacionais está organizada em torno de órgãos como a Comissão Trilateral, o Banco Mundial, o FMI e a OCDE e desenvolveu uma ideologia própria e guias para as políticas nacionais (COX, 1996. p. 111). Essa classe seria fruto direto da internacionalização do estado; sua ação penetraria no interior dos estados nacionais, fazendo também dos responsáveis pelos setores internos voltados para a economia internacional (ex.: funcionários dos ministérios das finanças, gerentes de empresas ligadas à produção internacional) parte dela, não somente os altos executivos de multinacionais ou funcionários de agências internacionais.

Cox alerta que essa classe não deve ser confundida com a dos capitalistas nacionais, i.e., os detentores dos meios de produção exclusivamente internalizados em um país, uma vez que

estes buscam o protecionismo do Estado como reação natural aos desafios da produção internacional, apresentando, portanto, interesses bastante divergentes.

Quanto à classe dos trabalhadores, Cox (1996) afirma que “*Industrial workers have been doubly fragmented. One line of cleavage is between established and non-established labor*” (p. 111). Trabalhadores estabelecidos são aqueles que conseguiram maior estabilidade e segurança em seus empregos, possuindo assim planos de carreira. São trabalhadores mais qualificados, trabalham em empresas maiores e possuem sindicatos eficazes.

Cox alerta para o fato de esta não ser uma classe monolítica e de a distinção entre trabalhadores estabelecidos constituir o segundo ponto de fragmentação da classe trabalhadora. Há os trabalhadores estabelecidos no setor da produção internacional, aliados em potencial do capital internacional, uma vez que são facilmente cooptados pelo raciocínio corporativista, i.e, tanto empregadores como empregados percebem como seu interesse comum o bem-estar da empresa e a expansão da produção internacional. Há também aqueles empregados no setor do capital nacional, mais suscetíveis aos apelos do protecionismo e do corporativismo nacional, percebendo uma interconexão entre o bem-estar do capital nacional, dos empregos e dos trabalhadores (COX, 1996. pp. 111-112).

A clivagem entre trabalhadores estabelecidos e não-estabelecidos é um processo natural do capitalismo e ocorre desde o período de Revolução Industrial na Inglaterra vitoriana. A essa época, no entanto, essa parcela da sociedade, alijada das relações empregatícias (mesmo que precárias, haja vista os padrões trabalhistas da época), era então chamada de “*vagabonds*” e era intensamente reprimida pelo Estado liberal inglês (ex.: *Vagrancy Act* de 1824), com o objetivo de gerar constantes pressões de demanda sobre o mercado de trabalho com a formação do exército de reserva de mão de obra. Já o segundo ponto de fragmentação, entre trabalhadores estabelecidos no setor nacional e aqueles no internacional, é decorrência do processo de internacionalização da produção, que elevou as relações corporativistas a um plano global. Com relação aos trabalhadores não estabelecidos, Cox aponta o seguinte:

“Non-established workers, by contrast, have insecure employment, have no prospect of career advancement, are relatively less skilled, and confront great obstacles in developing effective trade unions. Frequently, the non-established are disproportionately drawn from lower-status ethnic minorities, immigrants and women. The institutions of working class have privileged established workers. Only when the ideology of class solidarity remains powerful [...] in conditions of high ideological polarisation and social and political conflict, do organisations controlled by established workers (unions and political parties) attempt to rally and act for non-established workers as well.” (COX, 1996. pp. 111-112)

O autor afirma que a mão de obra não estabelecida cumpre o papel fundamental para a expansão da produção internacional de abastecer a demanda por mão de obra semiquificada, permitindo às empresas promover a descentralização industrial em busca de mão de obra barata nos países periféricos. Cox prossegue, afirmando que muitos governos do Terceiro Mundo buscaram antecipar-se à possibilidade dessa nova força social desenvolver suas próprias organizações de consciência de classe, ao impor uma estrutura de corporativismo estatal, sob a forma de sindicatos controlados pelo governo ou pelo partido dominante. Ainda que isso atrase a articulação de consciência de classe desse grupo, e mesmo considerando que a produção internacional se expanda rapidamente, ainda assim, grande parte da população mundial nas áreas mais pobres permanecerá alijada da economia mundial, sem emprego ou renda dela derivada. O autor conclui que *“A major problem for international capital in its aspiration for hegemony is how to neutralize the effect of this marginalization of perhaps one third of the world’s population so as to prevent its poverty from fuelling revolt”* (COX, 1996. p. 113).

Uma vez identificadas as tendências fundamentais da *pax americana*, estabelecidas pelo seu processo produtivo particular, e as possíveis incoerências que podem surgir entre as forças sociais nela geradas, Cox vai antecipar cenários razoáveis de transformação, i.e., possíveis estruturas históricas alternativas entre as quais escolher normativamente de forma a orientar estrategicamente a ação política revolucionária.

O cenário mais óbvio é o de uma nova hegemonia, baseada não mais nas estruturas nacionais de classe, mas nessa nova estrutura global apresentada, derivada do processo de internacionalização da produção.

“This would require a consolidation of two presently powerful and related tendencies: the continuing dominance of international over national capital within the major countries, and the continuing internationalization of the state. Implicit in such an outcome, is the continuance of monetarism as the orthodoxy of economic policy, emphasizing the stabilization of the world economy (anti-inflationary policies and stable exchange rates) over the fulfillment of domestic socio-political demands (the reduction of unemployment and the maintenance of real wages levels).” (COX, 1996. pp. 113-114)

Esta perspectiva mais conservadora não prevê alterações no cenário geopolítico internacional, sendo a hegemonia sustentada por uma coalizão centrada nos Estados Unidos, Alemanha e Japão, com o apoio de outros estados cooptados pelo capital internacional. Nesse cenário, as demandas dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento por industrialização seriam atendidas pela continuação da descentralização industrial nos países centrais. Nestes

últimos, os conflitos sociais seriam combatidos através do corporativismo empresarial, enquanto, nos países periféricos, isso seria feito através de uma combinação de corporativismo estatal e repressão (COX, 1996. p. 114).

As forças sociais que se opõem a essa tendência são o capital nacional e a parcela dos trabalhadores estabelecidos a ele ligados, assim como trabalhadores não estabelecidos, recentemente mobilizados, dos países em desenvolvimento e marginais sociais nos países mais pobres (COX, 1996. p. 114). Entretanto, Cox alerta para o fato de não haver qualquer coesão natural entre essas forças, tornando possível que elas sejam neutralizadas separadamente por uma hegemonia eficaz. Alerta também para o fato de, caso essas forças consigam se reunir de forma coesa, porém em um único país em particular, precipitando uma mudança de regime, este país seria isolado da estrutura mundial, ou seja, nos países em que a força hegemônica falhe, ela seria reafirmada pela estrutura global (COX, 1996. p. 114).

Outra estrutura histórica alternativa viável seria a de uma estrutura mundial não hegemônica de conflito entre os países centrais. Cox afirma que:

“Perhaps the most likely way for this to evolve would be through the ascendancy in several core countries of neo-mercantilist coalitions which linked national capital and established labor, and were determined to opt out of arrangements designed to promote international capital and to organize their own power and welfare on a national or sphere of influence basis.” (COX, 1996. pp. 114-115)

Segundo o autor, o mais razoável de se esperar seria que essa coalizão fosse uma reação à continuação das políticas monetaristas, que passariam a ser percebidas como geradoras de desemprego e prejudiciais ao capital nacional, levando essa ideologia a ser atacada por subordinar o bem-estar nacional a forças externas e por demonstrar credibilidade ilusória nos mercados (COX, 1996. p. 115). A estrutura neomercantilista mais provável é a de corporativismos industriais nacionais, unindo capital nacional, trabalhadores organizados e o Estado na implementação de políticas estatais.

Finalmente, Cox identifica uma terceira estrutura histórica alternativa, mais improvável por exigir configurações mais difíceis de serem estabelecidas.

“A third and more remotely possible outcome would be the development of a counterhegemony based on a Third World coalition against core country dominance and aiming towards the autonomous development of peripheral countries and the termination of the core-peripheral relationship. A counterhegemony would consist of a coherent view of an alternative world order, backed by a concentration of power sufficient to maintain a challenge to core countries.” (COX, 1996. p. 115)

O autor afirma que, apesar de este resultado ser prenunciado pela demanda por uma Nova Ordem Econômica Internacional, ainda falta ao consenso prevalecente por trás dessa demanda uma visão suficientemente clara de uma economia política global alternativa capaz de constituir tal contra-hegemonia.

Cox afirma que essa contra-hegemonia depende amplamente de um desenvolvimento específico das estruturas estatais do Terceiro Mundo (COX, 1996. p. 115). Segundo o autor, a força social que controla boa parte desses países é a “classe estatal” – uma combinação de membros de partido, burocratas do estado, militares e sindicalistas – uma vez que são esses que comandam a máquina pública. Essa classe seria consequência de uma resposta local às forças geradas pela internacionalização da produção, uma tentativa pequeno-burguesa de fazer frente a essas forças, ao aumentar seu controle sobre o aparato produtivo do país.

“The orientation of the state class is indeterminate. It can be either conservative or radical. It may either bargain for a better deal within the world economy of international production, or it may seek to overcome the unequal internal development generated by international capital.” (COX, 1996. p. 116)

Segundo Cox, a classe estatal conservadora é mais suscetível a ser incorporada a uma nova hegemonia dos países centrais e a manter o corporativismo estatal como contrapartida ao capital internacional. O desenvolvimento específico do aparelho estatal ao qual Cox se refere, para que ocorra uma coalizão terceiro-mundista, é a formação de uma classe estatal de viés radical. No entanto, o autor afirma que essa classe só é provável de assumir tal forma se apoiada pelas massas sob a forma de um populismo genuíno (não a simples manipulação das massas por líderes políticos) (COX, 1996. p. 116). Isso poderia decorrer da mobilização de uma nova força de trabalho não estabelecida, ao mesmo tempo em que evolui o processo de marginalização de uma parte crescente da população urbana, decorrente da internacionalização da produção. *“The radical alternative could be the form of response to international capital in Third World countries, just as neo-mercantilism could be the response in richer countries. Each projects a particular state structure and vision of world order.”*(COX, 1996. p. 116).

Embora Robert Cox produza uma análise interessante e projeções ainda razoáveis, sua grande contribuição nesse artigo é munir o analista da economia política global com uma metodologia capaz de analisar os aspectos sincrônico e diacrônico de uma estrutura social, além de ser capaz de analisar como as forças sociais se organizam e interagem nas diferentes escalas geográficas. A estrutura histórica permite analisar a dinâmica social de dentro e, portanto, participar ativamente dessa dinâmica. Além disso, Robert Cox é inovador ao

transferir o foco de análise da economia política global do Estado para as forças sociais, passando o complexo Estado/sociedade civil a ser um dos elementos a ser explicado. O conceito de hegemonia é utilizado para ilustrar esse momento de coerência entre as forças sociais nos diversos níveis e os elementos estruturais que determinam o poder, o que levou a teoria de Cox a ser comparada a de Antonio Gramsci.

## II.2. Influências e relações da metodologia crítica de Cox

Em seu artigo seguinte, *Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method* (1983), Cox vai aprofundar a relação de sua metodologia com a teoria gramsciana, apresentando sua compreensão de alguns dos conceitos de Gramsci e como eles podem ser utilizados na análise da economia política global. Cox absorve o conceito de hegemonia de Gramsci, como uma relação de dominação e subordinação, estabelecida por consentimento, com um aspecto latente de coerção, que provoca um alargamento do significado de Estado para ambos – Estado e sociedade comporiam uma estrutura sólida chamada bloco histórico, que é a principal influência de Gramsci na concepção das estruturas históricas de Cox.

“This perception of hegemony led Gramsci to enlarge his definition of the state. When the administrative, executive, and coercive apparatus of government was in effect constrained by the hegemony of the leading class of a whole social formation, it became meaningless to limit the definition of the state to those elements of government. To be meaningful, the notion of the state would also have to include the underpinnings of the political structure in civil society. Gramsci thought of these in concrete historical terms: the church, the educational system, the press, all the institutions which helped to create in people certain modes of behavior and expectations consistent with the hegemonic social order (...) The hegemony of a dominant class thus bridged the conventional categories of state and civil society, categories which retained a certain analytical usefulness but ceased to correspond to separable entities in reality.” (COX, 1996. pp. 126-127)

A concepção do bloco histórico como um instrumento dialético, no sentido que seus elementos (estrutura e superestrutura) interagem de forma a criar uma unidade mais ampla – *“The juxtaposition and reciprocal relationships of the political, ethical, and ideological spheres of activity with the economic sphere avoid reductionism. It avoids reducing everything either to economics (economism) or to ideas (idealism).”* (COX, 1996. p. 131) – influencia profundamente a concepção de Cox das estruturas históricas. Cox herda a noção de que uma revolução implicaria o desenvolvimento de um novo bloco histórico forte o

suficiente para substituir o anterior, mas que isso só aconteceria quando o primeiro houvesse esgotado seu potencial máximo.

Cox estuda as estratégias revolucionárias de Gramsci, guerra de movimento (tomada do poder) e guerra de posição (lenta e persistente fundação social de um novo Estado), e entende que a transformação da sociedade deve surgir da construção de uma contra-hegemonia das classes subordinadas, a partir de sua aproximação e da criação de instituições e recursos intelectuais alternativos aos do Estado vigente, enquanto resistem às pressões e tentações de cooptação dos grupos subalternos dentro do quadro de hegemonia burguesa, sendo essa uma importante diferença entre guerra de movimento e social democracia (COX, 1996. pp.126-127).

Robert Cox também absorve de Gramsci a distinção entre sociedades revolucionárias e sociedades que sofreram uma revolução passiva – a introdução de mudanças sem qualquer envolvimento de forças populares (COX, 1996. p. 129). São sociedades que teriam importado (ou sido impostas) aspectos de uma nova ordem criada externamente, sem que a ordem anterior tivesse sido deslocada, entrando em um processo dialético de revolução-restauração que bloqueia a evolução tanto das forças novas quanto das antigas. Este conceito seria uma contrapartida ao conceito de hegemonia, no sentido que descreve as condições de uma sociedade não hegemônica, em que nenhuma classe dominante foi capaz de preponderar. Os países que absorvem os impactos de uma revolução de forma passiva acabam gerando uma relação de dependência com o centro emanante do ímpeto de transformação (COX, 1996. p. 134). Seriam acontecimentos de fundamentação nacional que transbordariam internacionalmente como fenômenos globais. No modelo de hegemonia mundial, a hegemonia é mais intensa e consistente no centro e mais perpassada por contradições na periferia (COX, 1996. p. 137). Cox utiliza este e outros conceitos relacionados de Gramsci para analisar os países do Terceiro Mundo em processo de industrialização.

Robert Cox concorda com Gramsci que as relações internacionais seguem as relações sociais. Isso significa que transformações básicas nas relações internacionais de poder e na ordem mundial (observadas como mudanças na balança militar-estratégica e geopolítica) podem ser traçadas a mudanças fundamentais nas relações sociais (COX, 1996. p. 133). As transformações das relações internacionais decorrem de transformações das relações sociais. O Estado permaneceria, segundo Gramsci, como a entidade básica das relações internacionais e o local onde o conflito social acontece, portanto o local onde hegemonias podem ser construídas; no entanto, seria o Estado ampliado, que inclui sua base social e não a

perspectiva estreita de Estado, que se limita, por exemplo, às práticas burocráticas da política externa ou a suas capacidades militares.

Robert Cox identifica que o movimento rumo à hegemonia e à criação de um bloco histórico são um processo de passagem da esfera da estrutura para a da superestrutura, ou seja, são um processo de passagem dos interesses específicos de uma classe para a construção de instituições e ideologias universais, que não respondem somente a essa classe dominante, mas que prestam satisfações aos grupos subordinados sem prejudicar os interesses vitais e posição de liderança da classe dominante. Os três níveis de consciência no movimento rumo à hegemonia são:

“the economic-corporative, which is aware of the specific interests of a particular group; the solidarity of class consciousness, which extends to a whole social class but remains at a purely economic level; and the hegemonic, which brings the interests of the leading class into harmony with those of subordinate classes and incorporates these other interests into an ideology expressed in universal terms.”  
(COX, 1996. p. 133).

O conceito de hegemonia poder ser aplicado na análise das ordens mundiais para significar um momento de concertação entre os países sob a hegemonia de um líder e o consentimento dos subordinados. Para isso, o Estado líder deveria fundar e proteger uma ordem mundial concebida em termos universais, i.e., não uma ordem em que um Estado explora explicitamente os outros, mas uma em que a maioria dos Estados percebam uma compatibilidade de interesses. Tal ordem não pode ser concebida somente em termos interestatais, ela provavelmente daria oportunidade para que as forças da sociedade civil operassem em escala global.

“The hegemonic concept of world order is founded not only upon the regulation of inter-state conflict but also upon a globally conceived civil society, i.e., a mode of production of global extent which brings about links among social classes of the countries encompassed by it. Historically, hegemonies of this kind are founded by powerful states which have undergone a thorough social and economic revolution. The revolution not only modifies the internal economic and political structures of the state in question but also unleashes energies which expand beyond state’s boundaries. A world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of the internal (national) hegemony established by a dominant social class.” (COX, 1996. pp. 136-137)

A hegemonia em escala global não é, portanto, apenas uma ordem entre estados. É uma ordem de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra em todos os países e se conecta a outros modos de produção subordinados. É também um

conjunto de relações sociais transnacionais que conecta as classes sociais dos diferentes países. A hegemonia mundial é uma estrutura sócio-político-econômica expressa em normas, instituições e mecanismos universais que determinam regras gerais de comportamento para os estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais, regras que sustentam o modo de produção dominante (COX, 1996. p. 137).

O bloco histórico de Gramsci guarda estreita relação com a estrutura histórica de Cox. Enquanto o bloco histórico foi utilizado como instrumento analítico da escala nacional, a estrutura histórica é capaz de realizar uma análise global que incorpora as diferentes escalas geográficas. A segunda diferença é que a dinâmica dialética do bloco histórico é representada pela interação entre os aspectos objetivo (estrutura) e subjetivo (superestrutura) da sociedade. Na estrutura histórica, esses aspectos estariam relacionados às capacidades materiais e ideologias respectivamente. No entanto, Cox identifica um terceiro elemento de sustentação da estrutura histórica: as instituições, que em sua teoria ganham grande relevância. Robert Cox identifica as organizações internacionais como importantes mecanismos da hegemonia.

As instituições internacionais incorporam regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, mas que permitem que ajustes sejam feitos aos interesses subordinados com um mínimo de esforço. Elas são normalmente iniciadas pelo Estado que estabelece a hegemonia, ou devem ao menos obter seu apoio. O Estado dominante busca adesão à instituição e às regras que ela incorpora de forma progressiva na hierarquia global de poder que está construindo. As instituições internacionais também exercem o papel ideológico de ajudar a definir guias para as políticas dos estados, assim como legitimar certas práticas e instituições nacionais que reflitam as orientações favoráveis às forças sociais e econômicas dominantes. As instituições internacionais também têm a função de cooptar a elite do Terceiro Mundo, absorvendo ideias potencialmente contra-hegemônicas e as tornando consistentes com a doutrina hegemônica (COX, 1996. pp.137-138).

Essa nova perspectiva com relação às instituições, como um elemento da hegemonia, é uma mudança no pensamento de Cox com relação ao passado. O autor que antes acreditava na possibilidade de um único indivíduo (o executivo-chefe) transformar a estrutura mundial de poder agora reconhece a inviabilidade da simples atuação individual nesse sentido.

“Individuals from peripheral countries, though they may come to international institutions with the idea of working from within to change the system, are condemned to work within the structures of passive revolution. At best they will help transfer the elements of ‘modernization’ to the peripheries but only as these are consistent with the interests of established local powers. Hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find it

comfortable to rest upon. Only where representation in international institutions is firmly based upon an articulate social and political challenge to hegemony – upon a nascent historic bloc and counterhegemony – could participation pose a real threat.” (COX, 1996, p. 139)

Os representantes nacionais dos países periféricos não estariam conectados com qualquer base política popular, mas com as classes hegemônicas dos países centrais e com as estruturas da revolução passiva em seus países. É determinante que a transformação da ordem mundial esteja fundamentada em uma mudança nas relações sociais que altere a ordem política nacional, o que acontece com a emergência de um novo bloco histórico. A lição gramsciana percebida por Cox é que a tarefa de mudar a ordem mundial começa com o longo e laborioso esforço de construir novos blocos históricos dentro das fronteiras nacionais.

“We must shift the problem of changing world order back from international institutions to national societies (...) only a war of position can, in the long run, bring about the structural changes, and a war of position involves building up the sociopolitical base for change through the creation of new historic blocs. The national context remains the only place where an historic bloc can be founded” (COX, 1996, p. 140).

Nesse contexto, é fundamental a participação de uma organização política eficaz que reúna a nova classe trabalhadora gerada pela produção internacional e que os conecte ao campesinato e aos marginais urbanos. Sem isso, é possível esperar apenas um processo em que as elites políticas locais entrincheirarão seu poder em uma ordem mundial de liberalismo monopolista.

Em 1985, Cox escreve o artigo ***Realism, positivism, and historicism***, que se insere no debate internacionalista de crítica ao neorealismo. O artigo compôs o livro ***Neorealism and its Critics*** e traz a crítica de Cox ao neorealismo de Kenneth Waltz, além de uma exposição de como sua crítica e abordagem difere da dos demais críticos que compõem esse debate, como Robert Keohane, John Ruggie e Richard Ashley. Como o artigo se concentra na crítica à teoria de Kenneth Waltz mais do que na própria teoria de Cox, e aquele é um autor relevante para a Teoria das Relações Internacionais, este artigo será brevemente abordado nesta monografia, concentrando-se apenas nos elementos que dizem respeito à teoria de Cox.

Robert Cox diferencia sua abordagem da dos demais internacionalistas por não estar preocupada em influenciar a política externa dos Estados Unidos ou de qualquer outro país. Ainda assim, o autor julga-se um realista, embora por razões distintas: a compreensão de que o seu destino, assim como o do resto da humanidade, é profundamente conformado por coisas que não pode influenciar – *“The political world is at the outset a given world.”* (COX, 1996.

p. 50). A perspectiva realista de Cox é complementada pela afirmação de Marx de que os homens (e mulheres) fazem a história, mas não em condições de sua escolha e para influenciar os eventos é fundamental compreender as condições não escolhidas pelo indivíduo, mas que contextualizam, limitam e possibilitam sua ação. *“To change the world, we have to begin with an understanding of the world as it is, which means the structures of reality that surround us.”*(COX, 1996. p. 51).

O autor pontua que sua diferença está exatamente nessa compreensão do mundo, ou seja, na metodologia que utiliza para compreender as estruturas da realidade que nos cercam, opondo seu método historicista ao convencional positivismo metodológico. Segundo Cox, o positivismo se esforçaria para conceber as ciências sociais nos modelos da física (ou melhor, da física do século XIX antes de ter assimilado os princípios de relatividade e incerteza). *“This involves positing a separation of subject and object. The data of politics are externally perceived events brought about by the interaction of actors in a field. The field itself, being an arrangement of actors, has certain properties of its own which can be called ‘systemic’. The concept of ‘cause’ is applicable within such a framework of forces.”* (COX, 1996. p. 51).

Na perspectiva historicista, as instituições humanas seriam respostas coletivas a problemas coletivos que produzem determinadas práticas. Instituições e práticas devem, portanto, ser compreendidas através dos processos de mudança psicológica de seus criadores, havendo uma identidade entre sujeito e objeto. As realidades objetivas (o estado, as classes sociais, os grupos de conflito) e suas práticas são na verdade ideias intersubjetivas. *“As Gilpin says, none of these realities exist in the same way that individuals exist, but individuals act as though these other realities exist, and by so acting they reproduce them.”* (COX, 1996. p. 52). Instituições políticas e sociais são percebidas como respostas coletivas ao contexto físico material em que os agregados humanos se encontram. Por sua vez, estes conformam o quadro material social em que a ação histórica acontece. Isso revela que historicismo e materialismo histórico são a mesma coisa.

“The method of historical materialism – or, in Robert Keohane’s term, its research program – is to find the connections between the mental schema through which people conceive action and the material world which constrains both what people can do and how they can think about doing it.” (COX, 1996. p. 52)

Robert Cox afirma que o neorealismo de Kenneth Waltz não considera tempo e espaço, uma vez que se propõe a ser uma ciência geral da sociedade, sendo incapaz de considerar transformações estruturais. A natureza dos atores (busca por poder) e seu modo de interação (balança de poder) são tidos como constantes e imutáveis. Por sua vez, o historicismo de Cox

reconhece a regularidade humana, porém somente em momentos históricos particulares, e seu programa de pesquisa é revelar as estruturas históricas características desses momentos, além de examinar como elas se transformam (COX, 1996. pp. 52-53).

Para Cox, a transformação da ordem mundial não pode ser explicada apenas em termos da teoria geral do sistema internacional, mas deve considerar transformações nas estruturas estatais e nos modos de produção. O exame da conexão entre esses três elementos compõe o projeto de pesquisa de Cox (COX, 1996. p. 54). A relevância desse projeto é de caráter prático: avaliar o potencial de desenvolvimento da atual ordem mundial e identificar possibilidades de transformação que sirvam como orientação estratégica à ação política.

Por fim, a grande diferença de Cox dos demais autores é seu questionamento da pretensão positivista de não transmitir uma ideologia. O autor assume que sua teoria, como todas, é derivada de uma perspectiva particular e que ciência e ideologia não podem ser separados. Segundo Cox, há um elemento ideológico inevitável na ciência na escolha do assunto e nos propósitos a que a análise é posta. O problema está nas teorias científicas que dizem transcender a história e propõem uma forma universalmente válida de conhecimento. O positivismo, por sua pretensão de escapar da história, acaba produzindo a armadilha das ideologias inconscientes (COX, 1996. pp. 56-57).

Desde a OIT, Robert Cox busca compreender a relação do trabalho (das relações sociais de produção) com a fundação, sustentação e transformação da ordem mundial. Em sua primeira fase, analisa a regulação internacional das relações de trabalho, a perspectiva do topo. Após reconhecer que estava trabalhando como um solucionador de problemas da hegemonia vigente, o autor vai desenvolver uma análise crítica da ordem mundial. Para isso, desenvolve uma metodologia que parte das relações sociais de produção para explicar a dinâmica das estruturas históricas e das estruturas internacionais de poder, apresentando uma teoria inovadora a respeito da economia política global. Uma vez munido de uma metodologia adequada, Cox vai analisar as relações sociais de produção da ordem mundial vigente e vai buscar entender suas tendências de transformação, concluindo essa fase com o livro ***Production, Power, and World Order: social forces in the making of history.***

### Capítulo III

Um novo paradigma para a economia política global –  
o mundo sob a ótica das relações sociais de produção

Em 1987, Robert Cox publica o livro *Production, Power, and World Order: social forces in the making of history*, no qual conclui sua fase de concentração nas relações sociais de produção. “*Production, Power, and World Order completed a phase of my thinking that arose out of concentration upon production relations – my ILO phase.*” (COX, 1996. p. 27). Nesse livro, o autor vai classificar a totalidade da produção mundial em padrões de relação de produção chamados modos de relações sociais de produção (*modes of social relations of production*). Em seguida, ele examinará a dinâmica desses modos, como eles se inter-relacionam e como são afetados pela natureza e atividade dos estados e das forças internacionais. O autor inicia seu livro deixando clara sua premissa fundamental de que o trabalho afeta todas as relações humanas e a organização da sociedade como um todo, sendo este o ponto de partida de sua análise, que segue na direção de compreender formas de Estado e ordens mundiais. Esse enfoque na produção leva diretamente à questão das classes sociais, uma vez que a distinção de poder entre os responsáveis pela produção é a base para a formação e distinção de classes.

“Production creates the material basis for all forms of social existence, and the ways in which human efforts are combined in productive processes affect all other aspects of social life, including the polity. Production generates the capacity to exercise power, but power determines the manner in which production takes place. This study approaches the understanding of current historical change from the standpoint of a reciprocal relationship between power and production.” (COX, 1987. p. 1).

Robert Cox avalia que fazer da análise de classes um elemento central do estudo da transformação histórica parece ultrapassado, mas identifica que isso decorre de uma inadequação ou mau uso desse conceito, que evoca considerar as classes através do desenvolvimento da tradição clássica da economia política, para a qual as relações de classe proveriam a conexão entre economia e política, entre produção e poder. Nesse sentido, a tradição clássica permanece válida, mas definições de classe retiradas de um contexto

histórico do século XIX não podem ser aplicadas mecânica e acriticamente ao mundo atual, sendo necessária uma nova abordagem para compreender a dinâmica das forças sociais geradas no processo de produção e como elas afetam e são afetadas pelo Estado e pela ordem mundial (COX, 1987. p. 3).

Segundo o autor, padrões persistentes de relações de produção, derivados da experiência histórica podem ser expressos como tipos ideais, i.e., práticas sociais persistentes criadas e transformadas pela ação coletiva da humanidade. Tipos ideais “congelam” o movimento da história, fixando conceitualmente uma prática social em particular (como uma forma de organizar a produção ou o Estado), o que permite que essas práticas sociais sejam comparadas e contrastadas, não havendo, portanto, incompatibilidade entre o uso de tipos ideais e uma visão dialética da história. Tipos ideais são uma forma de representar estruturas históricas (COX, 1987. p. 4). Estruturas são práticas sociais estabelecidas e coletivamente aceitas que precedem os indivíduos, mas que são subproduto da atividade humana coletiva. *“Historical structures, as the term is used in this book, mean persistent social practices, made by collective human activity and transformed through collective human activity.”*(COX, 1987. p. 4).

Na primeira parte de seu livro, Cox debruça-se sobre as relações sociais de produção analisadas em três aspectos: a estrutura do poder social, ou seja, as relações de poder que governam a produção – o quê é produzido e como; a estrutura de autoridade interna ao processo produtivo (organização técnica e humana); e as consequências distributivas da produção, determinadas pelas lutas pelo poder entre grupos sociais. De forma a estudar essas relações de produção em termos concretos, o autor vai dividir esse conceito geral em doze tipos ideais chamados **modos de relações sociais de produção**.

Para se entender a **estrutura do poder social** é fundamental compreender que em cada modo há um grupo dominante, que controla a produção, e outro subordinado, que trabalha sob o seu controle. Como a produção acontece em um contexto preexistente de poder social, os grupos dominantes e subordinados são definidos a partir de classes sociais já existentes. Classes são realidades históricas de uma sociedade produzida por experiências coletivas. Elas se originaram na produção na história passada e se transformaram em agregados humanos, formas coletivas de sentimento e ação. O poder social das classes dominantes se origina no controle da produção acumulado do passado – recursos produzidos no passado transformaram-se em posições de prestígio e influência social. Sendo assim, a estrutura de classes afeta as posições de poder nas relações de produção (COX, 1987. pp. 17-18).

As **dinâmicas internas do processo produtivo** são condicionadas pela forma como o trabalho é alocado. A tecnologia exerce importante papel nesse processo, pois estrutura as relações entre aqueles que comandam e os que executam ordens, podendo ser consideradas estruturas de controle sobre o trabalho. São, portanto, motivadas por forças sociais determinadas a controlar a produção, e não por uma lógica própria de descobertas e inovações (COX, 1987. pp. 19-21).

Quanto à **distribuição do produto**, há a clivagem entre o que é retido pelos grupos dominantes e o que vai para os grupos subordinados. Entre o que fica com o grupo dominante, há a separação entre o que é consumido e o que é investido. Esta última separação marca a diferença entre reprodução simples, do antigo regime, e a reprodução ampliada, do capitalismo e dos sistemas redistributivos (COX, 1987. pp. 21-22). Começando pelo modelo de reprodução simples, é possível identificar quatro dos doze modos de relações sociais de produção: subsistência, camponês-senhor, mercado de trabalho primitivo e doméstica.

A **relação de subsistência** é a mais antiga forma social de produção e é caracterizada pela produção familiar autossuficiente voltada predominantemente para o consumo direto e valendo-se de tecnologia primitiva. O resultado é um modo de produção de eficiência limitada – o montante produzido é determinado pelas necessidades biológicas de sobrevivência e reprodução. Ainda assim, ocasionalmente ocorrem excedentes que, no entanto não são acumulados para expansão. A alocação do trabalho nesse modo é determinada pelo costume, o que requer a solidarização do planejamento da produção assim como dos meios de sobrevivência. As formas contemporâneas mais importantes de relações de subsistência são os resíduos de “economias naturais”<sup>4</sup> (ex.: aldeias indígenas) e o cultivo familiar em pequenos lotes rurais. Esse modo encontra-se substancialmente fora da economia monetizada e das redes de troca, mas constitui reserva e meio de reprodução da força de trabalho para os outros modos de produção livre de custos (COX, 1987. pp. 36-39).

De forma distinta, as **relações de produção camponês-senhor** baseiam-se em uma estrutura de classes. A classe dominante dos senhores, proprietários das terras, se apropria do excedente produzido pelos camponeses, classe subordinada de agricultores eternamente vinculados à terra que cultivam. Nesse sistema, não há mobilidade social, sendo a classe de um indivíduo vitalícia e hereditária. O poder dos senhores se baseia no poder militar, em sanções religiosas e/ou no poder do dinheiro (através do endividamento dos camponeses). O predomínio da última forma é um fenômeno recente. O grupo dominante possui incentivo a

---

<sup>4</sup>O termo é utilizado por Karl Marx em seus escritos econômicos, tais como “*Grundrisse*” e “*O Capital*”.

adquirir mais terras e camponeses, mas não a produzir eficientemente, fazendo com que não haja acumulação para o investimento em inovações produtivas, logo marcando o modo com tecnologia primitiva e baixa produtividade. A legitimidade feudal de obrigações recíprocas foi minada e atualmente a violência e repressão através de métodos ilegais tolerados ou negligenciados pelo Estado é o que garante o funcionamento deste modo (COX, 1987. pp. 39-44).

O funcionamento do mercado de trabalho depende da existência de indivíduos sem nenhum vínculo com qualquer relação social de produção e também da prática de trocar força de trabalho por dinheiro, de forma que produza um mecanismo de determinação dos salários. O **mercado de trabalho primitivo** conta somente com o primeiro fator. Assim, seus números aumentam proporcionalmente aos deslocamentos sociais que ocorrem (COX, 1987. pp. 44-46).

Esse modo não é regulado pelo Estado permanecendo, portanto como extralegal. Em tese, estes trabalhadores possuem mobilidade, mas na prática lhes é negada a escolha de emprego e a capacidade individual de barganha. Seus ganhos típicos advêm de transações únicas com pessoas de fora deste modo. Há também relações internas, com um chefe que explora, protege e garante acesso a oportunidades (ex.: cafetões) (COX, 1987. pp. 45-46).

Hoje, o mercado de trabalho primitivo é um fenômeno predominante em países pobres e recém industrializados, onde há um enorme exército de reserva de mão de obra. Este modo de produção oferece algumas vantagens à sociedade estabelecida, como a oferta barata de serviços domésticos, a pressão descendente sobre os salários e constante ameaça aos trabalhadores empregados, disciplinando-os. Como permanecem marginais à sociedade, esses trabalhadores buscam sua segurança fora das leis estabelecidas. Sua consciência subjetiva oscila entre a aceitação, através de um instrumentalismo pragmático, e a revolta. Essa ameaça à segurança da sociedade ordenada faz ser mais frequente que eles sejam vitimados do que protegidos pelas forças do Estado (COX, 1987. pp. 47-48).

Finalmente, há as **relações domésticas de produção**, que podem ser consideradas como derivadas da produção de subsistência, uma vez que no passado ambas compunham duas faces do mesmo modo de relações sociais de produção. Atualmente, no entanto, este modo se distingue do outro e funciona como o principal meio de reprodução da espécie humana, logo da força de trabalho. Não há estruturas de classe e a autoridade é derivada do modelo de família patriarcal, sendo a produção determinada por uma divisão sexual do trabalho. Toda a produção é para o consumo direto e não é avaliada monetariamente. Inovações como os eletrodomésticos, assim como as crescentes oportunidades de emprego para as mulheres

contribuíram para a decadência desse modo que, no entanto, permanece como a produção de última instância – quando o desemprego aumenta, as forças produtivas são forçadas de volta à produção familiar (COX, 1987. pp. 48-50).

O capitalismo contribuiu com o surgimento de seis novos modos de relações sociais de produção. O primeiro da era do capitalismo competitivo foi o **emprego autônomo**. Este surgiu das resistências camponesas às tentativas dos nobres de extrair cada vez mais de seu produto, sendo, portanto uma transformação da relação produtiva camponês-senhor. Atualmente, esta categoria é composta por fazendas familiares, artesãos independentes, pequenos lojistas, artistas, escritores e profissionais liberais de toda sorte (COX, 1987. pp. 52-53).

Este modo depende da existência do mercado de bens e serviços, que é operado pelos modos dominantes. Destarte, é um modo subordinado que opera nos espaços residuais deixados por aqueles modos, em geral fornecendo serviços que as grandes empresas consideram muito custosos. É importante ressaltar que o emprego autônomo não é uma forma exclusivamente capitalista de produção, uma vez que não envolve contratação de mão de obra. O lucro obtido é fruto da autoexploração, e não da extração de excedente dos empregados (COX, 1987. pp. 53-54).

Em longo prazo, o emprego autônomo é um modo precário de produção, já que os mais bem sucedidos evoluem à situação de **mercado de trabalho empresarial**. Quatro fatores foram determinantes para o surgimento desse novo modo de relações sociais de produção: acumulação de capital na mão de investidores na expansão da produção para o mercado; a expansão do mercado de bens básicos à sobrevivência, o que permitiu que a produção para troca suplantasse a produção para o uso pessoal; criação de um mercado de terras (fim do feudalismo); e a expansão do mercado de trabalho – através da separação de uma proporção crescente de trabalhadores dos meios de produção e do estabelecimento da prática de determinar salários pelas leis de oferta e demanda (COX, 1987. pp. 56-57). O que caracteriza esse modo de produção é o fato de a mão de obra ser tratada puramente como mercadoria, sendo os seus salários determinados pelas leis de mercado, o que significa a manutenção de salários de subsistência devido à oferta abundante de mão de obra.

Com a consolidação do capitalismo e, principalmente, o surgimento das grandes indústrias, a grande massa proletária adquiriu consciência de classe e passou a agir coletivamente em favor de seus direitos. Daí surgiu os sindicatos, entre os trabalhadores mais estabelecidos, que conferiram ao proletariado maior poder de barganha nas relações com seus empregadores. Segundo Cox (1987), ficou estabelecida uma nova relação social de produção chamada

**bipartismo**, que institucionalizava o conflito de classes mais clássico, conforme estudado por Marx. A contrapartida dessa institucionalização pelo Estado foi a aceitação pelos trabalhadores do modelo capitalista de desenvolvimento. O estado, no entanto, não intervinha nas negociações bilaterais, somente provia o quadro jurídico necessário a garantir o poder de barganha dos sindicatos. Por sua vez, as relações bilaterais ocorridas no bipartismo não levariam em conta os interesses do Estado na busca de suas políticas públicas (COX, 1987. pp. 63-69).

O fim do século XIX viu o capitalismo competitivo evoluir para uma situação monopolística, marcada por uma maior presença do estado, de grandes corporações e grandes bancos, e pela existência de uma divisão internacional do trabalho. A longa depressão iniciada em 1873 levou à falência diversas pequenas empresas provocando forte concentração industrial e de capital, e fazendo da corporação a forma dominante de organização dos meios de produção. A corporação trouxe um novo modo de relação social de produção: o **corporativismo empresarial**, que adotava uma ideologia de integração social da corporação como uma comunidade produtiva e, em vez de institucionalizar o conflito como fizera o bipartismo, negava sua legitimidade por considerá-lo uma má interpretação de interesses por parte dos trabalhadores (COX, 1987. pp. 70-71). As grandes corporações dispunham de recursos para cooptar a camada mais alta dos trabalhadores por meio da garantia de posições privilegiadas dentro da “tecnoestrutura”<sup>5</sup> corporativa. As políticas corporativas e estatais seriam então estreitamente alinhadas nas questões financeiras, comerciais e industriais. O Estado, no entanto, não intervinha significativamente nas questões trabalhistas, uma vez que as corporações tendiam a exceder as regulações estatais nas condições de trabalho. Este fator foi um dos principais para a fragmentação da classe trabalhadora entre empregados estabelecidos e não estabelecidos, uma vez que os sindicatos dos primeiros funcionavam como sindicatos empresariais, indiferentes às questões dos demais trabalhadores. Sua relação é simbiótica com os empregadores, na qual era interesse comum o bem estar da empresa (COX, 1987. pp. 72-74).

O aumento da intervenção do Estado na economia teria transformado o bipartismo em **tripartismo**. As estruturas corporativas teriam crescido dentro do estado, embaçando a linha que o separa da sociedade civil. O governo teria passado a assumir um papel mais ativo na gestão industrial e nos sindicatos, por estar diretamente interessado no resultado dessa barganha, uma vez que ele próprio é um grande empregador e porque os acordos salariais

---

<sup>5</sup> Este conceito foi formulado por John Kenneth Galbraith em seu livro “O novo Estado industrial”.

afetam o alcance das metas econômicas e sociais das políticas públicas. Este modo decorre, portanto do reconhecimento governamental de que certas políticas públicas são eficazes somente com a observância dos interesses sindicais e das grandes corporações. Assim sendo, seria uma condição do tripartismo uma cultura política que percebesse o Estado como instrumento da sociedade civil e como uma agência harmonizadora de seus interesses divergentes. Logo, este modo pressupõe duas condições políticas: considerável força da classe trabalhadora, representada por sindicatos e partidos políticos fortes, e a hegemonia capitalista (COX, 1987. pp. 74-78).

Nos países onde as relações entre empregadores e trabalhadores não evoluíram rumo ao bipartismo, em geral nos países tardiamente industrializados, onde a classe dominante de empregadores não alcançou uma hegemonia social, líderes políticos visando à organização dos estados industriais modernos teriam criado o **corporativismo estatal**. Não havendo consenso que permita a institucionalização do conflito industrial e visando manter a ordem, regular as condições trabalhistas, promover a harmonia social e eliminar o conflito, o Estado impõe uma forma alternativa de corporativismo. Neste, o poder do Estado, na mão de líderes políticos, prepondera sobre empregadores e trabalhadores, que buscam seus interesses através do contato direto com membros da burocracia estatal ou do partido político dominante, e não através da barganha (COX, 1987. pp. 79-82).

No fim da década de 1920, com o advento do stalinismo, o desenvolvimento redistributivo se caracterizou como uma rota alternativa à reprodução ampliada capitalista. Através da utilização da força do Estado, em vez da força coercitiva do mercado e das leis de propriedade, os regimes revolucionários visavam emparelhar-se ao desenvolvimento capitalista. Com esse objetivo foram criados dois novos modos de relações sociais de produção, que contavam com duas categorias de trabalhadores: os produtores diretos e os redistribuidores.

O **planejamento central**, como um modo de relações sociais de produção, é uma forma de organização da produção através de uma estrutura de comando hierárquica, ou seja, a imposição de uma burocracia externa sobre a indústria, comandando tanto gestores quanto trabalhadores. Não deve ser confundido com planejamento redistributivo – a fixação de prioridades e estratégias de produção e a alocação dos meios de produção para a sociedade como um todo. Este modo carrega consigo mudanças na ética do trabalho, uma vez que é necessário que os trabalhadores aprendam a trabalhar para o bem comum, percebendo a burocracia externa como a agência virtual do ser coletivo dos trabalhadores, portanto tendo como meta o bem-estar destes. Cox ressalta que:

“Successful central planning depends on the existence of a large, technically sophisticated, and competent bureaucracy. These conditions are fulfilled only in societies that have carried through a political and social revolution to the stage of firmly establishing a new state and that have a sufficiently broadly based educational system and adequate scientific and technical cadres.” (COX, 1987. p. 95)

O desenvolvimento do aparato produtivo do planejamento central produz uma espécie de estratificação social baseada no status econômico e na educação. No topo, encontram-se os redistribuidores, divididos entre a elite política e técnicos de planejamento. Logo abaixo, encontram-se os gestores diretos da economia (empresas, sindicatos e sessões partidárias). Depois há os gestores intermediários e supervisores de nível inferior, e em sequência técnicos e engenheiros mais qualificados. Por fim, há os trabalhadores semiqualificados ou não qualificados. Uma importante questão sobre formações sociais redistributivas é se essa estratificação social produziu uma estrutura de classes, o que Cox nega, afirmando ser uma estrutura de comando, mas aceitando que, se estabilizado o diferente acesso aos recursos e se reproduzidos entre os mesmos grupos sociais, esta poderia se transformar em uma estrutura de classes. Essa tendência poderia ser compensada por um sistema educacional meritocrático (COX, 1987. pp. 97-98).

O **comunalismo** significa a redistribuição do produto de uma unidade produtiva entre os seus membros e foi experimentado na história não só pelos partidos chinês e soviético mas também por hippies e utópicos, visando uma sociedade alternativa, assim como monges e nos kibutz judeus, aspirando uma experiência social mais elevada (COX, 1987. pp. 87-88). Se for dada precedência ao modo comunal na política de Estado, ele pode tender a se estabilizar e a se desenvolver em uma estrutura social que impeça sua transcendência para o planejamento central universalizado. Quando opera como um modo subordinado, no entanto, sua lógica produtiva é um pouco alterada. Parte do produto é retirada pelo Estado com o objetivo de ser redistribuído entre os membros de outras unidades produtivas. Se uma grande parte do produto é extraída pelo estado, sem uma compensação razoável, a organização comunal se torna uma mera forma de exploração e perde a sua legitimidade (COX, 1987. p. 90).

De forma que não haja produção crescente de desigualdade na unidade produtiva, através da concessão de maiores retornos aos indivíduos mais produtivos, é necessária a manutenção de certa tensão revolucionária entre os redistribuidores e estes indivíduos mais produtivos. Tendências paralelas se desenvolvem no centro de comando, onde ocorre uma tensão entre administradores da redistribuição, planejadores, burocratas – inclinados a favorecer métodos

mais produtivos, e os quadros do partido – que assumem o papel revolucionário de defender o igualitarismo, mesmo quando este desincentiva a produção.

O próximo passo de Cox é examinar o papel do Estado na criação de novos modos de relações sociais de produção e na coordenação e regulação das configurações estabelecidas entre os modos. Cada sociedade em particular compreende diversos tipos de relações de produção que se interconectam. O Estado atua escolhendo algum desses tipos como dominantes e estruturando as relações entre os demais tipos coexistentes. A forma como o Estado faz isso deve ser explicada, pois é assim que o poder é estruturado na sociedade. A hierarquia estabelecida entre os modos de relações produtivas constitui a estrutura de acumulação, i.e., a direção do fluxo de excedentes dos tipos subordinados para os dominantes (COX, 1987. p. 5).

A estrutura da produção é a base para a estrutura de classes de uma sociedade, que por sua vez define a natureza daquele estado, ou seja, o bloco histórico<sup>6</sup> que define as metas e limites do Estado. *“The organization of production creates, however, only the potential for class. Whether or not classes in fact emerge depends on factors affecting consciousness – in particular the form taken by political party organization and its level of development. Class and party are the channels of encounter between production and the state.”*(COX, 1987. p. 6). Complexos de relações de produção, classes e blocos históricos não existem em um compartimento nacional isolado, mas dentro de uma ordem mundial que os sustenta e influencia, não só politicamente através dos Estados nacionais, mas também sob a forma militar, financeira e através da conexão da classe dominante com classes externas (COX, 1987. p. 7).

A emergência de novas formas de Estado está associada a mudanças na estrutura da ordem mundial, e ambas são relevantes para explicar mudanças na produção. Cada estrutura mundial sucessiva caracterizou-se pela emergência de novas formas de Estado, novos blocos históricos e novas configurações das relações de produção. Explicar essas mudanças é o objetivo da próxima etapa deste trabalho.

Na segunda parte de ***Production, Power and World Order***, Robert Cox vai realizar minucioso exame histórico das formas de Estado e ordens mundiais desde o surgimento do Estado tal qual conhecemos hoje: o Estado pós-Westfaliano marcado pelo princípio da nação soberana. O autor identifica o **Estado moderno** (COX, 1987. p. 112), sustentado no sistema mundial baseado em uma balança de poder entre os países europeus, e derrubado com a

---

<sup>6</sup> “Blocos históricos, i.e., as configurações de forças sociais sobre as quais o poder do Estado se assenta em última instância” (COX, 1981. p. 105).

ascensão da burguesia; **o Estado liberal** (COX, 1987. p. 129), promovido pela Inglaterra que exercia sua supremacia e impunha ao mundo o liberalismo econômico através de seu poderio naval e econômico; com a crise do capitalismo liberal, o sistema de imperialismos rivais abre espaço para três estados diferentes – **o Estado nacionalista do bem-estar social** (COX, 1987. p. 164), que usava a combinação do nacionalismo, do protecionismo e da busca pelo bem-estar social para arrefecer antagonismos de classe através de uma lealdade comum ao Estado; **o Estado fascista corporativo** (COX, 1987. p. 189), que contava com o corporativismo estatal para se emparelhar aos países mais desenvolvidos, mas tinha como base política um partido nacionalista, conservador, militarista e racista; e **o Estado redistributivo comandado pelo partido** (COX, 1987. p. 198), que, diferente dos demais, buscava um rumo de desenvolvimento não capitalista centrado no planejamento central levado adiante por líderes comunistas revolucionários; e finalmente, sob a égide da *pax americana* e o sistema bipolar, identificou o surgimento do **Estado neoliberal** (COX, 1987. p. 219), associado a um sistema estável de alianças internacionais e cumprindo a função de ajustar a economia nacional à mundial, e do **Estado desenvolvimentista-neomercantilista** (COX, 1987. p. 230), considerado pelo autor como protoestados sem qualquer sustentação coerente em forças sociais internas e passíveis à forte influência externa.

O objetivo de analisar formas de Estado e ordens mundiais através do estudo histórico é retirar proposições analíticas sobre a transformação dessas, que possam servir como forma de vislumbrar uma possível mudança da estrutura histórica atualmente vigente. Como o presente estudo visa apresentar a teoria de Cox, seu foco será nas proposições analíticas do autor, e não em sua análise da história mundial e das formas de estado. Essas proposições são as seguintes:

- Formas de Estado são produto da configuração das classes sociais dentro de um bloco histórico e da permissividade da ordem mundial sobre a qual se assenta (COX, 1987. pp. 147-148);
- Os embates de classe que levam à transformação dos Estados tomam uma forma política, ou seja, são lutas sobre participação de grupos sociais na tomada de decisões políticas (COX, 1987. p. 148);
- O conflito de classes na formação de novos blocos históricos pode levar a Estados que são meros instrumentos de forças sociais divergentes, ou a Estados autônomos, que podem se sustentar em uma sociedade hegemônica ou cimentar uma sociedade na qual nenhuma hegemonia foi alcançada (COX, 1987. p. 148);

- O Estado provê o quadro legal e institucional para as práticas econômicas da classe econômica dominante, aquela que estabelece o padrão de desenvolvimento das relações de produção (COX, 1987. p. 149);
- Este quadro legal e institucional cria a base para as relações sociais de produção, estabelecendo as condições para o desenvolvimento do modo dominante de relações sociais de produção e para a subordinação dos outros modos (COX, 1987. p. 149);
- Uma ordem hegemônica mundial só pode ser fundada por um país no qual tenha sido, ou esteja sendo, alcançada hegemonia social. As energias expansivas liberadas por uma hegemonia social em formação fluem para uma escala mundial ao mesmo tempo em que se consolidam domesticamente (COX, 1987. p. 149);
- Uma ordem hegemônica separa política da economia tanto em uma escala doméstica quanto internacional. O fato de as reivindicações da ordem econômica serem atendidas, apesar de inconveniência política, concede à ordem mundial certa autonomia em relação aos interesses nacionais de forma semelhante à autonomia do Estado em relação a interesses particulares da classe dominante (COX, 1987. p. 150);
- As hegemônias são firmemente estabelecidas no centro da ordem mundial, mas enfraquecidas em suas periferias, onde o uso da coerção torna-se mais evidente (COX, 1987. p. 150);
- A transformação da estrutura histórica da ordem mundial envolve simultaneamente: mudanças no poder relativo dos principais Estados, o desenvolvimento desigual de forças produtivas que levam a uma nova distribuição de poder produtivo entre as formações sociais, mudanças no poder relativo de grupos sociais dentro dessas formações sociais, a formação de novos blocos históricos e finalmente a formação de uma nova estrutura social de acumulação, ou seja, a instituição de novas relações sociais e novos mecanismos de acumulação de capital através dos quais o crescimento econômico pode acontecer e expandir-se (COX, 1987. p. 209);
- Tais transformações podem ser na direção da formação de uma ordem unificada, consensual e homogênea, logo hegemônica; ou de uma ordem conflitiva e heterogênea, logo não-hegemônica. A ordem hegemônica tende a limitar formas de Estado compatíveis com a estrutura social de acumulação prevalecente, enquanto as não-hegemônicas permitem a emergência e desenvolvimento de formas de Estado e estruturas sociais de acumulação incompatíveis com a economia mundial (COX, 1987. pp. 209-210);

- As finanças internacionais são agência preeminente de conformação à ordem mundial hegemônica e o principal regulador das organizações políticas e produtivas da economia mundial hegemônica, uma vez que são uma força autônoma derivada da produção, expressa sob a forma econômica, assim como as classes são uma força autônoma derivada da produção, porém expressa sob a forma política (COX, 1987. p. 267).

O último passo do autor é apresentar as tendências relevantes para que sejam identificadas as principais contradições do contexto histórico no qual ele e sua teoria estão inseridos, de forma a produzir uma nova estrutura histórica. Segundo Cox, os anos de 1973 e 1974 marcam o início de um processo de transformação estrutural, de crise hegemônica (COX, 1987. p. 274).

Gramsci conceitua crise hegemônica como sendo a desarticulação entre grupos sociais e seus líderes políticos, ou seja, uma crise de representação. Em sua perspectiva, há duas saídas para uma crise de tal sorte: a constituição de uma nova hegemonia, através do realinhamento das forças sociais, ou o cesarismo, i.e., o congelamento forçado de contradições não resolvidas através de uma revolução passiva de cima para baixo (COX, 1987. p. 273).

A crise econômica iniciada nos anos 1970 teria sido a primeira manifestação da crise orgânica do bloco histórico neoliberal. Houve uma mudança de percepção e a inflação crescente, não mais o desemprego, tornou-se o principal inimigo público (COX, 1987. p. 274). Pressões inflacionárias para elevar o nível de emprego, conforme haviam se tornado comum para a geração posterior à Grande Depressão, não mais seriam toleradas pelos formuladores de política. Os valores nominais da economia assumiam relevância superior aos valores reais. A transmissão internacional da inflação deu-se através de diversos mecanismos onipresentes nas redes financeiras internacionais (COX, 1987. p. 277). Os Estados Unidos assumiram papel crítico na internacionalização de uma série de inflações domesticamente induzidas através de forte déficit em sua balança de pagamentos. Uma vez que lhe cabia imprimir a moeda do mundo, era possível ao governo americano dar continuidade a leis antipobreza e políticas de pleno emprego, enquanto aumentava seus gastos militares e com suas corporações multinacionais (COX, 1987. p. 274). O déficit americano representava, portanto, os custos da hegemonia norte-americana (COX, 1987. p. 277). No entanto, com a ascensão de Paul Volcker à gerência do FED, o banco central americano, após as crises do petróleo, passaram a ser realizadas diversas restrições na oferta de dólares ao mercado internacional, acarretando uma forte crise internacional (COX, 1987. p. 279).

Nesse cenário, os gestores capitalistas passaram a ter seus lucros comprimidos entre altos salários promovidos pelo Estado corporativista neoliberal e a crescente competição

internacional, que forçava os preços para baixo. Outra contradição evidente era a força dos sindicatos, que limitavam o controle gerencial sobre o processo produtivo impedindo a adoção de técnicas mais capital-intensivas, ou seja, poupadoras de emprego (e de custos). Por fim, o capital ainda perdeu margem de participação no produto total, uma vez que altas transferências eram realizadas pelo Estado através de programas de bem-estar social (COX, 1987. pp. 280-281).

Com o aumento do desemprego, o Estado ficou ainda mais sobrecarregado de despesas, necessitando financiar sua dívida pública em bancos nacionais e internacionais, provocando um aumento generalizado das taxas de juros. O pagamento de juros passou a pesar no orçamento público, o que em última instância ruiu o consenso social. Os contribuintes, principalmente a classe média, foram jogados contra os que se beneficiavam do Estado do bem-estar social. O governo tomou então como seu objetivo reconquistar a confiança dos grandes empresários, através do aumento das margens de lucro, adotando medidas favoráveis a uma retomada dos investimentos e empurrando os trabalhadores para uma postura defensiva. Nesse momento, o tripartismo deixou de ser o modo de relações sociais de produção dominante e uma nova estrutura, o corporativismo empresarial, emergiu polarizando a classe trabalhadora entre empregados estabelecidos e aqueles não estabelecidos, conjuntamente com os desempregados (COX, 1987. p. 281).

A desintegração do bloco histórico neoliberal foi preparada por um esforço coletivo de revisão ideológica tomado por diversas instituições internacionais, como a Comissão Trilateral, o Clube de Roma e a OCDE, todas emparelhadas aos interesses da classe empresarial transnacional. O Estado do bem-estar social começou a ser desmontado e tais grupos passaram a advogar medidas como o controle da oferta monetária, restrição dos gastos governamentais e arrocho dos salários reais. Além disso, o capital privado demandava o reforço da autoridade de gestão sobre a organização do trabalho, sobretudo através da flexibilização das leis trabalhistas (COX, 1987. pp. 282-283).

O ambiente de estagflação, crescente ideologia neoliberal e desconstrução do bem-estar social, favorecia o corporativismo empresarial. *“The goals of the government-business alliance could be achieved only through a weakening of trade union movements.”*(COX, 1987. p. 283). Trabalhadores estabelecidos tornaram-se mais dependentes de seus empregadores, e os programas econômicos adotados pela aliança entre governo e capital privado eram desenhados para lhes favorecer. Estes trabalhadores percebiam os seus interesses como distintos, e até opostos, ao dos trabalhadores não-estabelecidos e desempregados. Coube ao Estado dar o exemplo de resistência salarial e racionalização,

deixando os trabalhadores estatais na linha de frente dos novos programas neoliberais. A resposta dos trabalhadores estatais erodia ainda mais a simpatia pública pelo movimento trabalhista e pelas solidariedades de classe, uma vez que as greves promovidas atingiam o público diretamente e reforçava o sentimento do contribuinte interessado na redução dos gastos governamentais (COX, 1987. p. 284).

“One can, however, prudently speak of a crisis of hegemony as having opened in some of the leading countries of the capitalist world. Its symptoms are an uncertainty of direction among the dominant groups and a fragmentation and absence of cohesion among the subordinate groups (...) the crisis of hegemony is a crisis of representation: one historic bloc is dissolving, another has not taken its place.” (COX, 1987. p. 285)

Cox vai então identificar as tendências na transformação do Estado neoliberal. A primeira direção observada por ele é a formação de um **pretense Estado hiperliberal**, visando à retomada do liberalismo econômico, com a crença absoluta no mercado – decorrência do inocente pressuposto de informação perfeita e liberdade de decisão dos agentes. Este Estado renunciaria ao tripartismo, assim como enfraqueceria o bipartismo, devido aos ataques aos sindicatos e incentivo à resistência dos empregadores às suas demandas. A tendência é de polarização da mão de obra entre uma minoria privilegiada dentro do corporativismo empresarial, e uma grande maioria empregada através do livre mercado de trabalho empresarial (COX, 1987. pp. 286-289).

As implicações políticas são de reversão completa da coalizão que sustentou o Estado neoliberal. Ao invés de se legitimar através do consenso político, criado pela percepção de compatibilidade entre a acumulação de capital em escala global e os interesses das classes subordinadas, este Estado hiperliberal, combativo em relação aos interesses desses grupos, se legitimaria no apelo populista à santidade de valores tradicionais como a família, a comunidade, o patriotismo e a ética de trabalho. Subliminarmente, no entanto, este apelo transparece xenofobia e preconceito contra minorias, ambos estereotipados como “vagabundos” aproveitadores das benesses do Estado e como uma ameaça aos empregos (COX, 1987. p. 288).

“The hyperliberal project sustains itself with a political coalition of the relatively satisfied, excluding a significant but ideologically and politically fragmented part of the nation, and it mystifies this polarization with an appeal to patriotism. This constitutes a caesarist response: the temporary stabilization of a basically contradictory and conflictual situation.” (COX, 1987. p. 293)

A outra direção possível seria a formação do **Capitalismo Estatal**, em que o Estado reconhece seu papel fundamental na promoção do desenvolvimento da nação através de uma política industrial consciente e que isso só pode ser alcançado com a harmonização das principais forças sociais de produção, o que seria realizado pela mediação do Estado em um processo corporativista (estatal). Essa abordagem se fundamenta na aceitação do mercado global como o determinante dos caminhos para o desenvolvimento, uma vez que acredita que nenhum país é capaz de controlá-lo (COX, 1987. p. 290).

Sua política econômica consistiria em desenvolver os setores líderes na produção nacional, de forma a lhes conceder vantagens competitivas no mercado global e proteger os principais grupos sociais, de forma que seu bem-estar possa ser associado ao sucesso do esforço produtivo nacional. A efetividade deste modelo depende da existência de processos e instituições corporativistas no nível empresarial e industrial, e também de uma forma mais centralizada capaz de operar transferências inter-industriais, inter-setoriais e interregionais de recursos (COX, 1987. p. 291). Isto permitiria que o modelo envolvesse certo dualismo entre um setor competitivo voltado para o mercado mundial e outro protegido ou incentivado pelo estado. Em sua forma mais radical, o Estado capitalista seria internamente socialista, porém dependeria do desenvolvimento capitalista na competição mundial, ou seja, do sucesso na produção de bens de troca (COX, 1987. p. 292), como aconteceria hoje com a China.

O autor ainda aponta França, Brasil, Coréia do Sul e Alemanha como os estados mais propensos a desenvolver essa forma de Estado (Capitalismo Estatal), uma vez que suas instituições e ideologias facilitaram a coordenação entre Estado e capital privado na busca de objetivos comuns (COX, 1987. p. 292). De forma distinta do pretense Estado hiperliberal, o Estado-capitalista tenta reconstituir a hegemonia social através do corporativismo. Para isso, Cox afirma a necessidade de um grupo de intelectuais orgânicos<sup>7</sup> em torno dos quais a coalizão social possa ser construída. Estes seriam capazes de definir o interesse nacional, desconsiderando interesses econômicos particulares, e disporiam dos instrumentos necessários para implementar tais políticas, além da influência necessária para assegurar a conformidade dos diversos agentes econômicos a esses objetivos gerais (COX, 1987. p. 294). Um aspecto do problema de construir tal coalizão é haver habilidade política de convencer os setores industriais menos produtivos da necessidade de promover mudanças. Outro é a existência de

---

<sup>7</sup> Gramsci rompe com a visão tradicional de identificar os intelectuais como membros de uma classe a parte e vai afirmar a existência de intelectuais organicamente relacionados a uma classe, intimamente entrelaçados nas relações sociais de um grupo social vinculado a um determinado modo de produção. O intelectual orgânico é o responsável por estabelecer os processos mentais que aglutinam as pessoas em torno de um processo econômico e por apresentar o projeto específico de sociedade relacionado a essa classe.

um “*interlocuteur valable*” no lado dos trabalhadores, ou seja, de um líder com apoio substancial dos trabalhadores por ser linha-dura em sua política, e que, portanto seja visto como capaz de garantir um acordo de compromisso com os demais setores (COX, 1987. p. 295).

Cox ressalta que o processo corporativista subjacente ao modelo Estado-capitalista de desenvolvimento marginaliza o grupo dos trabalhadores não-estabelecidos e desempregados. Como esse grupo é fragmentado, sem consciência de classe e, portanto, passivo perante o Estado, sua exclusão frequentemente não gera grandes transtornos; no entanto, contém uma ameaça latente ao processo corporativista, podendo resultar em explosões anômicas de violência ou na mobilização política desses marginais, o que oporia a legitimidade democrática à eficiência econômica do corporativismo e se traduziria como a principal contradição desse modelo (COX, 1987. p. 297). Estudos neoliberais renunciaram tal ameaça tratando-a como o problema de ingovernabilidade das democracias modernas.

As proposições analíticas de Cox sugerem que mudanças nas formas de Estado são condicionadas pela estrutura da ordem mundial e pela estrutura social de acumulação. A primeira mudança na ordem mundial observada por Cox é certo abandono, pelas instituições hegemônicas da *pax americana*, de suas principais funções como reguladoras da economia mundial, acompanhada por um enfraquecimento da autoridade central e crescente confiança por parte dos estados e corporações em sua capacidade político-econômica de barganhar. O autor ainda percebe a tendência de decadência do sistema bipolar, devido ao descrédito dos demais países na capacidade de liderança das superpotências (COX, 1987. p. 298).

Cox também viu que o aumento das pressões competitivas internacionais tende a uniformizar o modo como os problemas são resolvidos, em vez de provocar a retirada dos Estados em esferas isoladas dentro das quais soluções distintas possam ser tentadas. A abertura a pressões competitivas e a um mercado internacional de capitais tenderia a uniformizar as estruturas econômicas, já que a rede financeira internacional permanece como a principal restrição externa às políticas nacionais, uma vez que incentiva a abertura econômica e dificulta a adoção de estratégias defensivas. A perspectiva realista do autor o leva a acreditar que essa tendência estaria levando o mundo para um cenário de competição agressiva, onde o poder de negociação determina os resultados em um jogo de soma-zero, ou seja, o benefício de um provoca o prejuízo de outro (COX, 1987. p. 299).

Quanto à estrutura social de acumulação, mais uma vez Cox demonstra seu embasamento nos estudos de Gramsci, que sondou as conexões entre tecnologia e as relações de poder da produção; entre ambas e a ordem moral da sociedade e o papel do Estado; e a relevância de

todos esses fatores para o processo de acumulação (COX, 1987. p. 309). Através da análise de Gramsci sobre o modelo fordista, Cox retira alguns princípios com relação à tecnologia e uma conclusão sobre a relação entre essa e as relações globais de poder.

- Cada tecnologia tem implicações específicas sobre a organização social, a organização produtiva, o papel do Estado e a ideologia, mas diferentes formas sociais e ideológicas podem ser consistentes com a mesma tecnologia, uma vez que diferentes adaptações são feitas sobre a mesma tecnologia difundida pela competição (COX, 1987. p. 313);
- Tecnologias dominantes nunca absorvem a totalidade da produção, elas coexistem com tecnologias pré-existentes, cada uma com sua forma distinta de relações sociais de produção (COX, 1987. p. 313);
- A tecnologia é parte de uma estratégia de conflito social inerente ao processo de acumulação de capital, uma vez que é criada para resolver os problemas produtivos enfrentados pelos acumuladores, ou seja, ganhar maior controle sobre a mão de obra, minimizar custos, aumentar a intensidade do trabalho, substituir trabalho por capital e separar as funções de execução da produção das de concepção e direção, de forma a fortalecer o controle gerencial e diminuir a autonomia do trabalhador. É importante ressaltar que as mesmas tecnologias servem aos acumuladores capitalistas e redistributivos, uma vez que a acumulação é o fator comum, não o capitalismo (COX, 1987. p. 315).

“Particular technologies express a power relationship between labor and the accumulators, and the compatible coexistence of different technologies expresses a power relationship between the groups engaged in each. Thus the description of the global pattern of technologies of production is a map of global power relations.” (COX, 1987. p. 318)

Cox também discute a existência de uma estrutura centro-periferia na produção em escala global, onde quanto mais as fases capital-intensivas de alta tecnologia são implementadas no centro, mais as trabalho-intensivas de baixa tecnologia são deslocadas para a periferia (COX, 1987. p. 319). Ele atenta para o fato de essa ser uma circunstância transitória e não imutável (histórica). Apesar de ainda haver validade analítica na distinção geográfica deste processo, essa mesma divisão acontece internamente tanto dos países centrais quanto periféricos. Os termos centro e periferia cada vez mais expressam uma posição nas relações sociais de produção, em vez de uma localização geográfica (COX, 1987. p. 320).

A diferenciação na organização da produção se deveria a diferenças na oferta de mão de obra. Uma estratégia adotada na busca de trabalho mais barato e dispensável foi o

desenvolvimento de plantas que combinassem uma minoria de trabalhadores mais qualificados, entretanto mais caros, e uma maioria de mão de obra especializada, rapidamente treinada. A reação a essa estratégia foi o crescimento do sentimento xenofóbico nos países centrais (COX, 1987. p. 320). Outra estratégia foi o deslocamento das plantas produtivas para zonas periféricas, tanto dentro quanto fora do país, o que resultou em pressões para que fossem adotadas políticas públicas refradoras do processo de desindustrialização. Visando a cortar custos na produção, desenvolveu-se o processo de automação e robotização da produção. Ao mesmo tempo, as empresas buscaram maior flexibilidade em ajustar a produção às demandas diferenciadas, principalmente a demanda efetiva das elites, que alimenta o processo de inovação (COX, 1987. p. 320-321).

O resultado dessas tendências para a classe trabalhadora foi a fragmentação entre uma força de trabalho central, com empregos estáveis; uma categoria periférica de trabalhadores com poucas oportunidades de carreira e menos estabilidade; uma terceira categoria constituída por trabalhadores empregados por sistema de contratos, portanto flexíveis às flutuações de demanda; e por fim, uma série de empregados terceirizados ou subcontratados. Na base dessa pirâmide, encontra-se a categoria marginal dos mais ou menos permanentemente desempregados (COX, 1987. p. 322).

Dessa maneira, os empregadores seriam capazes de deslocar o peso da incerteza para uma série de grupos periféricos. Todo esse processo é descrito por Cox como **periferização**, que acontece: por vias legais – empregos temporários, de meio-período e subcontratados; extralegais – evasão ou não-observância de regulações legais; e até ilegais – e na economia informal, que não funciona separadamente, mas como uma extensão da economia regular (COX, 1987. p. 324). O Estado possui uma posição ambígua quanto a esta última, pois se por um lado a economia informal não gera contrapartida fiscal ao estado, mas se beneficia de seus serviços, e ainda mina sua autoridade regulatória, por outro, esse setor provê um considerável número de emprego e renda, relacionando-se estreitamente ao bem-estar social de diversas famílias.

Segundo Cox, o modelo que mais representa a evolução do Fordismo é aquele onde um pequeno centro de gestores e planejadores monopolizam a concepção e organização do trabalho, enquanto um grande contingente de trabalhadores sem qualificação e facilmente descartáveis leva a produção adiante (COX, 1987. p. 328). Um modelo alternativo seria a criação de complexos que concentrassem as atividades de P&D e as técnicas produtivas mais capital-intensivas, enquanto a produção padronizada mais trabalho-intensiva ocorreria nas unidades periféricas (COX, 1987. p. 329).

Outra possibilidade seria a confecção de organizações de larga escala mais flexíveis a uma demanda de produtos mais diversificada. Esta seria uma revisão do Fordismo, mantendo sua escala de produção, mas se valendo de máquinas de uso geral, cujas funções possam ser rapidamente ajustadas, e de uma força de trabalho mais qualificada e adaptável. Isso significa reverter o processo de separação entre a concepção e a execução do produto (COX, 1987. p. 330). Uma alternativa para tornar tais organizações mais adaptáveis, mantendo o tamanho e escala da produção final, seria decompor grandes organizações em uma série de unidades produtivas de pequenos lotes (COX, 1987. p. 332). Um passo além na descentralização da produção seria fazê-la através de pequenas unidades independentes, uma vez que o desenvolvimento tecnológico criou equipamentos eficientes para a produção em pequena escala. Assim o problema da rigidez decorrente de altos investimentos iniciais e de regras burocráticas seria contornado (COX, 1987. p. 333).

Todos esses processos e possibilidades seriam, segundo Cox, sintomas da crise de representação que estão derrubando o bloco histórico vigente. No entanto, Cox atenta para outro fator ainda mais inesperado: a atual crise quanto à natureza do trabalho e o seu papel na sociedade. Ao longo de toda história, a tarefa de produção física dos elementos necessários à sobrevivência biológica e à sustentação dos poderes políticos absorveu grande parte do esforço humano. O desenvolvimento de novas técnicas capazes de produzir abundância e o fato de a maior parte desse esforço ser feito por máquinas, utilizando relativamente pouco esforço humano, prenuncia uma nova organização social. Uma vasta reserva de esforço humano em potencial torna-se disponível para a reprodução social e o desenvolvimento, a construção e condução de instituições e padrões de relações sociais. Se até então as pessoas permaneceram em uma condição de passividade em relação à ordem social, por estar em sua maioria e na maior parte do tempo absorvidos nas tarefas de reprodução física, esse novo cenário tem levado a uma participação mais ativa da sociedade, o que leva alguns a temer a ameaça de “ingovernabilidade”.

Algumas práticas, no entanto, impedem que o esforço humano seja dedicado ao desenvolvimento social em vez de à reprodução física, como o consumismo, que aumenta a demanda por bens desnecessários e promove a obsolescência e o desperdício, e o individualismo excessivo. A corrida armamentista também contribui, uma vez que exige a produção excessiva de armas inutilizadas com fins de dissuasão, apenas devido à percepção de ameaça mútua. A existência de capacidade produtiva para satisfazer as necessidades físicas essenciais à toda população mundial contrasta com a situação de essa capacidade ser

subutilizada, e de haver desperdício, desigualdade e perigo – ameaça de destruição nuclear, guerras sangrentas convencionais, ameaça ambiental e desemprego.

O apelo final realizado por Cox neste livro é no sentido de mobilização das classes. O autor atenta para o fato de forças poderosas estarem agindo, apoiadas pela classe dominante, no sentido de obstruir a formação de classes entre os grupos subordinados emergentes. Estas forças seriam a fragmentação do trabalho, a exploração de símbolos e identidades étnicas e religiosas, a repressão do Estado através de forças policiais e militares, o consumismo e as aspirações pequeno-burguesas à ascensão social individual (COX, 1987. pp. 389-390).

As mudanças apresentadas no processo produtivo revelam novas bases sociais de descontentamento. No entanto, Cox afirma que a esquerda não tem desejado ou sido capaz de englobá-las em um movimento político e social coerente. A construção de um novo bloco histórico contra-hegemônico é uma tarefa de longo prazo para intelectuais orgânicos, que devem interagir constantemente com esses grupos dissidentes da ordem vigente de forma a incluí-los. É a tarefa para o que Gramsci chama de “príncipe moderno”, i.e., o partido como organizador de uma reforma intelectual e moral, que concretamente se manifesta com a criação de uma nova forma de Estado (COX, 1987. pp. 390). Cox finaliza lembrando-nos que uma sociedade ideal não surgirá do simples desejo de que ela exista, apenas através da mobilização política (COX, 1987. pp. 403).

## Conclusão

A grande contribuição de Robert W. Cox foi posicionar a transformação como aspecto central para compreender a Economia Política Global (SINCLAIR, 1996. p. 3). Sua perspectiva fortemente histórica revela-se na assunção de que as suposições ontológicas, no caso as que embasam o pensamento sobre as relações globais, mudam com o passar do tempo. Na visão do autor, o futuro representa uma oportunidade de romper com as estruturas do passado e assim escapar das restrições que amarram o potencial humano, o que demonstra o caráter emancipatório de sua análise.

“Robert W. Cox’s contribution to International Relations theory places the discipline in a transformational framework. Building on Gramsci’s ideas and a variety of other sources eclectically, his theory goes beyond the neorealist statecentric framework and brings out the connections between material conditions, ideas and institutions in what he terms the formation of ‘world orders’. How people organize themselves in the sphere of production not only determines their own life but also that of their states and the world order. In saying that change can come from any one of the spheres (material conditions, ideas and institutions), he denies and goes beyond the base–superstructure thesis of Marxism. Cox identifies creation of a vibrant civil society, emergence of organic intellectuals representing the marginalized, development of community-level solidarity, participatory democracy, non-violent methods of conflict resolution, pluralism and multilateralism as key elements of his transformational agenda.”  
(MOOLAKKATTU, 2009. p. 439)

Cox contribuiu largamente para a teoria das relações globais ao questionar o anistoricismo positivista e as verdades científicas absolutas, afirmando que todas as estruturas são históricas e que um importante elemento do tripé de sustentação das mesmas são as ideias, para as quais muito contribuem as teorias. É verdade que tal posicionamento pode beirar o relativismo pós-moderno, ao enfatizar o papel das ideias a um nível que o próprio Gramsci rejeitava (RADICE, 2012. p. 557), no entanto o autor tornou-se célebre ao afirmar que toda teoria é para alguém e tem um objetivo (COX, 1996. p. 87), mesmo que escondido por trás de uma pretensa isonomia científica. A frase de Cox convida os acadêmicos a questionar o objetivo das teorias e sua construção social, sendo extremamente importante para o desenvolvimento e a renovação das teorias globalistas.

Nesse caminho, Cox acrescentou muito ao separar teorias críticas (transformadoras) de teorias solucionadoras de problemas (conservadoras). Cox rejeitou as teorias convencionais sobre as relações internacionais devido ao positivismo de sua análise e endossou uma epistemologia historicista, se baseando em autores como Antonio Gramsci, Fernand Braudel e Robin G. Colingwood. O autor fundou um método próprio, de análise da economia política global por meio de estruturas históricas, a fim de dar conta dos aspectos sincrônicos e diacrônicos da transformação histórica em diferentes esferas geográficas. O método de Cox deu início a uma corrente de pensamento chamada neo-gramscianismo, com extensa repercussão acadêmica. A corrente insere-se na vasta escola de pensamento da Teoria Crítica. Cox pode ser considerado o pai da Teoria Crítica nas Relações Internacionais (MOOLAKKATTU, 2009. p. 439).

A elevação do conceito gramsciano de hegemonia para o âmbito internacional foi um dos grandes legados que Cox deixou para a Economia Política Global. O autor foge do inquérito a respeito do exercício de poder por estados dominantes na modelagem da ordem internacional para identificar as forças sociais que se escondem por trás dessa modelagem (GERMAIN & KENNY, 1998. p. 6). Os padrões das relações de produção seriam o ponto de partida para a análise tanto da operação quanto dos mecanismos de hegemonia. Retomando Gramsci, Cox percebe que mudanças na ordem mundial (no equilíbrio geopolítico e estratégico-militar) remontam a mudanças fundamentais nas relações sociais. Além disso, toda relação de hegemonia ultrapassa os limites de uma nação específica, envolvendo relações mais complexas e tendo como base de atuação não o Estado especificamente, mas o âmbito mundial. O Estado permanece sendo fundamental nas relações internacionais, contudo o Estado é entendido em seu sentido ampliado, que inclui sua própria base social, não apenas um corpo burocrático responsável pela política externa e detentor de capacidades militares.

Para entender a relação entre o Estado, em seu sentido ampliado, e os processos de globalização, faz-se fundamental voltar as atenções para o conceito de internacionalização do Estado e da produção, outra enorme contribuição de Cox para a EPG. Os Estados têm se tornado parte de uma estrutura política complexa emergente em escala internacional. O Estado não desaparece nesse processo, mas com a emergência do global um novo âmbito de interações sociais surge sem que isso implique a subsunção ou a hierarquização dos demais âmbitos (COX, 1987, p. 253). Tal processo não é homogêneo. Na verdade, destacar o “momento nacional” ajuda a ver as “articulações interescares” (MORTON, 2007, p. 138) existentes entre os âmbitos nacional e internacional; ou seja, é fundamental perceber as dinâmicas espaciais da dialética da globalização (RAMOS, 2012, p. 131). “Deve-se assim

perceber como o processo de acumulação do capital ocorre através de relações sociais multiescalares, nas quais o Estado não é o ponto dominante, mas um ponto nodal” (SANTOS, 2004, p. 332).

Cox traz para a EPG o método histórico-dialético, tradicionalmente associado aos estudos marxistas, para compreender classes sociais, ideias e instituições. Para o autor, o objetivo da Economia Política Crítica seria desenvolver um modo de pensamento histórico capaz de compreender os atores e estruturas presentes em um determinado período da história. Sendo assim, “while class struggle can be positioned within such a mode of thinking, it becomes just one of the analytical lenses, not a privileged one (...) in order to resist globalization, the concept of class should be broadened to include identities like ethnicity, religion, gender and so on.” (MOOLAKKATTU, 2009. pp. 441-451).

Cox rejeita a deturpação de materialismo em determinismo. Critica tanto o economicismo marxista quanto o estadocentrismo realista. Para o autor, as capacidades materiais são apenas um dos três pilares que sustentam as estruturas históricas. No entanto, o autor não escapa da contradição inerente entre o materialismo marxista e uma abordagem Gandhiana, crítica ao consumismo e incentivadora de uma vida simples, que observa tais modelos materialistas como insustentáveis e ameaçadores à vida no planeta (MOOLAKKATTU, 2009. p. 454).

A virada gramsciana na EPG promoveu uma forma de conceitualizar a ordem mundial livre dos constrangimentos impostos pelas abordagens estadocêntricas, mas ao mesmo tempo reconhecendo a relevância dos Estados. A abordagem histórico-materialista de Cox sobre a ordem mundial enfatiza o emergente terreno da sociedade civil global como o principal campo de batalha da atual luta por hegemonia (MOOLAKKATTU, 2009. p. 441).

“Robert Cox has undoubtedly expanded our academic imagination beyond the state to recognize the connections between the domestic and the international, and the interactions that take place among material capabilities, ideas and institutions. He has provided an explanation for the interactions between mental processes through which people conceive action and the material structures that constrain action in different historical periods. He has not only been an IR theorist, but also a social theorist and historian. He has demonstrated how theorizing can serve political purposes, either to preserve the present world order with its inequities or to contribute to social change in the direction of a more equitable order. He has shown how one can use Marxism fruitfully in international relations without being dogmatic about it. In these days of global financial crisis, many of his ideas have a prophetic ring to them, although their implications for transformation need to be fleshed out adequately.” (MOOLAKKATTU, 2009. pp. 454-455)

## BIBLIOGRAFIA

- COX, R. W. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York City: Columbia University Press, 1987. 500 p.
- COX, R. W. (1953) The Idea of International Labor Regulation. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 41-48, 1996.
- COX, R. W. (1969) The Executive Head: an essay on leadership in international organization. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 317-348, 1996.
- COX, R. W. (1976) On Thinking about Future World Order. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 60-84, 1996.
- COX, R. W. (1977) Labor and Hgemony. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 420-470, 1996.
- COX, R. W. (1979) Ideologies and the New Internationa Economic Order: reflections on some recent literature. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 376-419, 1996.
- COX, R. W. (1980) Labor and Hegemony: a reply. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 471-493, 1996.
- COX, R. W. (1981) Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 85-123, 1996.
- COX, R. W. (1983) Gramsci, Hegemony, and International Relations: an essay in method. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 124-143, 1996.
- COX, R. W. (1985) Realism, Positivism, and Historicism. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 49-59, 1996.
- COX, R. W. (1989) Middlepowermanship, Japan, and Future World Order. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 241-275, 1996.
- COX, R. W. (1991) Structural Issues of Global Governance: implications for Europe. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 237-240, 1996.
- COX, R. W. (1991) "Real Socialism" in Historical Perspective. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 209-236, 1996.

COX, R. W. (1991) The Global Political Economy and Social Choice. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 191-208, 1996.

COX, R. W. (1992) Towards a Posthegemonic Conceptualization of World Order: reflections on the relevancy of Ibn Khaldun. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 144-173, 1996.

COX, R. W. (1992) "Take Six Eggs": theory, finance, and the real economy in the work of Susan Strange. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 174-188, 1996.

COX, R. W. (1992) Global Perestroika. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 296-313, 1996.

COX, R. W. (1992) Multilateralism and World Order. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 494-523, 1996.

COX, R. W. (1992) Globalization, Multilateralism, and Democracy. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 524-536, 1996.

COX, R. W. (1993) Production and Security. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 276-295, 1996.

COX, R. W. Influences and Commitments. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 19-38, 1996.

COX, R. W.; JACOBSON, H. K. *The Anatomy of Influence: decision making in international organizations*. New Haven and London: Yale University Press, 1973. 514 p.

COX, R. W.; JACOBSON, H. J. (1977) Decision Making. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 349-375, 1996.

COX, R. W.; SCHECHTER, M. G. *The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization*. London: Routledge, 2002. 232 p.

COX, R. W.; SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 572 p.

DAVIDSON, A. The Uses and Abuses of Gramsci. *Thesis Eleven*, n.95, p. 68-94, 2008.

FOLLOWS, J. W. *Antecedents of the International Labour Organization*. Oxford: Clarendon Press, 1951. 234 p.

GAREAU, F. H. International Institutions and the Gramscian Legacy: its modification, expansion, and reaffirmation. *The Social Sciences Journal*, v.33, n.2, p. 223-235, 1996.

GERMAIN, R. & KENNY, M. *Engaging Gramsci: international relations theory and the new Gramscians*. Review of international studies, v. 24, p. 3-21, 1998.

GILLON, T. E. *The Dialectic of Hegemony: Robert Cox, Antonio Gramsci and critical international political economy*. 1999. 315 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Department of Political Studies, Queen's University, Kingston, Ontario, Canada. 2000.

GRAMSCI, A. (1937) *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1999. 334 p.

HAAS, E. B. *Beyond the Nation-State: functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964. 595 p.

LENIN, V. I. (1912) *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Centauro, 2008. 130 p.

MCNALLY, M.; SCHWARZMANTEL, J. Gramsci and Global Politics: hegemony and resistance. London: Routledge, 2009, 240 p. & AYERS, A. J. Gramsci, Political Economy and International Relations Theory: modern princes and naked emperors. Houndmills: Macmillan, 2008, 272 p. Resenha de: RADICE, H. *Capital & Class*, v.36., n.3, p. 556-559, 2012.

MESSARI, N.; NOGUEIRA, J. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005. 264 p.

MOOLAKKATTU, J. S. Robert W. Cox and Critical Theory of International Relations. *International Studies*, v.46, n.4, p. 439-456., 2009.

RAMOS, L. *Ordem e Poder na Economia Política Global: a contribuição neogramsciana*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, p. 113-150, 2012.

SINCLAIR, T. J. Beyond International Relations Theory: Robert W. Cox and approaches to world order. *Approaches to World Order*, Cambridge, p. 3-18, 1996.

WALTZ, K. N. (1959) *Man, the State, and the War: a theoretical analysis*. Columbia: Columbia University Press, 2001. 263 p.