

A Teoria de Dois Níveis e a Luta de Classes no Estado: o caso da OMC

EDUARDO TOMANKIEVICZ SECCHI

RESUMO: Este trabalho busca apresentar possíveis intersecções entre a Teoria dos Dois Níveis de Robert Putnam e a abordagem Poulantziana do Estado. Busca-se analisar possibilidades de ampliação do Marxismo como teoria para interpretar as Relações Internacionais. Propõem-se interseções teóricas na área de Análise de Política Externa e Formação de Agenda com estudo de caso da OMC na Rodada Doha. Avalia-se o papel das frações domésticas brasileira e europeia no processo.



PALAVRAS-CHAVE: Poulantzas. Estado. Relações Internacionais. Teoria de Dois Níveis.

Two-Level Theory and Class Struggle in the State: WTO's case

ABSTRACT: This article aims to evaluate possible theoretical approximations between the Two Levels Theory from Robert Putnam and the Poulantzian view of the State. We aim to analyze possibilities for expanding Marxism as a theory to interpret International Relations. Theoretical intersections are proposed in the area of Foreign Policy Analysis and Agenda Formation with a case study of the WTO in the Doha Round. The role of Brazilian and European domestic fractions in the process is evaluated.

KEY-WORDS: Poulantzas. State. International Relations. Two Levels Theory.

EDUARDO TOMANKIEVICZ SECCHI

Doutorando em Ciência Política e Sociologia
pela Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul (PUCRS).
E-mail: eduardotsecchi@gmail.com

DATA DE ENVIO: 21/03/25

DATA DE APROVAÇÃO: 12/04/25

1 Introdução

Um tema central da teoria marxista, desde os primeiros escritos do próprio Marx, é o de buscar entender como o Estado opera enquanto instrumento de dominação de classe, em especial a burguesa no modo de produção capitalista. As diferentes vertentes do marxismo interpretam o papel e mecanismos de dominação do Estado de maneira distinta. A partir destas diferenças, assumem-se possibilidades diversas das classes atuarem sobre o Estado, em especial as classes “de baixo”.

Quando se amplia o escopo para abarcar o cenário internacional, a questão fica ainda mais complexa. Afinal, há uma burguesia internacional que produz o capitalismo, ou diferentes burguesias circunscritas aos Estado-Nação que disputam entre si? Dentro da arena internacional, como as Organizações Internacionais (OIs) se enquadram na análise marxista de RI? O limiar de possibilidades entre cooperação-conflito entre as burguesias, em especial a sua variação máxima que produziu duas guerras mundiais, é tema fértil de exploração teórica e empírica.¹

Nicos Poulantzas (1936-1979), filósofo marxista grego, nos oferece um instrumental analítico importante e que pode ser útil à Teoria das Relações Internacionais para compreender as dinâmicas conflito-cooperação entre Estados e classes no mundo contemporâneo. O autor apresenta a ideia do Estado como um conjunto de instituições, normas e mecanismos construídos por uma trajetória histórica da luta de classes. Ele se cristaliza, quando o avaliamos, como esse conjunto de elementos a partir da condição de cada fração de classe em imprimir sua política nestes instrumentos (Poulantzas, 1980). Ou seja, a trajetória histórica da luta de classes naquela determinada sociedade vai produzir aquele modelo específico de Estado. O Estado será o conjunto de normas, leis, regras, instrumentos, instituições que essa luta específica entre classes e frações de classes imprimiu, uma versão cristalizada a partir de um acúmulo histórico destes conflitos.

1 Temos em Lênin (1982), uma das primeiras e mais importantes análises sobre a disputa imperialista, buscando tratar o Internacional como arena completar da disputa de classes no interior dos países. O choque militar advém da disputa por mercados e pela manutenção da taxa de lucro.

Esta perspectiva potencializa compreender porque em determinadas áreas dos Estados, como política ambiental, trabalhista, industrial, de comércio exterior, vemos alas mais pró-trabalhadores, pró-burgueses, ou dentro destas categorias, tendentes a uma ou outra fração. Como exemplo histórico entendemos porque no Ministério da Agricultura brasileiro se gestam políticas pró-lati-fundiários e no Ministério do Desenvolvimento Agrário se gestam políticas pró-pequenos agricultores e agricultores familiares. A construção de ambos vem de bases distintas da sociedade, e sua separação foi realizada para permitir que ambas as políticas coincidam no governo, ainda que com graus distintos de prioridade (Martins, 2022).

Nas pesquisas de Relações Internacionais a Teoria Marxista ainda não conseguiu imprimir uma grande escola de pensamento que consiga apresentar um arcabouço robusto de análise unificado. Diferentes matizes dentro do marxismo disputaram as visões históricas e globais do desenvolvimento, em especial a partir das diferentes trajetórias que os países dos autores experienciaram ao longo da história. Poulantzas não é um autor utilizado com frequência em RI, e buscamos contribuir para caminhos possíveis do uso da sua teoria na avaliação de Política Externa e do Sistema Internacional.

Esta contribuição teórica nos permite, dentro de um arcabouço teórico marxista, utilizar a *Teoria dos Jogos em Dois Níveis* de Robert Putnam para compreender trajetórias de Política Externa a partir da tomada de decisão dos agentes políticos. Putnam nos oferece um instrumental para analisá-la a partir da interação entre agentes em dois níveis de atuação, o doméstico e o internacional, conforme Tabela 1, abaixo.

Tabela 1 – Esquema do Jogo de Dois Níveis adaptado de Putnam (2010)

Esquema de Dois Níveis de Putnam



Fonte: Elaboração própria.

O autor buscou avaliar o que condiciona a atuação internacional dos agentes políticos, e propôs que a atuação dos atores é uma mediação entre os interesses domésticos, apresentados por grupos de pressão internos e internacionais, a partir da agência de outros atores do sistema internacional. Os atores domésticos têm as condições de impactar o seu próprio governo, o governo de outros países, e os atores domésticos destes outros países. Este intrincado esquema de agência política permitiu à teoria de relações internacionais, em especial a sua vertente de análise de política externa, mensurar e avaliar com maior nitidez o processo de disputa em torno da formação da agenda política dos Estados.

A teoria de Putnam é amplamente utilizada e tornou-se clássico da área de Análise de Política Externa ao contribuir com um esquema de fácil compreensão e replicação para responder à demanda de produzir cenários e projetar possibilidades de atuação política. Em especial, uma das principais contribuições da teoria é prescrever para o curto prazo, por vezes ligada à Teoria dos Jogos.²

2 Para aprofundamento recomendamos: Quackenbush (2024).

2 Putnam e Poulantzas: aproximações possíveis

Utilizando a teoria poulantziana podemos ampliar o escopo de análise, e construir análises, também, de médio e longo prazo, além de permitir avaliar os processos políticos trazendo as classes e frações como agentes da política nas Relações Internacionais. Putnam trata de uma inovação teórica ao momento em que escreve sobre as dinâmicas dos setores doméstico-internacional e os agentes. O autor, no entanto, não esmiúça como os aparelhos e instrumentos de Estado podem ser apropriados por frações que consigam imprimir sua política. Aqui a teoria poulantziana contribui no refino teórico.

Determinada fração pode utilizar-se de disputas na arena internacional para fazer pressão interna e ganhar força relativa dentro de um bloco no poder ou contra um bloco instituído. O bloco no poder é um conceito apresentado por Gramsci (2007), e caracteriza-se pela aliança política de grupos e frações de classe para manter uma determinada hegemonia no Estado. A hegemonia é a unidade produzida através do convencimento pela ideologia junto à coerção de um grupo para com a população em geral. As classes são formações sociais que aglutinam indivíduos enquanto agrupamentos a partir de estruturas sociais comuns. Estes agrupamentos, via de regra, têm como eixo estruturante a posição do agrupamento no processo produtivo. No caso do capitalismo, divide-se a sociedade entre os proprietários dos meios de produção (burgueses) e os que sobrevivem pela venda da sua mão de obra no mercado de trabalho (proletários). Dentro destes agrupamentos existem subdivisões, chamadas frações de classe, que existem na medida em que determinados agrupamentos conseguem imprimir uma identidade própria e atuar politicamente, como é o caso de uma fração burguesa financeira (bancária) ou industrial. A oposição a esta hegemonia é realizada por classes e frações que disputam o poder político em suas múltiplas esferas, também tratada como contra-hegemonia. Poulantzas (2019) apresenta uma visão mais fluida do que Gramsci sobre as condições de disputa e o processo de produção das estruturas que compõem o Estado em seus diferentes setores, bem como a força relativa entre as frações nos blocos.

Na teoria Poulantzaiana o Estado é compreendido a partir de uma ótica relacional, como um campo em disputa estratégica entre os atores e classes. Não é uma entidade estanque ou monolítica, mas permanentemente contraditória e permeada pelas contradições da luta política. Esta visão permite-nos produzir uma ponte entre a teoria marxista e a teoria de Putnam, sobre análise da política externa. Com isso, produzimos uma proposta de instrumental teórico-metodológico para analisar as trajetórias da inserção dos Estados no Sistema Internacional em temas específicos e como estratégias de maior espectro.

Putnam possui grande proximidade com a Teoria dos Jogos, pois o esquema que propõe dialoga, com especial refinamento, com uma estratégia de disputa política de curto prazo. Se passamos a olhar condições de médio e longo prazo, no entanto, o esquema analítico perde condição de predição e projeção de cenários na medida em que o conjunto de ações e variáveis pode se tornar demasiadamente diverso e numeroso. Aqui, a teoria poulantzia- na serve como moderador, incluindo os fatores de hegemonia, frações de classe e Blocos no Poder que dão sustentação a determinadas políticas ao longo do tempo.

Esta ampliação permite entender, na nossa avaliação, estruturas mais perenes da política doméstica e internacional, o que nos permite compreender fatores que modulam as mudanças nas políticas exteriores e domésticas em médio e longo prazo. Propomos o início de uma agenda de pesquisa que estruture uma nova metodologia de avaliação de Política Externa agrupando as possibilidades curtoprazistas da teoria de Putnam com as de médio e longo prazo de Poulantzias.

3 Formação de Agenda em Política Externa, Frações de Classe e Organizações Internacionais

As teorias *mainstream* de relações internacionais travam longo debate sobre as condições de agência dos atores políticos em relação aos Estados e ao Sistema Internacional. Dentro da corrente marxista, a contribuição poulantziana permite aprofundar a compreensão sobre a formação de agendas internacionais, seja nos Estados, seja nas Organizações Internacionais. A partir do jogo

em dois níveis e a concepção do Estado e das organizações como cristalizações da luta entre as classes e suas frações, e os distintos blocos no poder, podemos estruturar uma análise dinâmica da formação de agenda. Ressaltamos que, uma das limitações do modelo aqui proposto, pode ser a utilização de um rol limitado de variáveis, agentes, frações de classe e Estados para que a metodologia permita funcionalidade. A avaliação de sistemas demasiado complexos pode tornar o esforço aqui descrito inefetivo na medida em que o conjunto analítico torna-se extenso e rompe com a lógica funcional da teoria e metodologia como sistemas de organização do conhecimento e simplificação da realidade para atingir fins explicativos e pre ditivos.

Ressaltamos, ainda, que a formação de agenda e da disputa política é complexa e enseja uma análise ampla das disputas políticas entre grupos distintos, classes e os aparelhos de Estado e da sociedade civil mobilizados para determinado resultado. Proporemos exercício simplificado para facilitar a compreensão da metodologia apresentada neste artigo. Utilizamos, neste artigo, o estudo de caso exploratório e exemplificativo com recorte de uma parte das classes envolvidas na disputa de abertura comercial do mercado agrícola europeu e sua ligação com a OMC. Escolhemos este caso pois é um dos exemplos clássicos trazidos na literatura de Organizações Internacionais, pela relativa longevidade do tema, e pela ampla gama de pesquisas envolvendo o assunto. Ainda, é um contencioso relativamente simples, envolvendo um número reduzido de atores, frações de classe e “dilemas” sociológicos a serem tratados, o que nos permite avaliar de maneira adequada sem delongar demais a análise explicativa. Não obstante, sugerimos o tensionamento da metodologia aqui proposta como instrumento de análise para melhor identificar eventuais limitações e aprimorar possíveis caminhos.

Iniciamos por delimitar um tema específico e isolá-lo politicamente para compreendermos as dinâmicas e grupos mais centrais do ponto de vista analítico. Podemos ter diferentes grupos de interesse que disputam os encaminhamentos, mas apenas uma parte deles tem real poder de intervenção sobre os tópicos. Como exemplo, dois grupos domésticos podem disputar determinado tema,

seja inter-classes, como os pequenos agricultores e os grandes latifundiários disputam a política agrícola, seja intra-classes e interfrações, como o capital industrial vs o capital agropecuário. Estes grupos disputarão os diferentes órgãos os quais têm influência.

Dentro do cenário doméstico, estes grupos avaliam e mobilizam as diferentes estruturas as quais fazem parte ou têm influência. As diferentes frações permeiam, com mais ou menos sucesso, derivado da luta de classes, o conjunto ministerial do governo federal, por exemplo. Estas disputam entre si pelo controle e concessões da estrutura do Estado em matéria de políticas e orçamentos. Por um lado, é possível expansão em termos absolutos para mais de uma fração na medida em que o orçamento cresça; por outro, via de regra, este crescimento é desigual e gera acúmulo de capital (político e econômico) por parte de uma fração em detrimento das demais.

Esta dinâmica de interação consolida, na trajetória histórica, perfis de investimento e mobilização de agenda, e o poder de intervenção de determinada fração em determinado tema através de certos instrumentos. Podemos citar de exemplo o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) onde, historicamente, os grandes produtores do agronegócio têm maior peso decisório no primeiro, ao passo que os movimentos camponeses e de pequenos agricultores têm maior penetração no segundo. Na política geral de governo, no entanto, há um peso muito maior ao MAPA, cujo orçamento teve 95,86% de execução em 2024, ao passo que o MDA teve 60,24% de execução, além do orçamento do MAPA ter sido cerca de 6x o do MDA em 2024 (Brasil, 2025).

Estas frações mobilizam o orçamento e o capital político, também, nas relações exteriores, impactando a posição e as discussões do Brasil frente ao Sistema Internacional. Aqui a teoria de Putnam nos auxilia a compreender como este jogo pode potencializar a intervenção e os resultados dos agentes no sistema internacional. Os agentes domésticos do agronegócio brasileiro podem atuar como facilitadores de acordos de comércio que impliquem abertura de mercados, ao passo que as frações industriais buscam a defesa dos mercados domésticos frente aos produtos estrangeiros (Gonçalves; Madureira, 2024).

Via de regra, as frações ligadas ao capital exportador tendem a projetar uma política externa de cunho liberalizante, ao passo que o capital doméstico tende a impor restrições ao comércio para salvaguardar mercados. Dentro do Sistema Internacional constituíram-se, acessoriamente, Organizações Internacionais, que acabam constituindo fóruns e burocracias destinados a debates, tradicionalmente temáticos.

4 Organizações Internacionais na disputa internacional como instrumento de classe

As Organizações Internacionais (OI's), a despeito de grande relevância nas Relações Internacionais, são um fenômeno de análise teórica relativamente recente. Por boa parte da Guerra Fria foram tratadas como meros apêndices das grandes potências para executar suas políticas internacionais.

Na mesma medida, há uma vertente marxista, tradicionalmente classificada como ligada a uma “ortodoxia” que tem maior dificuldade de transitar nas nuances teóricas e práticas em relação ao Estado e ao Sistema Internacional. Em especial, no caso das OI's, são reconhecidas como meros instrumentos passivos dos imperialismo, voltado à implementar uma agenda capitalista (nos dias atuais de vertente neoliberal) aos países mais pobres para extrair mais-valia.

A OMC, o FMI, e o Banco Mundial seriam todos braços do mesmo sistema de Bretton Woods voltado à manutenção da hegemonia estadunidense pós-2^a Guerra Mundial. As demais organizações, ou seriam pouco relevantes do ponto de vista da organização do sistema internacional, ou seriam controladas econômica e politicamente pelos países que lideram o mundo capitalista.

Este tipo de análise nos parece romper com um dos princípios da tradição marxista, e adotam uma posição ahistórica, na medida em que não analisam o desenvolvimento histórico destas organizações e das tensões do sistema internacional ao longo das décadas. Outra questão central é o idealismo das categorias apresentadas neste tipo de análise. Duas das principais abordagens apresentadas envolvem a importância da demarcação nacional ou não para a análise de relações internacionais e o marxismo.

Parte dos marxistas, ligados a uma vertente mais internacionalista, tendem a diminuir o papel das fronteiras nacionais na promoção do capitalismo. Em especial a vertente Trotskista, tende a defender uma unidade de classes internacional, seja proletária, seja burguesa, na sua avaliação. Em especial, apresenta que as fronteiras servem para manter os operários e trabalhadores afastados entre si por rixas e chauvinismos artificiais, enquanto o Capital reproduz-se sem respeitar fronteiras.

O perigo desta análise reside na inobservância dos fenômenos do nacionalismo e a impressão do formalismo e da política externa como instrumentos de dominação efetivos. As OI's não são mera junção de diferentes Estados em um mesmo órgão, na mesma medida que os Estados não são mera junção dos seus cidadãos. Há a produção de uma comunidade comum e de um sistema internacional que é maior que as partes. Há uma estrutura efetiva produzindo-se que constrange os atores, ao estilo do que nos apresentou Waltz (2008).

Do outro lado, parte do marxismo tende a interpretar, na nossa avaliação de maneira equivocada, a discussão iniciada por Marx (2011) e aprofundada em Lenin (2011) sobre o que é o Estado. Ao interpretarem-lo como instrumento próprio da dominação da burguesia, apontam que a disputa entre Estados, independente do viés que têm, recai num vício burguês e, consequentemente, na luta imperialista. O tipo de Estado e governo perde uma qualidade significante especial, e a disputa entre países adquire sempre o mesmo caráter de disputa burguesa e imperialista, mesmo no 3º Mundo.

No caso brasileiro, vemos estas discussões a partir da teoria da dependência em que parte dos autores projeta uma disputa entre uma burguesia nacional legítima e uma burguesia associada e subalterna do capitalismo internacional. Ao fim, o debate discutido em Cardoso e Falleto (1970) em parte produz este argumento. Falta nos países latinoamericanos uma burguesia nacional própria, que almejasse um Estado nacional propriamente e empoderado no Brasil para disputar internacionalmente com os demais. Estamos condenados, pelo processo histórico, a uma subordinação pelas elites associadas ao capital internacional.

Há uma nuance na análise que propomos, e que pode ser parcialmente apreendida na Teoria Marxista da Dependência³ de que não há um designio natural para a formação da política externa (Marini, 1973). A existência ou não de uma hegemonia e um bloco no poder, independente das classes e frações que o compõem, não determina um padrão específico de política externa. Este padrão deriva do desenvolvimento histórico e da luta de classes. Unir a trajetória de curto prazo e a análise conjuntural, ao desenvolvimento das estruturas de Estado de longo prazo através da política poulantziana nos permite descrever a analisar, com melhor rigor, o desenvolvimento das forças políticas e produtivas que culminam na produção de política externa.

Ainda, o desenvolvimento histórico das OI's e do perfil dos Estados na sua interação internacional permite maiores condições de mudança no sistema e na disputa das frações de classe pela produção de política. Esta instabilidade natural do sistema tende a favorecer mudanças de posição, em detrimento de uma política fixa. Pode, inclusive, favorecer frações não burguesas, na medida em que se consolidem organizações e políticas que rachem os blocos no poder nacionais. Exemplo importante deste processo, em especial no 3º Mundo, são as discussões de comércio e industrialização, que tendem, na América Latina em especial, a unificar trabalhadores e burguesias nacionais industriais em torno de projetos e políticas pró-indústria.

Historicamente, inclusive por conta da Teoria da Dependência, os grupos de esquerda brasileira, em especial o Partido Comunista Brasileiro (PCB), apoiaram processos de unidade nacional e conciliação com a burguesia frente a frações de classe chamadas de “entreguistas”, ou ligadas ao mercado externo (Silva, 2024). Especialmente após 1930 esta promoção da unidade pelos grupos de esquerda, ainda que muitas vezes rechaçados pela própria burguesia, culminaram, nos anos 2000, com a aliança que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva presidente pela primeira vez. Foi o primeiro teste da teoria em que a burguesia efetivamente esteve ao lado do operariado e da esquerda para promover uma política de

³ Ver mais em Luce (2020).

desenvolvimento pautada por um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores.

Não há dúvidas que estes setores aderiram aos governos Lula 1 e Lula 2 (2003-2010), mas mesmo assim os setores ligados às finanças nacionais e ao agronegócio mantiveram posições sólidas na disputa sobre os acordos internacionais. Analisamos, em especial, a proposta teórica deste trabalho, em torno do tema da Rodada Doha com a OMC como estudo de caso.

5 A OMC como arena de disputa entre frações de classe

A OMC nasceu em 1995, nos acordos de Marrakesh, como organização internacional voltada para a área do comércio. Desde 1947 os países negociavam acordos de maneira multilateral através das rodadas de discussões promovidas pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT.⁴ Estas rodadas construíram boa parte da arquitetura internacional de comércio pós-2^a Guerra Mundial e estavam voltadas a liberalizar o fluxo de mercadorias e evitar um padrão de disputa imperialista que culminou nas 2 grandes guerras mundiais.

Diversos instrumentos de discussão multilaterais já haviam se constituído, em especial as rodadas entre os países sobre os temas do comércio internacional. As rodadas são quadros compostos de múltiplos eventos e reuniões, multilaterais e bilaterais, entre Estados, blocos e organizações internacionais, e servem como fóruns de discussão para a temática. As rodadas duravam alguns anos em seu início e buscam normatizar e uniformizar os padrões de comércio para facilitar sua execução. No entanto, com a independência de cada vez mais países, a complexificação das pautas econômicas e das trajetórias de desenvolvimento, e o crescente número de atores no comércio internacional, os processos têm se tornado cada vez mais complexos, e têm estendido a duração das rodadas, em parte podendo ser explicados pelo modelo aqui proposto.

Podemos explorar, como exemplo desta dinâmica que integra disputa internacional e doméstica a partir das frações de classe e

⁴ Acordo Geral de Tarifas e Comércio, tradução própria.

da teoria de dois níveis: a questão da rodada Doha da OMC. Desde 2001⁵ realizam-se os encontros da rodada, centrada na disputa de abertura de mercado entre *produtores agrícolas* e *produtores industriais*. O objetivo da rodada era estabelecer um acordo quadro de facilitação e maior liberdade de comércio internacional, com abertura de mercados e possibilidades de desenvolvimento mútuo para os mais de 150 países membros da OMC. No entanto, desde 2001, a rodada não avançou na organização e promoção deste acordo.

Os setores agrícolas são parte importante das sociedades, não apenas do ponto de vista econômico, mas da relação dos indivíduos com a terra e o território. Historicamente os países passaram por processos de êxodo rural, com a mecanização da agricultura e a modernização das técnicas agrícolas, a escala de produção se ampliou vertiginosamente, levando a cada vez menos necessidade do uso de mão de obra para produção. Além disso, a demanda por gêneros agrícolas é bastante diversa e virtualmente pode se expandir indefinidamente até esgotar os recursos planetários.

Esta expansão foi levada a cabo de maneira quase total na Europa, nos Estados Unidos e em boa parte dos países desenvolvidos. A margem de fronteira agrícola, isto é, os territórios “virgens” que não foram utilizados para agropecuária é bastante restrita nestes países. A expansão da atividade, portanto, exige cada vez maior uso de tecnologias, seletividade na produção, e barreiras protetivas para garantir que a competição não destrua com os ecossistemas domésticos menos produtivos.

A despeito da produtividade ser maior nos países europeus (Fuglie; Jellife; Morgan, 2022), a possibilidade de competição com gigantes agrícolas como o Brasil se reduz na medida em que os ganhos de escala e volume de produção são incomparáveis. Portugal tem uma produtividade 50% maior em termos de Fatores Totais de Produção (Fuglie; Jellife; Morgan, 2022), mas tem cerca de 50x menos área cultivada que o Brasil. Isso permite aos países agroexportadores imprimir custos reduzidos na exportação destes gêneros, que mais que compensam a produtividade.

⁵ A previsão original era de encerramento da rodada em 2005, ver Mugge (2011).

No médio prazo, a possibilidade de expansão da fronteira agrícola (pela destruição da natureza, em especial do Cerrado, Amazônia, Sertão, Pampa e Pantanal) permite ao Brasil elevar a produção, enquanto nos países desenvolvidos há escassez de terrenos aproveitáveis. A sobrevivência dos produtores agrícolas nestes países reside, portanto, em uma forte política de subsídios e barreiras agrícolas, construída em torno da Política Agrícola Comum europeia. A política, proposta pela França de Charles de Gaulle e criada em 1962, é uma reserva de mercado para proteger os produtores europeus. Isso previne o êxodo rural, e garante uma política de soberania alimentar. É a mais longeva e mais custosa política europeia, somando 30% do orçamento médio da União Europeia (União Europeia, 2025).

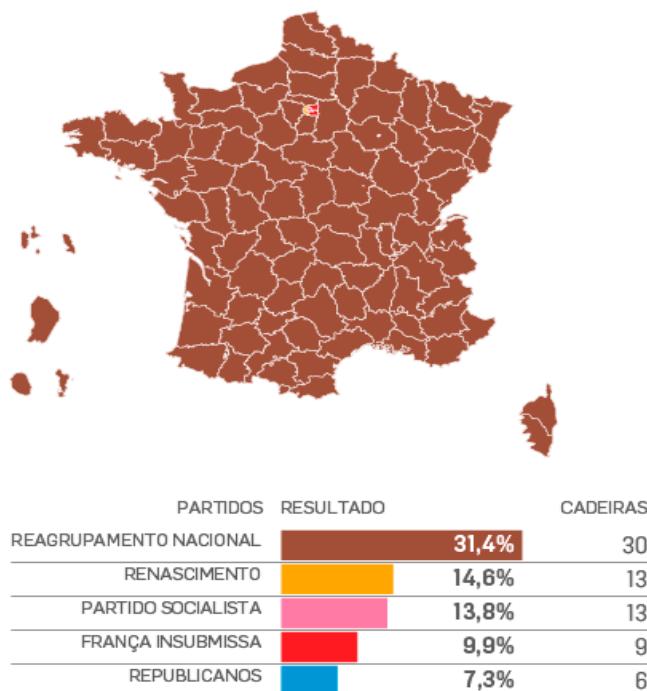
A política é central pois estabiliza um cenário de disputa das frações de classe em cada país Europeu e permite uma integração internacional em torno de objetivos comuns. No entanto, o custo elevado e a perda de poder relativo ao longo do tempo levaram a um questionamento dos agricultores europeus pela falta de defesa da agricultura europeia pela UE. Parte importante dos resultados dos Eurocéticos, em especial da extrema direita, advém dos produtores agrícolas que, ao verem seus rendimentos deprimidos ao longo do tempo, e tendo na PAC parte importante do seu rendimento, buscam reformar ou acabar com o sistema, retornando ao subsídio nacional e a um nacionalismo mais exacerbado (UOL, 2024). No final de 2024, os setores agrícolas se organizaram para protestar, em especial na França, principal pilar da PAC, por conta do acordo Mercosul-União Europeia que, ao não verem o avanço na OMC e na rodada Doha, negociaram um acordo bilateral paralelo. Milhares de agricultores tomaram as ruas, despejando insumos e esterco pelas cidades (G1, 2024), e organizaram uma rebelião de uma fração de classe contra a política externa europeia, dirigida pelos conservadores do parlamento Europeu e, evidentemente, pela burguesia européia portanto.

Estes setores são os principais articuladores contra um acordo de livre comércio em que haja liberação dos gêneros agropecuários do sul global entrarem no mercado europeu, um dos principais do mundo. Para tanto, este setor mobiliza instituições

científicas para apontar problemas fitossanitários nos produtos do sul, mobiliza partidos e movimentos políticos, como a extrema-direita do Reunião Nacional⁶ para defender seus interesses. Ainda, é um setor que consegue articular o campesinato, não no sentido de trabalhadores da agricultura diretamente, mas da população interiorana destes países, nas eleições, em especial as do Parlamento Europeu, altamente responsivas às demandas de política externa.

Mapa 1 – Distribuição eleitoral da votação para o parlamento europeu na França em 2024

Resultados das eleições para o Parlamento Europeu na França



FONTE: PARLAMENTO EUROPEU / INFOGRÁFICO: ESTADÃO

Fonte: Extraído do Estadão (2024).

6 Partido Francês.

A produção desta disputa nos países de capitalismo avançado se dá de maneira distinta do que na periferia do sistema capitalista. Assumindo que haja uma burguesia brasileira industrialista que questione e pressione, no sentido inverso, pela não execução do acordo de livre comércio e seja o pilar de sustentação da resistência do país na rodada Doha, as condições de disputa desta fração são muito distintas do que as do cenário Europeu. As relações internacionais são assimétricas e os países desenvolvidos têm mais condição de projeção da sua política dentro dos países do terceiro mundo do que vice-versa, via de regra. O setor agrícola francês tem mais poder de pautar a política francesa do que o setor industrial brasileiro tem de fazer o mesmo aqui. Ainda, o setor agrícola brasileiro tem menos força para projetar dentro da França, do que o setor industrial francês tem de projetar no interior do Brasil.

No caso brasileiro, a resistência ao acordo, como explicitada, vem por parte dos setores nacionalistas, em especial dos industriais, que temem não ter condições de competição, dada a baixa produtividade do país, frente às empresas estrangeiras. Há uma pressão, portanto, para manter barreiras comerciais e tecnológicas, e produzir políticas públicas como foram as políticas de compras obrigatórias de conteúdo nacional nas estatais.

Ocorre, portanto, resistência dos países industriais ricos em reduzir subsídios e outros instrumentos da sua própria agricultura, que conseguem produzir lobbys bastante sólidos nos seus sistemas políticos domésticos, e dos países produtores e exportadores agrícolas em abrir os seus mercados domésticos a produtos industrializados.

A proteção dos mercados domésticos, seja para produtos industriais (no caso dos países mais pobres), seja para produtos agrícolas (no caso dos países mais ricos), enseja forte mobilização das categorias domésticas⁷ para impor barreiras tarifárias e não tarifárias. Em especial, há uma mobilização dos setores que perderiam espaço ou sofreriam maior competição externa com menor condições de competitividade junto à massa da população sob os mais diversos pretextos para barrar o avanço destas políticas.

7 Ver Midlej e Silva (2010) para o combate à ALCA no Brasil.

Constituem-se, portanto, uma espécie de hegemonia parcial, com o uso de aparelhos do Estado e da sociedade civil, por vezes contra o próprio bloco no poder, sobre estes temas. Apresentamos o conceito de hegemonia parcial, na medida em que determinada fração de classe tenha uma correlação de forças específica dentro do bloco no poder sobre determinado tema, que impõe-se sobre as demais, ainda que não seja a força dirigente do bloco. Exemplo deste caso é o setor agrícola europeu. A burguesia industrial dos países ricos tende a pressionar para que o acordo seja concretizado, ao passo que o setor agrícola destes mesmos países disputa contra. A burguesia industrial dos países emergentes busca ressalvas à abertura, ao passo que a agrária busca o acordo. A arquitetura da OMC tem dificuldades em estruturar a solução deste impasse, relegando a disputa mais assertiva às relações entre os Estados (Wade, 2003), o que tende a fortalecer os países mais desenvolvidos.

No caso brasileiro, poderíamos discutir que há uma tendência estrutural, através do processo de desindustrialização e de avanço profundo da fronteira agrícola, de que o poder pendesse para o setor do agronegócio na disputa política⁸. Não obstante este setor não conseguiu produzir uma hegemonia para tensionar o Brasil a defender acordos de livre comércio com a Europa e os demais países desenvolvidos, mesmo em governos alinhados à direita.

Este breve esquema já torna bastante complexo o cenário de construção de acordos multilaterais através de OI's, em especial quando há fragmentação das frações de classe disputando uma contra a outra dentro deste sistema. Não obstante, há uma questão central, que por vezes, como já comentado, a teoria marxista não dá conta: as fronteiras importam, e os países são unidades distintas entre si. Pode haver um resultado catastrófico no caso dos países do sul global, em que os países ricos mantenham suas proteções agrícolas enquanto abre negócios para seus produtos

8 No Congresso Nacional, atualmente, a Frente do Agronegócio soma 50 senadores e 303 deputados federais, ao passo que a Frente Mista da Indústria soma 190 deputados federais e 12 senadores, dados extraídos de: Câmara Federal, 2025.

industrializados no terceiro mundo. Não é, necessariamente, um jogo de equilíbrio em que todos cedem questões para se manter. É perfeitamente possível, como historicamente se constituiu, uma projeção forte de poder do Norte contra o Sul global, que coopte os poderes políticos e as frações de classe dominantes, ou auxilie frações aliadas a se constituírem como o centro do Bloco no Poder destes países, e que se imponha uma abertura unilateral.

Neste caso, as OI's podem, inclusive, como em larga medida, auxiliarem a implementar esse jogo desigual de disputa política. Além da produção doméstica de estruturas políticas que se cristalizam em torno dos temas promovendo a posição de determinada fração, as OI's atuam em processo similar, construídas por i) burocracias oriundas dos países-membro;⁹ ii) burocratas formados pelas trajetórias nas próprias OI's; iii) por trajetórias de intervenção política dos países-membro. Este processo constitutivo se assemelha ao fenômeno doméstico de produção do Estado na teoria de Poulantzas, o que permite compreender as trajetórias de médio prazo destas organizações.

Os instrumentos de impacto das frações de classe variam de acordo com o desenvolvimento histórico das suas capacidades políticas, econômicas e organizativas. Citamos o caso da PAC como instrumento, que não possui similaridade no restante do globo. Mas poderíamos tratar de dois eixos principais no caso das Organizações Internacionais. Um eixo está relacionado à capacidade de intervir diretamente no processo político de tomada de decisões. Poderíamos citar como exemplo as grandes mobilizações sociais na América Latina contra a ALCA. A mobilização e a ação direta são instrumentos válidos de disputa política e contrangem os atores políticos, partidários e os burocratas da política externa. Exemplo desta linha foram as ações dos agricultores franceses, também. Na mesma linha, bancos e outras instituições podem tensionar bancos internacionais, fundos como o FMI e outras organizações sobre variáveis como juros, prazos, dentre outras políticas pela sua capacidade dentro do setor que atuam.

⁹ Para ampliar a discussão neste tema ver: Liese, Herold, Feil e Busch (2021) e Pereira (2025).

Outro eixo possível, e mais comum na maior parte dos assuntos das OI's, dada a prevalência de uma visão Estadocentrada, é a intervenção indireta, via instrumentos coletivos, como o próprio Estado-Nação. A pressão doméstica e contra organizações estrangeiras nos seus respectivos países é um fator importante da capacidade de estabelecer uma correia de transmissão política no sistema internacional. Exemplo disso seria a organização para eleição no parlamento francês, apresentada na Tabela 1, em que o apoio aos parlamentares cobra um preço político, em termos de alinhamento programático.

Estes dois eixos são complementares e se sobrepõem e, conforme os recursos econômicos e tecnológicos se desenvolvem, permitem diferentes instrumentos para este tipo de pressão, tais como financiamentos eleitorais, utilização de IA para promoção política, o lobby parlamentar e junto aos governos, a desestabilização, à depender da organização das frações, de cadeias produtivas inteiras.

O principal dos instrumentos, em termos teóricos, que podemos mobilizar envolvem a capacidade organizativa das frações produzirem hegemonias parciais em torno dos temas para emplacar políticas. As condições de fazê-lo dependem de fatores como: i) a concentração econômica por estas frações; ii) a capacidade de mobilização desta força econômica; iii) a capacidade relativa desta fração em mobilizar os instrumentos de Estado, ou seja, a condição, historicamente adquirida, de dispor de aparelhos de Estado, que pode ser avaliada através da tese de Poulantzas; iv) a capacidade relativa de uma fração frente às demais em dialogar e projetar sua política e demandas na política externa, que pode ser avaliada utilizando, também, a teoria apresentada por Putnam; v) a força da burocracia e qual política esta implementa frente às demandas das frações de classe; vi) o nível de importância de determinado tema e OI para o conjunto do sistema internacional, em especial a participação dos atores mais poderosos dentro dele; vii) a organização jurídico-normativa construída na OI, pela qual se estabelecem procedimentos formais que podem auxiliar ou prejudicar a atuação de determinada fração para atingir seus objetivos.

No caso aqui apresentado de exemplo, as trajetórias em torno deste debate promoveram uma cristalização de difícil resolução sobre os acordos da rodada Doha. No caso da OMC, seu objetivo fundante é liberalizar o comércio e garantir o fluxo de mercadorias. As burocracias constituídas ao longo de décadas tendem a promover esta posição, que favorece, neste tema, determinadas frações de classe em cada país. A rigidez da estrutura da OI prejudica as condições de promoção de acordos em temas polêmicos e, como diversas outras OI's atualmente, tem dificuldade de avançar nas tratativas dos temas mais complexos e caros ao sistema internacional.

Mesmo que a OMC consiga produzir instrumentos de resolução de controvérsias que dêem conta de destravar questões pontuais e específicas trazidas pelas regiões e Estados-partes, as frações, domesticamente, têm capacidade, na maioria dos países, de produzir entraves. Enquanto não houver um deslocamento do poder que torne uma posição, seja via coerção internacional, seja via consenso, portanto, uma hegemonia internacional e que se reproduza internamente, dificilmente se avançará em acordos mais profundos.

Na mesma medida, mesmo que os agentes conseguissem produzir um acordo, dada a complexidade e o impacto nas frações domésticas, se restar capacidades retaliatórias, estas frações adotarão políticas de mitigação da implementação do acordo. A proposta aqui descrita de quadro analítico permite contribuir para a teoria da ciência política, das relações internacionais e da sociologia aplicada ao cenário internacional, no sentido de ampliar o instrumental para análise da tomada de decisão.

6 Considerações finais

Ao produzir uma intersecção entre Putnam e Poulantzas propusemos um avanço nas condições teóricas e metodológicas na análise de política externa. Nem Putnam é um autor tradicional para o marxismo, nem Poulantzas é utilizado com frequência nas teorias de relações internacionais. Não obstante, suas contribuições podem dialogar sobre os processos, como aqui

propusemos, de produção de agenda e na consecução da política externa e nas intervenções das frações de classe nas Organizações Internacionais.

É necessário avaliar a possibilidade de construir-se um arcbouço teórico sobre efetivamente quais os instrumentos prioritários das frações para atingir seus objetivos, e se as esferas domésticas e internacionais respondem da mesma maneira a estes instrumentos. Propusemos, intuitivamente, que o desenvolvimento desigual e as relações de dependência são fatores transversais das capacidades e condições das frações em executarem seus planos de política externa.

Ainda, cenários complexos, como são as OI's de temas abrangentes, como a OMC, exigem uma condição de avaliação de muitas variáveis simultaneamente. Somente com testes mais robustos será possível ver a qualidade da proposição aqui apresentada em relação às condições de análise mais ampla de padrões de desenvolvimento da política externa em prazos alargados de tempo.

Estas questões iniciam a nova fase de testagem do modelo analítico aqui apresentado e devem ser tensionadas para permitir a melhoria do modelo. Ainda, a proposição enseja um diálogo produtivo e inovador do ponto de vista teórico para as áreas de Sociologia Internacional, Relações Internacionais e Ciência Política. Contribui, também, para uma visão mais flexível e adaptativa da Teoria Marxista na análise das relações internacionais.

Quantos aos limites encontrados, apresentamos que temas e sistemas demasiado complexos, como em disputas de múltiplos Estados e múltiplas classes e frações domésticas, podem ser incompatíveis com a metodologia aqui apresentada. Para compreender sistemas muito complexos a análise pode tornar-se demasiado extensa, rompendo com a lógica da construção teórico-metodológica como um artifício de simplificação da realidade. A análise pode, portanto, perder utilidade como instrumento analítico e preditivo do comportamento dos agentes e da compreensão dos fatos. Sugerimos parcimônia na utilização da presente proposta haja vista sua incipiência, e apresentamos como janela de oportunidade a utilização diversa e ampla da metodologia para testar os limites teórico-metodológicos da mesma.

REFERÊNCIAS

Brasil. 2025 CGU. **Portal da Transparência.** Online. Disponível em: portaldatransparencia.org.br. Acesso em 17 de março de 2025.

Câmara Federal. 2025. **Frentes e grupos parlamentares.** Online. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/deputados/frentes-parlamentares/57/54323/membros>>. Acesso em 17 de março de 2025.

Cardoso, Fernando Henrique, Faletto, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

Estadao. **Entenda em Oito Mapas o Avanço da Direita No Parlamento Europeu.** 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/entenda-em-oito-mapas-o-avanco-da-direita-no-parlamento-europeu/>>. Acesso em: 20 de março de 2025.

Fuglie, Keith; Jellife, Jeremy; Morgan, Stephen. **International Agricultural Productivity 2022.** USDA. Disponível em: <<https://www.ers.usda.gov/data-products/international-agricultural-productivity>>. Acesso em: 15 de março de 2025.

GRAMSCI, Antonio et al. **Cadernos do cárcere v.3:** maquiavel notas sobre o estado e a política. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

G1. Franceses protestam contra acordo da UE com o Mercosul. **G1**, Rio de Janeiro, 20 nov. 2024. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2024/11/20/franceses-protestam-contra-acordo-da-ue-com-mercosul.ghtml>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Gonçalves, Fernanda Cristina Nanci Izidro; Maadureira, Eduardo Morrot Coelho. Política Externa e Agronegócio no Brasil. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 18, n. 3, p. 1372, 29 jun. 2024. Associacao Brasileira de Relacoes Internacionais - ABRI. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1372>>. Acesso em 12 de março de 2025.

Lenin, Vladimir. **Imperialismo:** fase superior do capitalismo. São Paulo: Global Editora. 1982.

Lenin, Vladimir. **O Estado e a Revolução.** São Paulo: Boitempo, 2011.

Liese, Andrea; Herold, Jana; Feil, Hauke; Busch, Per-Olof. The heart of bureaucratic power: explaining international bureaucracies expert authority. **Review Of International Studies**, [S.L.], v. 47, n. 3, p. 353-376, 22 fev. 2021. Cambridge University Press (CUP). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/s026021052100005x>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2025.

Luce, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência (TMD):** problemas e categorias, Uma visão Histórica. São Paulo: Expressão Popular. 2020.

Marini, Ruy Mauro. **Dialética da Dependência.** 1973. Online: Biblioteca marxista. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialectica.htm>>. Acesso em 15 de março de 2023.

MARTINS, Adalberto. **A questão agrária no Brasil:** Da colônia ao Governo Bolsonaro. São Paulo: Expressão Popular. V.10. 2022.

MARX, K. **O Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MIDDLEJ E SILVA, Suylan de Almeida. Campanha Nacional Contra a Alca: Educação Popular, Participação e Política Externa. **Eccos:** Revista Científica, São Paulo, v. 12, n.1. p. 159-170, 2010.

MUGGE, Daniel. Limits of legitimacy and the primacy of politics in financial governance. **Review of international political economy** v.18 n. 1, p. 52-74, 2011.

PEREIRA, João Márcio Mendes. How did the World Bank Engage in the Neoliberalization of Global Capitalism? Financial, Political, Social, and Intellectual Aspects. **Dados**, [S.L.], v. 68, n. 2, p. 1, 2025. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/dados.2025.68.2.370x>>. Acesso em: 20 mar. 2025.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais.** Campinas: Editora da Unicamp, 2019.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [S.L.], v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

QUACKENBUSH, Stephen L.. Game Theory and Interstate Conflict. Oxford **Bibliographies Online Datasets**. Oxford University Press (OUP), 30 jun. 2014.

SILVA, Michel Goulart. **O PCB diante do Golpe e da Ditadura.** Online: Marxismo. 2024 Disponível em: <https://marxismo.org.br/o-pcb-diante-do-golpe-e-da-ditadura/>. Acesso em 19 de março de 2025.

União Europeia. **A Política Agrícola comum em síntese.** 2025. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/the-common-agricultural-policy-explained/>>. Acesso em 12 de março de 2025.

UOL. Entenda por que a política agrícola comum europeia é criticada pelos agricultores. 2024. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2024/01/31/entenda-por-que-a-politica-agricola-comum-europeia-e-criticada-pelos-agricultores.htm>>. Acesso em 20 de março de 2025.

WADE, Robert Hunter. What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of 'development space'. **Review Of International Political Economy**, [S.L.], v. 10, n. 4, p. 621-644, nov. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/09692290310001601902>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. 2008. Lisboa: Editora Gradiva.