

nas áreas de convivência. Veja o relatório da Comissão sobre Governança Global (Commission on Global Governance, 1995). Veja também o site do Centro de Estudos sobre Governança Global da London School of Economics, que conta com a participação de Mary Kaldor e David Held, entre outros, e que possui diversas publicações sobre a governança global e a sociedade civil internacional: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/AboutCsGG.htm>.

Veja ainda o trabalho de James Rosenau para uma apresentação do conceito (Rosenau, 1992, p. 4).

3. O G7/G8 congrega os países mais desenvolvidos do mundo — Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Japão, Canadá, Grã-Bretanha e Rússia (desde 1994) — para discutir questões econômicas, políticas e de segurança. Eles realizam uma reunião de chefes de Estados anualmente e outras reuniões a nível ministerial.
4. Para esse assunto, veja o artigo de John Ruggie (Ruggie, 1993).
5. Proibição da discriminação contra importações de países que produzem o mesmo produto.
6. Esse argumento é desenvolvido por Michael Barnett e Martha Finnemore (Barnett & Finnemore, 2001).
7. O tema é discutido por Ian Hurd, que salienta que existem três formas de garantir que uma regra seja obedecida: coerção, auto-interesse e legitimidade. O autor considera o conceito de legitimidade como um dos mecanismos de ordenamento do sistema internacional (Hurd, 1999).
8. Essa discussão é desenvolvida por Ricardo Seitenfus (Seitenfus, 1997).
9. Essa regra é aplicada apenas aos Estados que assinaram os novos protocolos da IAEA.
10. A proposta de Abbé Saint-Pierre (*Project of Perpetual Peace*, 1713) incluía a criação de uma liga de Estados e uma corte internacional, representando os Estados Europeus, com poder para arbitrar as disputas e impor sanções caso necessário. Eméric Crucé propôs a criação de uma federação mundial. Ele apontava para a superficialidade das diferenças entre os homens — cristãos, mulçumanos, judeus e pagãos teriam lugar no desenho de sua federação (Crucé, 1909). Immanuel Kant, autor que apresentamos no Capítulo 2, escreveu sobre a formação de uma cidadania cosmopolita e de uma federação de repúblicas (Kant, 1970).
11. O mar territorial foi estabelecido em três milhas, já que esse era o alcance de um canhão baseado em terra no início do século XVII.
12. Hugo Grotius foi um teórico do direito internacional, tendo escrito um dos textos fundadores do direito internacional moderno, *De Jure Belli ac Pacis*, em 1625.
13. Veja o livro de Innis Claude para essa discussão (Claude, 1984, p. 121).
14. A Corte funciona no Palácio da Paz em Haia desde 1913, lidando com disputas envolvendo Estados, OIGs e atores privados, direito público e privado. Trata-se de um aparato que permite a montagem de tribunais de arbitragem. Veja <http://pca-cpa.org>.
15. Essa discussão é feita por Veijo Heiskanen (Heiskanen, 2001).

Contribuições Teóricas para o Estudo de Organizações Internacionais

PRINCIPAIS QUESTÕES ABORDADAS:

- ✦ A história dos estudos sobre organizações internacionais.
- ✦ A teoria realista e sua contribuição para o debate sobre o papel das organizações internacionais.
- ✦ As perspectivas liberais e a relevância das instituições.
- ✦ O funcionalismo e a versão de David Mitrany do papel das organizações internacionais.
- ✦ O neofuncionalismo e o estudo da integração regional.
- ✦ O marxismo e a crítica às organizações internacionais.
- ✦ O cosmopolitismo e suas questões normativas e éticas.
- ✦ O construtivismo e a leitura sociológica das organizações.

Introdução

A disciplina de relações internacionais, ao longo de sua história, iniciada nas primeiras décadas do século XX, produziu um conjunto de teorias, conceitos e debates que visa à criação de conhecimento

sobre o sistema internacional. O debate teórico esteve presente desde o começo do delineamento do estudo de relações internacionais como uma disciplina específica, ainda nas primeiras décadas do século XX.¹ As diferentes perspectivas teóricas buscam, entre outros objetivos, explicar a cooperação e o conflito entre os principais atores do sistema internacional, a produção de mecanismos de estabilização do mesmo e as formas como esse sistema político é governado, na ausência de aparato estatal central. Nesse sentido, as diferentes teorias, com maior ou menor ênfase, têm algo a dizer sobre as organizações internacionais. Assim, apresentaremos a seguir uma descrição sucinta da contribuição das teorias relevantes para o estudo das organizações internacionais.²

A área de estudos sobre organizações internacionais desenvolveu-se ao longo do século XX, tendo momentos de maior e menor produtividade, sendo influenciada por processos históricos como a criação do sistema ONU após a Segunda Guerra ou o novo ativismo das organizações internacionais ao final da Guerra Fria, assim como pelo trajeto dos debates teóricos da disciplina. Começaremos com uma breve história dessa área de estudos.

Apontamos as principais questões associadas aos principais grupos teóricos da disciplina de relações internacionais. Daremos especial ênfase às contribuições das teorias ao estudo das instituições internacionais, visto que são fundamentais para a compreensão do papel, funcionamento e impacto das organizações internacionais. Durante os últimos 25 anos, em particular, grande parte das discussões teóricas no campo das relações internacionais foi composta por argumentos sobre o papel, a origem, as dinâmicas e o formato das instituições, além de seu impacto sobre o comportamento dos Estados. O debate sobre as organizações internacionais está intimamente associado a essa realidade, mas apresenta peculiaridades ilustradas a seguir.

História da Área

As pesquisas sobre organizações internacionais fazem parte de uma extensa área de estudos sobre as formas como o sistema internacional se governa. São estudos sobre os diferentes mecanismos que garantem às relações entre os Estados e outros atores uma certa medida de estabilidade e continuidade, mantendo e transformando a estrutura do sistema internacional e, em particular, seu princípio organizacional: a soberania dos Estados nacionais. Ao mesmo tempo, é possível delinear um campo específico de estudos sobre organizações internacionais, interligado aos trabalhos sobre instituições, integração, regimes internacionais e outros.

A história desse campo de estudos está ligada, por um lado, às características da agenda internacional e, por outro, às transformações teóricas e metodológicas da disciplina de relações internacionais como um todo. O nascimento da disciplina e o primeiro debate entre liberais e realistas nos anos 30 e 40, em que se estabeleceu um contraste entre o balanço de poder, o direito internacional e as organizações internacionais como formas de gerar ordem no sistema internacional, são o marco inicial para a compreensão da história desse campo de estudos.

A crença na possibilidade de progresso e no potencial da razão para enfrentar o flagelo da guerra está na origem da disciplina no pós-Primeira Guerra Mundial. Na época, as propostas do presidente norte-americano Woodrow Wilson e dos movimentos pacifistas, para que o direito internacional, a arbitragem internacional ou uma organização internacional evitassem conflitos armados, estavam presentes em debates públicos e nos currículos dos cursos de relações internacionais, que eram criados na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. As publicações do período, na maior parte voltadas para a história diplomática e o direito internacional, abordavam as diferentes propostas ao longo da história do moderno sistema de Estados, de criação de Ligas, federações e organizações internacionais que evitariam as guerras.³ O ambiente menos otimista instaurado a partir dos anos 30 favoreceu a produção de uma literatura crítica às crenças que haviam marcado o debate público sobre

as relações internacionais até então. Os trabalhos de Edward Hallett Carr e Hans Morgenthau são considerados um marco, por enfatizarem as relações de poder entre os Estados e estabelecerem as bases da hegemonia do pensamento realistas que caracterizaria a disciplina (Carr, 1939; Morgenthau, 1948).

O estudo das organizações internacionais, como definidas no Capítulo 1, é um fenômeno que acompanha o crescimento das OIGs após o final da Segunda Guerra Mundial. O otimismo inicial quanto ao seu papel na nova arquitetura do sistema internacional, com a criação do sistema ONU, impulsionou estudos bastante específicos. Por outro lado, a partir da década de 1950, a hegemonia da perspectiva realista, que, como veremos adiante, não confere maior relevância às organizações internacionais, impediu que recursos humanos e financeiros fossem alocados para o desenvolvimento do campo de estudos como foram para outras áreas, como estudos estratégicos.

Trabalhos sobre as OIGs, concentrando-se nos atributos formais das organizações, como seu mandato constitucional, procedimentos de votação, análise de suas cartas constitutivas e estruturas dos comitês são gerados nesse período (Goodrich & Simons, 1955; Knorr, 1948; Sharp, 1953; Rolin, 1954). Ao mesmo tempo, já aparecem textos indicando as tensões entre os processos decisórios formais e a realidade da política internacional. O uso do veto no Conselho de Segurança, por exemplo, como expressão das relações internacionais durante a Guerra Fria, e o voto em bloco na Assembleia Geral são salientados (Padelford, 1948; Ball, 1951; Moldaver, 1957). Embora os textos do período já tragam questões que serão desenvolvidas mais tarde, não há um quadro de referência conceitual que permita o avanço de um programa de pesquisa mais integrado.

Os padrões de votação foram um tema particularmente explorado, tendo os estudos sobre os padrões de votação no congresso norte-americano exercido clara influência sobre autores como Hayward Alker e Bruce Russett (Alker & Russett, 1965). A forma como determinados países tendiam a votar em bloco, ou a formação de coalizões legislativas, foi

investigada. A partir do final da década de 1950, o ambiente acadêmico, marcado pela chamada “revolução behaviorista”, favorecia estudos baseados em dados empíricos acessíveis.⁴ A necessidade de reformar o desenho institucional das organizações também é apontada (Finkelstein, 1955; Riggs, 1960, Claude, 1961).

Na década de 1960, ocorre uma separação analítica entre a discussão sobre mecanismos de estabilização do sistema internacional e o estudo sobre o que as organizações internacionais fazem. Tratava-se então de descobrir qual seria a função específica das OIGs (Kratochwil & Ruggie, 2001). O trabalho de Inis L. Claude contribui para essa modificação, assinalando diferentes formas de governo no sistema internacional e o papel da ONU como geradora de legitimidade. Os estudos passam a abordar questões mais substantivas, concentrando-se nos problemas que as OIGs podiam resolver. Diversos problemas são focalizados: paz e segurança, segurança nuclear, assistência ao processo de descolonização e ajuda ao desenvolvimento. Nos anos 70, também há o enfoque no papel das organizações internacionais na reestruturação das relações norte-sul ou na administração do ambiente.

Um estudo mais sistemático dos padrões de influência que determinam o conteúdo das resoluções, os orçamentos, a forma como os Estados votam e a orientação geral das organizações, se afastando da tendência a tratar as votações na Assembleia Geral como o centro da política mundial, é editado por Robert Cox e Harold K. Jacobson, na década de 1970. (Cox & Jacobson, 1973). Trata-se de um trabalho sobre oito agências especializadas da ONU, no qual as organizações internacionais são analisadas como sistemas políticos distintos. Pela primeira vez, relações transgovernamentais são consideradas, ou seja, coalizões envolvendo partes de governos e partes das organizações internacionais.

A discussão sobre a relação entre as características do sistema internacional e o papel das organizações internacionais torna-se uma orientação marcante da bibliografia nos anos 70. A transferência de legitimidade coletiva, a formação de agenda, fóruns para a formação de coali-

zões e formas de coordenação de políticas transgovernamentais são alguns dos papéis das organizações internacionais abordados nesse contexto (Hoffmann, 1970; Nye, 1974). A crítica à visão realista do sistema internacional, em particular ao tratamento exclusivo das relações interestatais, favoreceu o desenvolvimento de estudos sobre outros atores, como as OIGs e as ONGs. A maior abertura para a análise de atores subestatais, como agências do governo, também representou um impulso para a compreensão de como interagem no contexto das OIGs.

Os estudos sobre integração regional propunham que nem as organizações internacionais existentes nem os Estados nacionais seriam suficientes para lidar com os crescentes problemas internacionais. O conceito de integração regional foi o único conceito amplo capaz de estruturar o campo de estudos, até o aparecimento dos trabalhos sobre regimes internacionais nos anos 80. Entre meados dos anos 50 e meados da década de 1970, as teorias de integração foram formuladas em diferentes vertentes, como o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo, abordadas a seguir. Contudo, a estagnação do processo de integração política na Europa, frustrando boa parte das expectativas acumuladas após a Segunda Guerra Mundial, e as críticas epistemológicas e conceituais aos trabalhos produzidos até então geraram uma crise nesse campo de estudos, e muitas questões levariam 10 ou 15 anos para serem retomadas. O novo ímpeto integracionista na Europa, a partir da metade da década de 1980, produziu uma retomada dos estudos sobre integração com o relançamento do programa de pesquisa neofuncionalista e o desenvolvimento de outras perspectivas.

Trabalhos sobre regimes internacionais dominaram os estudos sobre instituições internacionais durante os anos 80, surgindo como resultado de debates anteriores sobre interdependência, sobre a manutenção das normas internacionais diante do suposto declínio da hegemonia norte-americana, além da inoperância da ONU naquele período (Krasner, 1982). O tratamento de normas no contexto internacional, abandonado com o advento da revolução behaviorista, foi retomado pela literatura sobre regimes. O conceito buscava responder por que, apesar dos sinais

de declínio da hegemonia norte-americana e a conseqüente crise das instituições internacionais, um conjunto de normas que regiam as relações internacionais continuavam a ser respeitadas. Essa bibliografia lida com o processo de formação dos princípios, normas, regras e procedimentos, que compõem diferentes regimes e seu impacto sobre o comportamento dos atores; a dimensão subjetiva das normas e a relação entre regimes e cooperação internacional.⁵

A Escola Inglesa, que desenvolveu o conceito de sociedade internacional, buscando analisar a ordem internacional a partir da existência de normas e valores, também é um marco para os estudos sobre instituições internacionais (Wright, 1977 e Bull, 1977). No entanto, a visão ampla e histórica do sistema internacional, da qual partem esses autores, não favoreceu o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa sobre instituições internacionais profícua nesse período.

Os estudos sobre organizações formais não galvanizaram esforços até um período posterior, tornando-se marginais. Contudo, na medida em que os regimes, em alguns casos, geram organizações internacionais — e a bibliografia trata das possibilidades e/ou dificuldades da cooperação internacional —, ela estabeleceu parâmetros importantes para a investigação das organizações internacionais. Ademais, um tratamento mais diversificado das organizações internacionais pode surgir, uma vez que cada área específica — cada regime — requer uma forma de regulação particular e o lugar das organizações varia em cada uma delas. A literatura sobre desenho organizacional, por exemplo, busca estabelecer a adequação entre arranjos institucionais e problemas específicos (Joyce & Van de Ven, 1981). Os trabalhos sobre regimes continuam ocupando especialistas, tendo se consolidado como uma área de estudos importante. Novas áreas temáticas foram incorporadas e atores não estatais passaram a fazer parte das análises, tendo alguns regimes um caráter eminentemente privado.⁶

Nos anos 90, observa-se um significativo aumento do número de publicações, apresentações em conferências internacionais sobre organizações internacionais, além da presença do tema em currículos uni-

versitários. Ocorre uma modificação do lugar desse campo de estudos no contexto mais amplo da disciplina de relações internacionais, em função do novo otimismo sobre o papel das organizações internacionais no pós-Guerra Fria, mas também como resultado da incorporação de novos instrumentos analíticos aos estudos. As organizações passam a ser tratadas como atores, e abre-se uma janela para incorporar a discussão sobre as organizações “como organizações” através da incorporação da sociologia das organizações aos instrumentos analíticos utilizados.

Por outro lado, o debate sobre atores transnacionais, que teve grande impacto sobre a disciplina nos anos 70, foi recuperado a partir do final dos anos 80.⁷ Nesse contexto, o conceito de sociedade civil global adquire grande relevância, permitindo uma avaliação diferenciada do papel e do comportamento das ONGs. Eventos em que as ONGs tiveram um papel importante — como a Conferência de 1992 sobre meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro; o debate sobre a sociedade civil global e o processo de globalização; além da crescente influência das ONGs nas OIGs e sobre os governos nacionais — despertaram o interesse de especialistas.

Na medida em que as organizações internacionais passaram a adquirir um papel central na política internacional e a tornar-se tema de debate público em diversas partes do mundo, uma bibliografia crítica emergiu. As organizações internacionais são veementemente criticadas como uma força desestabilizadora, em especial na forma de sua intervenção em conflitos internacionais ou porque perpetuam o subdesenvolvimento de determinadas regiões.⁸ Outros autores as vêem como um empecilho ao funcionamento normal das forças do mercado partindo das premissas do liberalismo econômico. As deficiências administrativas são amplamente discutidas em fóruns políticos e na bibliografia (Pitt & Weiss, 1986). A ineficiência das OIGs como forma de administrar as relações entre os atores internacionais também é discutida (Conybeare, 1980). A relação entre as organizações internacionais e os mecanismos de reprodução das formas de dominação capitalistas são tratadas por autores marxistas.

Realismo

A tradição realista foi, durante muito tempo, dominante na disciplina de relações internacionais e, como vimos, isso explica parcialmente a ausência de uma vasta bibliografia sobre organizações internacionais até o final da Guerra Fria. Segundo essa perspectiva, os principais atores no sistema internacional são os Estados, entendidos como atores unitários, que buscam maximizar seu poder e sua segurança.⁹ A ausência de uma autoridade supranacional, ou de uma hierarquia baseada em uma estrutura de autoridade, leva à caracterização do sistema internacional como anárquico. Uma distinção rígida entre a esfera doméstica na qual o progresso, a ordem e a paz são possíveis, e a esfera internacional na qual reina a anarquia, a desordem e a guerra é um pressuposto básico. Essa é uma realidade permanente, a teoria realista não vislumbra uma transformação da natureza do sistema internacional, embora as relações de poder se transformem. O aspecto central a ser analisado é o poder ou as relações de poder; são focalizadas as capacidades dos Estados, ou seja, os recursos de poder militares, econômicos ou políticos e as relações de poder, ou a possibilidade de influenciar ou determinar o comportamento do outro.

Assim, autores realistas criticam a proposição de que instituições podem mudar aspectos importantes do sistema internacional e não conferem relevância ao papel de atores não-estatais como as ONGs (Mearsheimer, 1994; Grieco, 1988). John Mearsheimer, em particular, dedicou-se a demonstrar a falta de evidências empíricas indicativas de que as instituições mudam os padrões de comportamento dos Estados, especialmente na área da segurança.

A cooperação é dificultada pela natureza insegura do sistema internacional. Além do receio de que a cooperação acordada não será respeitada, os realistas salientam que a ausência de governo gera uma luta constante pela sobrevivência e pela independência. Logo, é impossível ignorar a posição dos outros atores na hierarquia de poder do sistema, pois os amigos de hoje podem ser os inimigos de amanhã. Dessa forma,

os atores são movidos pela falta de confiança no outro e pela lógica dos ganhos relativos. Se a posição de cada ator na hierarquia de poder do sistema é considerada fundamental, a colaboração que favorece o outro tende a ser vista como uma possível perda.

Na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fóruns relevantes, é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com seus interesses nacionais. Elas são tratadas como barcos vazios, existindo somente enquanto servem aos interesses dos Estados. As organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas.

Embora para alguns realistas que se concentram na análise da estrutura anárquica do sistema internacional as instituições internacionais não mereçam o esforço dos pesquisadores, outros compreendem que a relação entre cooperação e instituições deve ser analisada. O estudo da cooperação sob condições de anarquia é a orientação dada à pesquisa. Para autores como Robert Gilpin, Stephen Krasner e Joseph Grieco, a distribuição de capacidades é a variável central para a explicação sobre a natureza ou a efetividade das instituições (Gilpin, 1981; Krasner, 1991, Grieco, 1990). A teoria da estabilidade hegemônica, por exemplo, propõe que a presença de um líder poderoso é fundamental para manter o funcionamento das instituições internacionais. Apenas quando se observa a presença de um ator hegemônico, é possível garantir a criação e o respeito pelas normas (Kindleberger, 1981). Por outro lado, outros autores desenvolvem estudos de como os Estados usam as OIGs racionalmente ou qual é o desenho institucional mais racional a partir da

perspectiva dos interesses dos Estados (Gruber, 2000; Koremenos, Lipson & Snidal, 2001).

A maior contribuição da perspectiva realista ao estudo sobre organizações internacionais está na constante contestação dos pressupostos e resultados das pesquisas desenvolvidas por autores associados a outros grupos teóricos. Seu ceticismo em relação ao papel das instituições internacionais, particularmente quanto ao seu impacto sobre a natureza do sistema internacional, sua preocupação com o conceito de poder e a demanda por demonstrações empíricas impulsiona, por meio do debate, a pesquisa sobre organizações internacionais.

Liberalismo

A tradição liberal do pensamento sobre relações internacionais não pode ser tratada como um bloco coeso. As ênfases são variadas e a associação com diferentes pensadores clássicos da filosofia, do direito e da economia política já indica a presença de uma ampla gama de proposições sobre a natureza das relações internacionais. Para fazer um estudo detalhado das idéias dos autores liberais, é necessária uma volta aos textos clássicos de Immanuel Kant, Hugo Grotius, Adam Smith e Jeremy Bentham e uma análise cuidadosa de sua apropriação e revisão pela disciplina de relações internacionais em diferentes momentos históricos. Observemos, portanto, a relevância dessa tradição para o estudo das organizações internacionais partindo de uma idéia básica que permite agrupar uma coleção tão heterogênea, ou seja, o pressuposto da racionalidade como característica básica da humanidade que abre as portas para o potencial de transformar as relações sociais e realizar o progresso (lembrando que a racionalidade está, em última instância, depositada nos indivíduos). A crença no progresso indica que é possível transcender a política do poder ou o caráter endêmico da guerra.

Uma série de discussões sobre os caminhos para reformar o sistema internacional se abre a partir deste pressuposto: um fluxo mais intenso de comércio favorece a paz, regimes políticos democráticos ou

republicanos estão associados a relações pacíficas entre os Estados e, o mais importante para este trabalho, a construção de instituições internacionais pode transformar as relações entre os atores no sistema internacional. Essa última versão está historicamente associada às propostas do Presidente Woodrow Wilson,¹⁰ ao final da Primeira Guerra Mundial, que deram origem à formação da primeira organização internacional universal — a Liga das Nações, que será vista no Capítulo 3.

A tradição liberal é o fundamento de propostas que envolvem o papel das organizações e do direito internacionais para a geração de mais cooperação e mais ordem no sistema internacional. Como há uma relação inerente entre razão e paz, há um enfoque nos mecanismos que potencializam o uso da razão como o direito, a arbitragem, a negociação e a administração coletiva dos conflitos.

Da mesma forma que no plano doméstico, pensadores liberais propõem formas de controle do exercício do poder. No plano internacional, as instituições como o direito, as organizações e outras representam um limite ao exercício do poder dos Estados e de sua soberania. Na interseção entre a esfera internacional e a esfera doméstica está o exercício da política externa, que os liberais propõem tornar mais transparente, como na proposta de Woodrow Wilson de uma diplomacia aberta, em contraposição à diplomacia secreta das elites do século XIX.

Nos anos 70, o domínio realista sobre os estudos de relações internacionais é questionado, a partir de constatações sobre a crescente interdependência entre as sociedades e sobre a sobrevivência das instituições criadas no pós-Segunda Guerra, mesmo em face das crises daquele período, como o aumento dos preços do petróleo, o colapso dos arranjos monetários de Bretton Woods, o crescimento da dívida do terceiro mundo e o declínio do poder econômico norte-americano em relação à Europa e ao Japão.¹¹ Na década seguinte, o chamado neoliberalismo institucionalista desenvolveu um programa de pesquisa fundamentalmente associado ao estudo de regimes internacionais, enfrentando a compreensão de autores realistas de que as instituições não são relevantes.

Os trabalhos de autores vinculados ao liberalismo nessa fase são mais descritivos ou buscam construir teorias empiricamente verificáveis, atendo-se ao projeto de construção de uma ciência das relações internacionais; um movimento similar àquele ocorrido dentre especialistas realistas. Questões éticas são deixadas de lado. O papel das instituições internacionais adquire lugar central, mantendo-se hegemônica a idéia de que o Estado é o principal ator do sistema internacional.¹² O livro de Robert Keohane e Joseph Nye, publicado em 1977 (Keohane, Nye, 1977), no qual o papel das instituições internacionais no contexto da interdependência complexa é discutido, teve um impacto marcante sobre o debate no período.¹³ A percepção de que as instituições internacionais podem mudar as relações entre Estados é o grande divisor de águas que separa liberais e realistas no debate que ficou conhecido como aquele entre neoliberais e neo-realistas dos anos 80.¹⁴

O DEBATE ENTRE NEOLIBERAIS E NEO-REALISTAS NOS ANOS 80:

- **Neo-realistas:** O poder é a principal variável para a compreensão do sistema internacional. As relações de poder são relativas; cada Estado objetiva estar em uma posição superior na hierarquia de poder do sistema internacional. A cooperação só ocorre quando os Estados mais poderosos entendem que ela realiza seus interesses e é difícil de manter. Enfatizam a preocupação com a sobrevivência dos Estados em um sistema anárquico. As relações de poder militares são fundamentais. As instituições internacionais não têm um impacto significativo sobre as relações internacionais.
- **Neoliberais:** O poder e a circulação de informação através das instituições são as principais variáveis para a compreensão do sistema internacional. As relações de poder são absolutas, cada Estado busca acumular recursos de poder. As instituições têm um papel crucial em facilitar a cooperação.

Por outro lado, o processo de transnacionalização também é considerado, sendo ONGs, redes de interesses e grupos de pressão transnacionais incluídos nas análises propostas. Com o fim da Guerra Fria e a intensificação do processo de globalização, houve um significativo aumento no número de estudos que partem dos pressupostos liberais.

O neoliberalismo institucionalista trata o conflito e a cooperação com apenas um aparato lógico, em contraposição à tradição anterior no campo das relações internacionais, em que algumas correntes concentram-se nas relações cooperativas, e, outras, nas relações conflituosas. Nesse sentido, a divisão rígida entre a ênfase sobre as possibilidades de cooperação e a inevitabilidade do conflito, que marcou o debate entre as disciplinas no começo do século XX, é superada. A existência de conflito e a possibilidade de coordenação de políticas não são antitéticas; portanto, não é necessário partir da idéia de harmonia de interesses para fazer o percurso da cooperação. Em contraposição aos autores realistas, parte-se da premissa de que os Estados buscam melhorar sua posição no sistema internacional, auferindo ganhos absolutos, independente da posição dos outros atores.

Os Estados, principais atores do sistema internacional, são caracterizados como atores racionais movidos pelo auto-interesse. Essa literatura tem como suporte teórico primordial as teorias de escolha racional, ou seja, pressupõe que os atores são racionais e calculam a utilidade (vantagens) de caminhos alternativos, escolhendo aquele que maximiza as utilidades nas circunstâncias em que se encontra.¹⁵ Da mesma forma que os autores realistas do mesmo período, os neoliberais institucionalistas são influenciados pela literatura que trata do papel de firmas diante das imperfeições do mercado. A realidade da política internacional seria análoga à realidade do mercado, na qual convivem atores que buscam maximizar utilidades em um contexto competitivo. Assim como as firmas, as instituições podem corrigir problemas gerados por informações incompletas e altos custos de transação.¹⁶

A incerteza que configura o sistema internacional dificulta a construção de relações cooperativas, particularmente porque é muito difícil

confiar nas promessas dos atores. As instituições têm a função de diminuir o grau de incerteza por meio da geração de transparência e da realização de conexões entre diferentes questões através do tempo (*linkage*). A maior transparência e a existência de conexões entre questões ajudam a diminuir o medo da trapaça, aumentando a disposição dos atores de envolverem-se em arranjos cooperativos. Dessa forma, a circulação de informação através das instituições pode transformar o sistema internacional (Keohane, 1984). Nesse sentido as instituições realizam os interesses dos Estados.

A teoria dos jogos não-cooperativos é freqüentemente utilizada para mostrar como a cooperação é difícil, mas possível. Nesse tipo de modelo, os atores são racionais e egoístas e não há um terceiro ator que garanta o cumprimento dos acordos. A presença de instituições que favorecem a reciprocidade e a confiança mútua é fundamental (Axelrod & Keohane, 1985). Modelos formais, que reproduzem os interesses e as decisões dos atores, diante da possibilidade de cooperação (formação de acordos) e/ou coordenação (estabelecimento de convenções), são aplicados para explicar o comportamento dos atores.¹⁷ Pergunta-se como gerar cooperação — o melhor resultado do ponto de vista coletivo —, se um comportamento não-cooperativo é a escolha mais racional para um indivíduo. As relações contínuas entre atores egoístas, ou seja, a repetição dos jogos, favorece a cooperação, uma vez que ocorre uma “sombra sobre o futuro”, ou seja, as ações do presente são influenciadas pela noção de que a interação se repetirá, passando a ser interessante gerar a expectativa de cooperação. Estados com uma reputação negativa terão dificuldades em serem aceitos como parceiros de mecanismos de cooperação. Essa continuidade é muitas vezes sustentada pelas instituições ou organizações internacionais.

As instituições são identificadas como uma solução possível para os problemas de produção de bens públicos ou coletivos.¹⁸ A literatura sobre bens públicos salienta a dificuldade de prover esses bens ou estabelecer quem irá arcar com os custos de sua produção. As OIGs podem criar incentivos para a produção de bens públicos.

O JOGO "DILEMA DO PRISIONEIRO"

O diretor de uma prisão precisa de uma confissão voluntária de um dentre dois prisioneiros que cometeram um crime juntos. Ele oferece ao prisioneiro 1 sua liberdade se ele confessar o crime antes do prisioneiro 2. Assim, ele poderia condenar o prisioneiro 2. Mas o diretor também estabeleceu que se o prisioneiro 2 confessasse antes, o mesmo seria libertado e o prisioneiro 1 seria condenado. Caso os dois confessassem no mesmo dia, os dois seriam condenados a uma pena menor. Caso nenhum dos dois confessasse ambos seriam libertados. As mesmas condições foram apresentadas ao prisioneiro 2. Se os prisioneiros colaborarem, eles podem obter uma solução mais favorável. Seria o caso de os dois optarem por não confessar. Mas atores racionais em um ambiente competitivo, sem informação perfeita (no caso sobre qual a estratégia escolhida pelo outro prisioneiro), tendem a fazer a opção que acaba gerando uma solução menos favorável para os dois em conjunto. Isso ocorrerá se ambos optarem pela confissão. A repetição do jogo "n" vezes geraria uma maior propensão para a cooperação. A repetição e a disponibilidade de informação é justamente a forma como as instituições, segundo os neoliberais institucionalistas, estimulam a opção por uma estratégia de colaboração por parte de atores racionais e egoístas.

As OIGs facilitam a ação coletiva a partir da ativação de uma série de mecanismos que modificam as condições do ambiente internacional. Os mecanismos estudados diminuem os custos de transação, ou seja, criam um ambiente que facilita as negociações. As normas estabelecidas diminuem os custos de transação,¹⁹ pois uma negociação já começa com alguns parâmetros estabelecidos. Ademais, as instituições favorecem o cumprimento dos acordos, diminuindo os custos de controlar o comportamento dos atores, lidando assim com os problemas de aquiescência. Nesse sentido, o monitoramento, as sanções e a publicação de infor-

mações são papéis cruciais que podem ser exercidos pelas organizações internacionais. Finalmente, as instituições estabelecem regras para distribuição de ganhos da ação coletiva. As preferências dos atores não são modificadas nesse processo, apenas a sua disposição de negociar e se ater aos acordos estabelecidos.

Os liberais reformistas, por sua vez, salientam a necessidade de transformar o sistema internacional por meio da maior democratização das instituições (McGrew, 2003). O déficit democrático das organizações internacionais é um tema recorrente e propõe-se a busca de mais representatividade, transparência e responsabilidade (Falk, 1995; Comissão para a Governança Global, 1995). Discutem-se assuntos como a presença de atores não-estatais e o papel da sociedade civil transnacional, e prevalece a visão de que a movimentação destes setores favorece a democratização do sistema (Rosenau, 1990, 1997).

As instituições internacionais também são tratadas por alguns autores liberais como estruturas que constroem e moldam o comportamento dos Estados. Dessa forma, embora sejam criadas pelos Estados, elas, ao longo da sua história, têm um impacto sobre seu comportamento, inclusive limitando as opções disponíveis para suas políticas externas e domésticas. O caráter da hegemonia norte-americana no pós-Segunda Guerra é ressaltado por G. J. Ikenberry (Ikenberry, 2001). Esse autor destaca que uma ordem multilateral foi estabelecida sob a liderança dos Estados Unidos, tendo como base os princípios do liberalismo. Todavia, como as instituições enraízam-se e os custos de substituí-las torna-se alto, elas acabam constroendo o próprio exercício do poder norte-americano.

A perspectiva liberal contempla ainda uma preocupação com a esfera doméstica. Retomando a tradição da ciência política norte-americana, grupos de interesse são tratados como atores centrais por Andrew Moravcsik. O autor enfatiza a negociação que ocorre no âmbito doméstico entre governo e grupos de interesse. A formação de preferências dentro de cada sociedade terá um impacto sobre a possibilidade de cooperação no nível internacional e sobre a formação de instituições inter-

nacionais, gerando demandas que governos buscarão responder no âmbito intergovernamental.²⁰ O papel exercido pela barganha política doméstica não impede que o Estado se comporte como um ator racional com preferências estabelecidas, quando se envolve em negociações internacionais, já que ele exerce justamente a função de agregar os diferentes interesses internos.

As críticas às perspectivas liberais, comuns aos campos marxista e realista, se concentram na sua incapacidade de incorporar o exercício do poder às análises oferecidas, adotando assim uma postura ingênua em face do papel das instituições internacionais (Halliday, 2000). A perda de uma perspectiva ética e as limitações impostas pelo modelo do ator racional são ressaltadas por inúmeros autores que serão discutidos adiante.

Funcionalismo²¹

O funcionalismo está fortemente associado ao nome de David Mitrany, em particular a uma monografia de 1943 intitulada *A Working Peace System* (Mitrany, 1946) e à criação do sistema de agências funcionais da ONU no pós-Segunda Guerra.²² Uma agenda fortemente normativa propunha que uma rede de organizações transnacionais, com base funcional, poderia constranger a política externa dos Estados e, em última instância, evitar a guerra. O autor estabelecia pela primeira vez uma conexão clara entre a cooperação funcional, a ser discutida no Capítulo 4, e a segurança internacional.

Essa perspectiva concentra-se em uma proposta gradualista para o problema da ordem internacional, partindo da premissa de que a “forma” segue a “função”. Hábitos de cooperação seriam constituídos em áreas mais técnicas, nas esferas econômica e social, nas quais o interesse comum pode emergir mais facilmente. Mais tarde, o hábito de interação, a construção de valores comuns e instituições permitiriam que a prática da cooperação transbordasse para a arena política (um processo referido pela bibliografia como *spillover*). A visão positiva da crescente interdependência entre as sociedades, retomando a associação entre

comércio e paz presente no liberalismo do século XIX, é a base para a proposta funcionalista.

O bem-estar da população não estaria sendo garantido pelo Estado nacional, e uma maior cooperação internacional, ao satisfazer necessidades nesse campo, levaria a uma transferência de lealdade, permitindo a construção do que Mitrany chamou de um sistema de paz. A construção de uma comunidade política menos particularista do que o Estado-nação, a partir de um processo de aprendizado coletivo e da administração técnica, seria o fundamento do sistema de paz.

Dois avaliações complementares estão presentes aqui. Por um lado, a possibilidade de cooperação aumentaria quando a natureza do problema a ser enfrentado impusesse a coordenação de políticas entre as partes. Trata-se de questões em que o fluxo de bens, pessoas e formas de comunicação gera a necessidade de coordenar as diferentes ações do Estado. O avanço tecnológico seria um grande impulsionador desse processo.

Por outro lado, a cooperação nessas esferas da ação do Estado não representaria uma ameaça frontal à soberania e não teria implicações para a formulação autônoma de políticas externas voltadas para o “interesse nacional”. Assim, a cooperação torna-se aceitável para os atores, que reagem negativamente às propostas de transformação das relações entre os Estados que afetam de maneira direta o princípio da soberania. A soberania não seria superada, como em propostas de formação de um governo mundial, mas compartilhada; uma parcela de soberania seria transferida para uma nova autoridade. A cooperação em áreas específicas é enfatizada, sendo que as próprias tarefas e necessidades delineiam o contorno dessas áreas. A realização dessas tarefas por meio de organizações separadas que congregam especialistas e técnicos é vista de forma positiva.

A preocupação com as causas da guerra, central para a literatura de relações internacionais, está presente aqui em uma versão orientada para questões sociais. Os conflitos armados são associados a problemas sociais como: pobreza, fome, doenças e baixo nível educacional. A cooperação internacional poderia enfrentar essas questões. O trabalho das or-

ganizações funcionais no campo da assistência ao desenvolvimento, ainda hoje, tem como um de seus fundamentos essa perspectiva.

Os especialistas que trabalham nas organizações internacionais são atores centrais pois eles teriam uma identidade profissional com colegas de diferentes partes do mundo, que poderia vir a ultrapassar sua lealdade com o Estado nacional. Enquanto os diplomatas tenderiam a defender o interesse nacional, os especialistas estariam em uma posição privilegiada para levar adiante a cooperação em áreas específicas, concentrando-se em aspectos técnicos. Eles seriam os principais agentes do processo de aprendizagem de cooperação, que pode transbordar das áreas técnicas para a arena política. Por outro lado, abre-se a possibilidade de pensar o processo de interação entre agências específicas dos governos, em vez de partir apenas da interação entre Estados como unidades fechadas.

As críticas mais veementes à visão original de Mitrany apontam para a necessidade de politizar o debate; a separação entre política e cooperação funcional que fundamenta essa perspectiva não retrataria a realidade. A própria distinção entre uma esfera técnica e uma esfera política pode ser questionada. A história dos processos de cooperação funcional indica que a opção pela cooperação, distância ou conflito muitas vezes emerge de objetivos políticos mais amplos. A cooperação no campo técnico não transborda necessariamente para o campo político — em última instância, decisões políticas difíceis devem ser tomadas (Haas, 1964).

Contudo, a perspectiva funcionalista avançou propostas que permitam compreender a realidade da imensa rede de organizações funcionais existente hoje em dia em alguns aspectos relevantes. A idéia de associar o exercício de autoridade a agentes funcionalmente definidos, em contraposição ao princípio que rege o sistema internacional contemporâneo, o qual associa a autoridade a um território definido, é bastante inovadora. Ademais, a visão de um processo de transnacionalização das relações sociais também já está presente.

Neofuncionalismo

A partir da observação do funcionamento da CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), da Euratom (*European Atomic Energy Community* — Comunidade Européia de Energia Atômica) e da CEE (Comunidade Econômica Européia) e das dificuldades de levar adiante o projeto federalista no âmbito da “alta política”,²³ um conjunto de autores e líderes concluiu que o funcionalismo como teoria e prática deveria ser reformulado e apropriado para a discussão sobre a natureza do processo de integração em curso na Europa Ocidental. Tratava-se de pensar a forma como o processo de integração regional europeu desafiava o sistema de Estados territoriais e construir uma teoria que pudesse captar o caso singular da Europa, mas também ter significado para o processo de integração regional em geral.²⁴ Uma combinação de objetivos federalistas e do pensamento funcionalista gera uma discussão sobre as perspectivas de integração em setores específicos.²⁵ Nos anos 50 e 60, o neofuncionalismo tornou-se a teoria de integração hegemônica e esteve presente nos debates políticos voltados para uma maior integração na Europa ocidental.

Uma de suas principais premissas, baseada no funcionalismo, é que um processo gradual de integração em áreas específicas pode transbordar para novas áreas de integração. Assim, se Estados adquirirem maior integração em áreas particulares, como o setor carvoeiro, haverá um incentivo para maior integração em outras áreas do setor energético. Ademais, a integração em áreas específicas gera apoio para novas arenas políticas e novas formas de autoridade. À medida que problemas em determinadas áreas são enfrentados, o apoio às instituições geradas aumentará. A existência de órgãos supranacionais, como a Comissão Européia, eleva o nível da cooperação e da integração, já não se trata de encontrar um mínimo denominador comum, mas de trabalhar com interesses comuns, possivelmente chegando à formação de uma nova comunidade política.

Os neofuncionalistas também conferem um papel central às organizações internacionais, como agentes ativos do processo de coopera-

ção, e também trabalham com a idéia de atitudes que transbordam da área técnica para a área política. Contudo, se para os funcionalistas as organizações focalizadas não têm como referência uma região, os neofuncionalistas conferem papel central às relações regionais. Além disso, enquanto para os funcionalistas as agências funcionais internacionais são os atores centrais do processo de transformação que propunham, para os neofuncionalistas o foco da análise são os sindicatos, associações comerciais, partidos políticos e burocracias supranacionais convivendo em constante negociação. A crescente interdependência, da qual também partem os funcionalistas, só gera maior integração no contexto da barganha ocorrendo entre os atores relevantes. Processos decisórios graduais e demandas dos atores mencionados geram a transferência de autoridade para instâncias supranacionais. Em última instância, a erosão da soberania do Estado transformaria as relações internacionais, gerando o tipo de consenso encontrado em sistemas políticos domésticos. Em contraposição ao Estado nacional, agências supranacionais, como a Comissão Européia, poderiam realizar funções ligadas ao bem-estar no nível regional (Haas, 1968; Schmitter, 1969; Lindberg & Scheingold, 1970; Nye, 1971). Ademais, os autores vinculados a essa perspectiva buscaram construir estudos mais sistemáticos, baseados na análise de um número limitado de variáveis que concorrem para o processo de integração, dentro do espírito do behaviorismo (Lindberg & Scheingold, 1970).

Assim como no caso dos funcionalistas, as críticas a essa perspectiva se concentram no conceito de transbordamento. A resolução de problemas em diferentes setores não leva facilmente a transformações no campo político, em particular no que se refere à identificação com uma comunidade política. Ademais, a predominância dos interesses estatais se mantém, particularmente no que se refere à área da segurança internacional, havendo grande ceticismo quanto à possibilidade de realização das previsões neofuncionalistas. Já em 1967, Haas admitiu que o processo gradual previsto em sua teoria havia sido interrompido por eventos da "alta política", tais como a política européia de De Gaulle,

impedindo o avanço em direção a supranacionalidade, salientando o duplo movimento de integração e desintegração (Haas, 1967).²⁶

Os autores que adotam a visão neofuncionalista, assim como aqueles que analisam os múltiplos níveis de governança gerados pelo processo de integração,²⁷ percebem que está ocorrendo uma transformação na natureza da comunidade política. Mas essa avaliação é criticada pelos autores que trabalham com o processo de integração a partir de uma perspectiva realista ou liberal, que afirmam a contínua preeminência do Estado. A perspectiva intergovernamentalista afirma que apenas a convergência de preferências nacionais pode levar à integração. Isso porque a estrutura do sistema internacional determina o comportamento egoísta dos Estados, buscando sempre maximizar seu poder. Os Estados guardam as portas entre as nações e o bloco regional, preservando sua soberania. Autores como Stanley Hoffmann, por exemplo, criticaram a perspectiva neofuncionalista a partir de uma visão realista, salientando a centralidade dos Estados, afirmando que a integração regional apenas poderia ter sucesso no campo econômico (Hoffmann, 1996).

Tendo como pano de fundo a renovação da integração européia na década de 1980, houve uma reavaliação das teorias neofuncionalistas; alguns autores referem-se a isso como uma teoria neo-neofuncionalista.²⁸ A transferência de papéis sociais, ação coletiva e interesses dos atores do nível nacional para o supranacional continua no centro das atenções dos teóricos voltados para o estudo da integração regional. Entretanto, uma série de expectativas da proposta neofuncionalista foi frustrada, particularmente no que concerne ao papel crucial das autoridades nacionais em garantir o avanço ou impulsionar o retrocesso do processo de integração. Assim, os ciclos decisórios que levam à transferência de autoridade para a esfera regional são analisados de forma mais complexa, envolvendo uma série de crises geradas por contradições endógenas e tensões exógenas. Esse processo não é automático nem irreversível e não é homogêneo para todas as áreas temáticas.

Marxismo

O marxismo se desenvolveu sob uma perspectiva teórica a partir do trabalho de Karl Marx e, ao longo dos últimos 150 anos, diversas vertentes foram geradas. A análise da estrutura profunda do sistema capitalista, um modo de produção que caracteriza uma parte da história humana, é um objetivo comum aos atores marxistas. Eles partem de uma visão da realidade social como uma totalidade, em que as relações sociais estão interconectadas. Uma dinâmica central das relações econômicas é focalizada: a relação entre meios de produção e relações de produção. A tensão entre instrumentos, tecnologias e trabalho, os quais compõem o mundo da produção, e as relações que organizam esse mundo, como o trabalho assalariado e a propriedade privada no caso do capitalismo, são o motor da história. A perspectiva de emancipação, associada à busca da autonomia, está também presente na maior parte dos escritos marxistas.

Os marxistas consideram a estrutura do sistema capitalista, o processo de acumulação em uma escala global, as relações entre classes sociais e o interesse das elites das potências capitalistas em manter a reprodução do sistema elementos essenciais para a compreensão das instituições internacionais, e, mais especificamente, das organizações internacionais.

Os estudos sobre o imperialismo, no começo do século XX, são os primeiros movimentos explícitos de aplicação da teoria marxista à compreensão das relações internacionais. Lenin desenvolve o conceito de capitalismo monopolista, salientando a divisão entre o centro do sistema e a periferia menos desenvolvida.²⁹ De acordo com a teoria de Lenin (Lenin, 1964) sobre o imperialismo, as instituições internacionais são arranjos possíveis para as potências imperialistas, em um dado momento histórico, que permitem administrar a competição entre as mesmas (Fernandes, 1992).

O debate entre autores marxistas em torno da natureza do imperialismo, presente no início do século XX (Kautsky, 1988; Bukharin, 1972), e reconduzido às plataformas de discussão sobre o sistema internacio-

nal a partir do final dos anos 60, versa sobre a relação entre as potências imperialistas, sua rivalidade ou a construção de coalizões para a reprodução do sistema. Nesse contexto, o domínio do capitalismo norte-americano e a perspectiva de seu declínio são temas centrais (Poulantzas, 1974; Van der Pijl, 1984).

O debate marxista sobre o imperialismo e a bibliografia marxista em ciências sociais ou economia desenvolveram-se à parte da disciplina de relações internacionais.³⁰ Somente a partir da década de 1970, o marxismo adquiriu um lugar como uma teoria de relações internacionais. A análise sistêmica, focalizada nos padrões de dominação, e a crença em uma mudança revolucionária representam uma visão bastante distinta das perspectivas liberal e realista dominantes na disciplina. O conflito não opera apenas entre Estados, mas dentro e através dos mesmos. A crítica ao realismo empreendida por Justin Rosenberg, por exemplo, apresenta o sistema de Estados historicamente contextualizado e profundamente marcado pelas relações sociais ou pelo modo de produção predominante (Rosenberg, 1994). A anarquia não é uma característica natural do sistema internacional, como propõem os autores realistas, ao contrário, está associada ao modo de produção capitalista.

A discussão sobre governança global adquire aqui novo significado. A manutenção de uma forma de organização da economia política internacional que garanta a reprodução do capitalismo, dominada pelo pólo norte-americano, é a chave explicativa para a análise das instituições internacionais que compõe o triunfo do neoliberalismo nos anos 80 e 90 (Panitch, 2000; Gowan, 1999). Michael Hard e Antonio Negri, por sua vez, afastando-se da visão do processo de reprodução do sistema capitalista sustentado pelo Estado nacional, ou em particular o Estado norte-americano, avançam a idéia de um aparato de poder descentralizado e desterritorializado (Hard & Negri, 2001).

A teoria crítica, assim como o trabalho de Antonio Gramsci, buscou responder à frustração dos marxistas diante da realidade européia nos anos 20 e 30. Em contraposição ao otimismo quanto ao seu projeto de emancipação, marxistas de todas as vertentes assistiam a ascensão do

fascismo. Assim, tanto teóricos críticos quanto Antonio Gramsci, dentre outros marxistas, salientam que uma variedade de forças, além daquelas que compõem o mundo da produção, molda a história humana.

A teoria crítica, fortemente associada ao marxismo, foi introduzida ao estudo de relações internacionais no contexto das críticas ao positivismo nos anos 80 (Linklater, 1996; Cox, 1981). Esse grupo teórico está associado a autores da Escola de Frankfurt como: Max Horkheimer, Theodor Adorno e Jürgen Habermas — autores que empreenderam uma crítica à epistemologia positivista e que criticaram a idéia de que produzir conhecimento consiste em investigar a regularidade do comportamento, a partir de evidências empíricas e modelos abstratos. Opuseram-se também ao pressuposto de que podemos ter acesso a uma realidade objetiva e separada do observador. O debate sobre a relação entre interesses e a constituição do conhecimento é central para esses autores. Outros eixos de conflito, para além das relações de classe, são incorporados às análises. Assim, é possível pensar diferentes formas de exclusão e inclusão geradas por comunidades demarcadas. Alguns autores, como Robert Cox (Cox, 1989), enfatizam a reação dos Estados do Terceiro Mundo e de movimentos políticos ao processo de globalização. Outros, como Andrew Linklater (Linklater, 1990), focalizam as relações entre as comunidades definidas pela existência do Estado soberano e o resto do mundo. Linklater parte da concepção de Habermas de um processo de emancipação através da comunicação para propor a expansão das fronteiras morais da comunidade política (Habermas, 1999). Sua visão de uma relação ética, obrigações e direitos que não estariam confinados pelas fronteiras do Estado-nação se aproxima da perspectiva cosmopolita, que será analisada na próxima seção.

A influência do trabalho do marxista italiano Antonio Gramsci molda o trabalho de um conjunto de autores que discutem a importância de elites globalizantes na estruturação da economia política global (Cox, 1986; Gill, 1994). O trabalho de Robert Cox foi pioneiro na proposição de uma análise gramsciana das relações internacionais, ainda no início da década de 1980 (Cox, 1981; Cox, 1983). O tratamento do conceito

de hegemonia se distingue da forma que tradicionalmente informa a literatura de relações internacionais, estando associado a uma concepção de poder como mistura de coerção e consenso. A construção do consenso através das instituições da sociedade civil passa a ser um tema crucial.

Cox se refere à forma consensual que o poder adquire na constituição de uma ordem mundial, podendo assim ser aceita pelas partes dominadas. Uma determinada classe social exerce a hegemonia quando transcende seus interesses econômicos particulares e é capaz de conectar diversas aspirações, interesses e identidades formando um bloco histórico.³¹ Os intelectuais têm um papel fundamental nesse processo, desenvolvendo e sustentando imagens mentais, tecnologias e organizações que vinculam os membros de uma classe e de um bloco histórico na formação de uma identidade comum (Cox, 1983). Enquanto a realidade doméstica é a referência para o conceito de hegemonia, em sua concepção gramsciana, especialistas em relações internacionais buscam compreender sua dimensão internacional.

O FMI (Fundo Monetário Internacional), a OMC (Organização Mundial do Comércio) ou o Banco Mundial são organizações nas quais a atuação dessas elites é particularmente relevante, incidindo de maneira direta sobre as relações entre o norte desenvolvido e o sul menos desenvolvido. Interesses e idéias dominantes são apresentados como universais e reproduzidos a partir das OIGs, permitindo a continuidade da dominação capitalista (Murphy, 1994). O processo de integração europeia também foi interpretado à luz da perspectiva gramsciana, a partir de uma crítica às teorias neofuncionalista e intergovernamentalista. O contínuo conflito que gera o processo de integração, e que poderia ter resultado em caminhos muito diferentes, é salientado (Bieler & Morton, 2001).

Partindo de uma crítica ao sistema capitalista, teóricos marxistas salientam o papel das organizações internacionais no processo de reprodução desse modo de produção. Para autores que mantêm a ortodoxia materialista, elas não são mais do que um epifenômeno das relações estruturais econômicas e de poder. Outros, contudo, conferem atenção

às organizações internacionais, tratando-as como arena de formação de coalizões entre as potências capitalistas, como produtoras de mecanismos de submissão de Estados na periferia do sistema e como espaço de formação de hegemonia e reprodução das relações de poder dominantes.

Perspectiva Cosmopolita

A relevância do pensamento cosmopolita, uma postura filosófica e normativa para a discussão sobre organizações internacionais, refere-se a dois temas centrais, tratados por um conjunto de autores: a existência de valores universais e o déficit democrático. Essa visão do mundo pode se associar ao liberalismo, à perspectiva marxista, à teoria crítica ou às vertentes do construtivismo porque essas perspectivas admitem a adoção de uma atitude normativa e uma preocupação com a emancipação da humanidade. A perspectiva cosmopolita é a versão mais antagônica à noção de que o sistema internacional comporta um vácuo moral no qual apenas as relações de poder são relevantes.

A construção da democracia, que amplia lentamente o conceito de cidadania, teve como base o Estado-nação como comunidade política. A crescente importância de estruturas de autoridades internacionais cria assim uma disjunção entre os direitos de cidadania, particularmente no que se refere à participação no processo político, e o lugar de onde emergem muitas das normas que regem a vida de indivíduos e grupos. Uma grande variedade de problemas não pode ser administrada no contexto doméstico ou mesmo a partir da lógica de uma separação rígida entre as esferas doméstica e internacional. O tráfico de drogas, as pandemias, o uso de recursos naturais não renováveis, a alocação de lixo nuclear, a proliferação de armas de destruição em massa, o aquecimento global, a regulação de mercados financeiros são questões progressivamente percebidas como transnacionais, requerendo estruturas de autoridade internacionais e transnacionais para poderem ser enfrentadas. Por outro lado, os mecanismos de controle e participação democráticos, desenvolvidos ao longo dos últimos 200 anos, têm como referência básica o

Estado-nação. Abre-se assim o debate sobre a perspectiva de construção de uma cidadania cosmopolita.

A incorporação de valores universais pelas instituições internacionais, ao longo dos séculos XX e XXI, tem sua base ideacional em postulados sobre a humanidade. A perspectiva cosmopolita propõe uma análise da política partindo da idéia de um ser humano universal. As formas de organização política para o mundo devem ter como base princípios morais universais (Held, 2003). Podemos encontrar as origens dessa visão no estoicismo, que incorporou a noção de uma comunidade mais ampla do que a comunidade local, baseada em ideais humanos, aspirações e na capacidade de argumentação. O julgamento moral não poderia assim ser baseado nos critérios de uma comunidade política específica. No cosmopolitismo estóico, já é afirmado um vínculo universal entre os homens. Os conceitos de cidadania e Estado, com dimensão mais universal, nascem no ocidente como resultado da especulação filosófica grega e desenvolvem-se no império romano, sempre lembrado posteriormente como um modelo para um governo mundial. As idéias de humanidade e império sobrevivem durante o período medieval, no sonho da reconstituição do império romano. O humanismo renascentista e a visão de reconstituição do império pelo imperador Habsburgo Carlos V retomam o tema durante a transição para a modernidade, quando o Estado territorial ainda não havia se firmado como a forma de organização da política.

Movimentos religiosos do século XVI e XVII elaboraram as primeiras críticas ao sistema de Estados modernos, inaugurando um dos aspectos da tradição cosmopolita moderna. Protestantes, particularmente calvinistas, enfatizavam a corrupção e a perversão do sistema de Estados modernos, jesuítas contrapunham a Cristandade à divisão entre Estados-nação. No mesmo período, Eméric Crucé e outros faziam propostas para a unificação da Europa, tendo em vista o estabelecimento da paz, em contraposição ao movimento de divisão territorial imposto.

No século XVIII, a perspectiva cosmopolita ganha sua forma moderna. A unidade cristã ou imperial da Europa é substituída pela discus-

são sobre os direitos naturais dos homens. Propostas universalistas, que incorporam de formas distintas a possibilidade de traduzir a universalidade da comunidade humana em termos de uma organização política, são elaboradas. Os filósofos da ilustração construíram uma auto-imagem de uma elite cosmopolita transnacional, nas palavras de Thomas Paine, “meu país é o mundo” (Paine, 1969). A tensão entre a condição humana de ser político e a concepção de cidadania nacional inicia seu trajeto.

O trabalho de Immanuel Kant (Kant, 1970) parte de sua discussão sobre razão e seu uso público para apresentar a possibilidade de participação em um mundo cosmopolita, em contraposição à participação em uma sociedade civil. O direito cosmopolita de se apresentar e ser ouvido, através de comunidades políticas; a existência de uma comunidade universal e de uma cidadania universal são introduzidos pelo filósofo, que marcaria grande parte da literatura de relações internacionais assim como de outras áreas do conhecimento. As conseqüências da perspectiva filosófica da ilustração atingem a soberania interna e externa do Estado territorial. Isso porque suas propostas adiantavam a idéia de uma sociedade internacional de Estados, expressa em particular na defesa do direito internacional, e porque reclamavam direitos universais inalienáveis, os quais o poder estatal não poderia atingir. Nesse contexto, as propostas federativas, como aquelas defendidas por I. Kant e J. Bentham,³² tiveram maior impacto. Contudo, a idéia de uma república universal chegou a ser discutida por Anacharsis Cloots.³³

Kant acreditava na possibilidade de transformar as relações internacionais a partir do desenvolvimento histórico da vida moral e da formação de uma sociedade civil universal. Deveres e obrigações inerentes à humanidade permitiriam a extensão das fronteiras da comunidade moral e política. É nesse sentido que Kant adianta-se ao debate atual sobre a necessidade de lidar com a incongruência entre as fronteiras do Estado-nação e a criação de normas. A força da lei deveria prevalecer em cada Estado, nas relações entre os mesmos e nas relações internacionais, que ultrapassam a esfera interestatal. Kant não era um pacifista, como um leitor desatento de seu panfleto, *A paz perpétua*, poderia concluir,

mas um legalista. Sua formulação de um direito cosmopolita, distinto do direito internacional, refere-se às condições de hospitalidade universal e fundamentou sua crítica ao colonialismo. Para ele, discutir uma das questões centrais para a política internacional — a guerra — implica repensar o conceito particularista de cidadania. Segundo o autor, a paz seria alcançada no momento em que todos os Estados fossem republicanos (Kant).

A tradição cosmopolita, em relações internacionais, é marcada pela ofuscação da distinção entre sociedades domésticas e internacional e entre estado da natureza e sociedade civil (Wight, 1991). A sociedade internacional é apresentada como uma sociedade de indivíduos e a constituição ou presença de valores cosmopolitas é defendida. Nesse sentido, o aspecto particularista da cidadania moderna é questionado. A crítica ao particularismo, inerente à moderna concepção de cidadania, é feita por diversos filósofos políticos que reivindicam critérios universais para a definição de direitos e deveres (Beitz, 1979). O impacto da consciência e a interdependência entre sociedades nacionais sobre o pensamento cosmopolita têm como marco a realidade nuclear. A Declaração de Montreux, por ocasião da Primeira Conferência do Movimento Mundial para um Governo Federal Mundial em 1947, e a campanha de Albert Einstein, por um governo mundial, são exemplos representativos. Subseqüentemente, a preocupação com a ecologia tem o mesmo efeito. A proposta federalista de criação de um direito mundial (e não internacional), de cortes globais e de um aparato para garantir que essas leis sejam respeitadas está presente em movimentos sociais e textos acadêmicos. Por fim, os documentos que definem os direitos humanos, desde a Declaração Universal de 1948, podem ser inseridos na história das idéias cosmopolitas.

David Held resume os três elementos que caracterizam as preocupações de autores hoje vinculados à essa perspectiva (Beitz, 1994; Barry, 1998): o princípio do igualitarismo individualista, ou seja, cada indivíduo tem valor moral igual e os indivíduos são as unidades últimas de considerações morais; o princípio do reconhecimento recíproco, ou seja,

os argumentos de todos devem ser ouvidos; e o tratamento imparcial perante práticas, regras ou instituições (Held, 2003b). Ele resume sua posição afirmando que o cosmopolitismo implica a existência de um espaço ético e político que estabelece os termos de referência para o reconhecimento da igualdade moral, capacidade de ação das pessoas e para a gestão de sua autonomia e de seu desenvolvimento (Held, 2003a).

A perspectiva cosmopolita, tendo um forte caráter normativo, representa um caminho fecundo para uma crítica às organizações internacionais, em particular ao seu processo decisório. Ademais, a visão universalista da humanidade encontra expressão concreta em diversos princípios, normas e regras gerados e realizados no contexto das organizações internacionais, em especial no campo político. O regime de direitos humanos e a idéia de proteção do ecossistema partem do princípio do igualitarismo individualista. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Convenção sobre Tortura de 1984 ou o Estatuto da Corte Criminal Internacional, dentre outros, representam a presença, ainda que de difícil implementação, de princípios cosmopolitas. Esses convivem em constante tensão com a defesa de interesses e identidades particulares. Finalmente, as organizações não-governamentais podem ser estudadas como parte de um movimento para formação de uma cidadania global.

Construtivismo

Um número crescente de especialistas em relações internacionais define seu trabalho como construtivista. A diversidade intelectual desses autores torna a tarefa de definir o construtivismo, como corpo teórico, bastante difícil. Aqui, optamos por apresentar uma agenda mínima comum aos construtivistas convencionais, segundo a categorização de Peter Katzenstein, Keohane e Krasner.³⁴

Caracterizam o conjunto de trabalhos associados à perspectiva construtivista: a ênfase sobre a forma como identidades e interesses são socialmente construídos; a influência da sociologia; e a tentativa de

desnaturalizar os conceitos mistificados pela literatura de relações internacionais, como anarquia e interesse nacional. Autores construtivistas conferem especial atenção ao processo de formação de identidades e interesses, como esses mudam e qual a relação entre os dois. Idéias, valores, normas e crenças devem ser considerados de forma central nas explicações sobre o funcionamento do sistema internacional. Seu tratamento das instituições internacionais, e em particular das organizações internacionais, é moldado por essas preocupações.

Os atores não existem separados de seu ambiente social e dos sistemas de significados compartilhados, ou seja, da cultura. Atores e estruturas sociais são mutuamente constituídos. O ambiente social em que nos encontramos define nossas identidades como seres sociais; ao mesmo tempo, a agência humana cria, reproduz e muda a cultura através de práticas contínuas. Não podemos nem partir das estruturas sociais para então compreender os atores, nem fazer o inverso. Ademais, as conseqüências não-intencionais do comportamento são consideradas.

As práticas discursivas e de comunicação adquirem importância. Elas permitem que os atores confirmem sentido ao mundo e às suas atividades. As práticas discursivas e de comunicação também estabelecem relações de poder, já que determinam a forma como problemas são delineados e quais perguntas são levantadas. Por outro lado, a argumentação, a tentativa dos atores de justificar seu comportamento e a disposição de mudar sua visão a partir do processo de comunicação também são estudadas.³⁵

O predomínio do debate entre realistas e liberais nos anos 80 teve como uma de suas conseqüências a ausência do tratamento da formação de preferências dos Estados pela literatura de relações internacionais. Esse tema é extraditado da literatura, seja pelo suposto da racionalidade estritamente utilitária e uma ontologia individualista também utilitária, adotadas por liberais e realistas, seja pela busca de fatores explicativos no nível sistêmico por neo-realistas. No contexto da crítica ao positivismo, que influencia grande parte da literatura de relações internacionais a partir dos anos 80, o pressuposto de que atores são movi-

dos por uma racionalidade instrumental e convivem em um mundo com estruturas predefinidas é criticado.³⁶ Nesse contexto, estudar como a racionalidade dos atores e as instituições do sistema internacional são construídas adquire novo sentido. Dessa forma, podemos falar de um eixo de discordância, central à disciplina a partir dos anos 80, entre construtivistas e racionalistas, anunciado em uma conferência da ISA (International Studies Association), em 1988, por Robert Keohane (Keohane, 1988). Liberais e realistas se atêm a uma visão do ator racional que se move a partir de um cálculo de custos e benefícios; construtivistas, por sua vez, se voltam para o processo intersubjetivo que produz uma visão de racionalidade, podendo adquirir diferentes formas ao longo da história e através de culturas variadas. Contrapondo-se a referência exclusiva à racionalidade instrumental e estratégica pelos racionalistas, construtivistas trabalham também com o comportamento guiado por normas. Os atores consideram qual o comportamento apropriado em uma dada realidade social.

O DEBATE ENTRE CONSTRUTIVISTAS E RACIONALISTAS

- **Racionalistas:** Partem do modelo do ator racional. As instituições são criadas a partir dos interesses dos atores, sendo os interesses exógenos ao modelo explicativo. As racionalidades instrumental e estratégica são enfatizadas. As instituições modificam as opções disponíveis para os atores.
- **Construtivistas:** Objetivam compreender e explicar a construção social dos atores e das estruturas sociais. As estruturas sociais e os atores se constituem mutuamente. As identidades, a racionalidade, os interesses e as preferências são construídos socialmente (uma análise sociológica permite compreender esse processo). O papel das normas, influenciando o comportamento, é enfatizado. As instituições modificam as opções disponíveis para os atores, transformando suas identidades e interesses e gerando normas relevantes.

Friedrich Kratochwil e John G Ruggie (Kratochwil & Ruggie, 1986) elaboraram uma crítica à perspectiva racionalista do estudo de regimes internacionais, ainda em 1986, que indica o caminho que a contestação construtivista à visão dominante no estudo de instituições internacionais tomaria. Eles salientaram a negligência quanto ao papel de sentidos intersubjetivos no estudo de regimes e defenderam uma agenda de pesquisa que desse mais atenções às organizações internacionais. Mas o termo construtivismo e uma teoria complexa foram apresentados pela primeira vez por Nicholas Onuf, em 1989 (Onuf, 1989). Alexander Wendt tornou o debate mais acessível em seu artigo de 1992 (Wendt, 1992) e posteriormente em seu livro (Wendt, 1999). Kratochwil também é uma referência central para essa literatura (Kratochwil, 1989).

Para autores construtivistas, as instituições internacionais têm um papel fundamental, podendo mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e de outros atores. Assim, as instituições não se limitam a constrianger o comportamento dos atores ou a modificar a gama de opções disponíveis para os mesmos. Da mesma forma, essas instituições se transformam. Mesmo o conceito de soberania, a mais central das instituições do sistema internacional estaria se modificando (Reus-Smit, 1999). Se interesses e identidades são construídos socialmente, as organizações internacionais, enquanto fóruns, podem gerar um espaço de interação que constitui os mesmos. Nesse contexto, compreender o processo de argumentação que ocorre quando diferentes atores interagem é essencial. Esse processo é “produtivo”, pois gera resultados, mudanças nos interesses, nas identidades e na atribuição de racionalidade às práticas sociais. As organizações internacionais são, frequentemente, um fórum privilegiado para a realização desse processo de argumentação. Elas podem ainda ser atores centrais do mesmo processo.

Na medida em que Estados são tratados como entidades sociais embutidas em um sistema social internacional, eles podem ter seus interesses e identidades moldados por uma ação produzida no âmbito internacional, possivelmente por organizações internacionais. As políticas externa e doméstica dos Estados podem ser influenciadas por nor-

mas internacionais, muitas vezes produzidas e difundidas a partir das organizações internacionais.

A contribuição de Wendt tem marcado o tratamento da relação entre interesses e identidade pela literatura aqui em foco.³⁷ A presença ou ausência de cooperação não é predeterminada pela estrutura anárquica do sistema internacional segundo o autor. Um contínuo de identidades — da egoísta até a cooperativa — é possível, e a natureza do sistema também varia.³⁸ É o processo de interação que explica a construção de identidades, mas sem a formação de identidades não podemos falar em interesses, não podemos saber o que queremos se não sabemos quem somos (Wendt, 1999). A dinâmica de gestação e funcionamento das instituições deve ser compreendida no contexto intersubjetivo e não apenas material. As organizações internacionais são uma arena em que normas e expectativas convergentes sobre o comportamento internacional são desenvolvidas. As organizações internacionais produzem e ensinam normas, contribuindo assim para mudar as formas de interação no sistema internacional.

Onuf começa sua análise da vida social com a idéia de regra, ou seja, uma proposição que afirma o que as pessoas devem fazer. As regras provêem guias para o comportamento humano e permitem a existência de significados compartilhados. Por meio da linguagem, essas proposições ganham realidade. Esse processo de construção está associado aos recursos disponíveis aos diferentes atores e é limitado por fatores materiais. Os atores movem-se em um contexto institucional em que padrões estáveis de regras e práticas associadas às mesmas estão presentes. Ao mesmo tempo, eles agem sobre esse contexto transformando-o. Onuf ressalta ainda a importância das conseqüências não-intencionais da ação e os limites para as possibilidades de transformar o contexto institucional. Regras, instituições e conseqüências não-intencionais formam padrões que ele chama de estruturas.

Ao contrário da perspectiva realista, que, como vimos, supõe que os únicos atores relevantes são os Estados, o construtivismo propõe que atores encontrados no nível sistêmico podem ser proativos. São elaboradas explicações do comportamento dos Estados que emergem a partir

da análise de processos e de atores no nível sistêmico, observando-se o papel de idéias, de relações transnacionais, de comunidades epistêmicas, entre outros. As organizações internacionais fazem parte desse conjunto. Ernst Haas já havia enunciado algumas dessas questões anos antes. Contudo, enquanto os neofuncionalistas buscavam explicar o processo de transferência de autoridade do Estado-nação para organizações internacionais, enfatizando seu papel técnico, os construtivistas objetivam analisar o processo de aprendizagem intrinsecamente vinculado à política.

O estudo do lugar do conhecimento na compreensão do funcionamento e relevância das organizações internacionais foi impulsionado pela literatura sobre comunidades epistêmicas. Essa literatura tem um caráter mais descritivo e assim não participa do debate teórico lançado pelos autores mencionados anteriormente. Contudo, seu alcance sociológico, em particular sua ênfase em aspectos subjetivos, permite um amplo espaço para o diálogo. O termo aparece em um número especial da revista *International Organization* de 1992.³⁹ Peter Haas definiu uma comunidade epistêmica como uma rede de profissionais, reconhecidos como especialistas em uma determinada área do saber, que adquire autoridade sobre conhecimento relevante para a definição de políticas em uma área específica. Esses grupos podem identificar interesses, delinear debates públicos, apontar para questões que devem ser objeto de negociação, além de propor medidas específicas. Eles compartilham crenças normativas (sobre como o mundo deve ser), crenças causais (sobre a relação entre políticas específicas e resultados possíveis), noções de validação do conhecimento e o envolvimento em práticas associadas a determinado conjunto de problemas.

Ernst Haas, por sua vez, introduziu a discussão sobre a forma como as organizações mudam (Haas, 1990). O autor busca explicar como as organizações definem os problemas que buscarão resolver. Ele estabelece duas possibilidades básicas: a adaptação e o aprendizado. As organizações se adaptam quando adicionam novas atividades à sua agenda e mudam gradualmente. O processo de mudança envolve os meios para a ação. Novos objetivos são incorporados, sem ser alcançado um encaixe

lógico com os objetivos já estabelecidos. As organizações aprendem quando as crenças são questionadas e os objetivos e a formulação de problemas são redefinidos. Nesse caso, as teorias que fundamentam as ações da organização são questionadas. As comunidades epistêmicas têm um papel fundamental nesse processo. As mudanças ocorridas no Banco Mundial seriam um exemplo desse último processo. Em uma fase anterior, havia uma preocupação com projetos de infraestrutura e hoje se observa uma ênfase sobre o alívio da pobreza e a boa governança.

À medida que a perspectiva construtivista estabelece um diálogo mais intenso com a literatura mais ampla de ciências sociais e busca estudar processos sociais, a literatura sobre organizações apresenta-se como um conjunto bibliográfico a ser explorado. Os estudos sobre cultura organizacional desenvolvidos por sociólogos e antropólogos a partir da década de 1970 são um pólo para um novo diálogo. A visão de mundo dos indivíduos que colocam em funcionamento as organizações internacionais incorpora regras, rituais e crenças enraizadas nas estruturas organizacionais (Barnett & Finnemore, 1999). Devemos por fim salientar que estudos baseados na perspectiva construtivista analisam a constituição e o funcionamento de regimes (Hasenclever et al, 2000), assim como o processo de integração regional (Risse, 2004).

Leituras para Continuar seu Estudo

- Antje Wiener & Thomas Diez, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nova York, Columbia University Press, 1993.
- Scott Burchill & Linklater, Andrew, *Theories of International Relations*, Londres, Macmillan Press, 1996.
- Steve Smith, Ken Booth & Marysia Zalewski, *International Theory: Positivism & Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Notas

1. Para obter uma visão ampla da história da disciplina, veja os livros de Scott Burchill & Andrew Linklater e Torbjorn Knutsen (Burchill & Linklater, 1996; Knudsen, 1992).

2. A literatura pós-moderna e/ou pós-estruturalista não foi abordada, já que essa bibliografia não consolidou propostas sobre o papel das organizações internacionais, embora a crítica e a desconstrução dos conceitos que fundamentam as instituições internacionais possam ser encontradas.
3. Salientamos que durante as primeiras décadas do estabelecimento da disciplina, a maior parte dos textos publicados e adotados nos cursos não tinha um caráter idealista, buscando descrever os processos diplomáticos e não apontar para um mundo em que prevaleceria a harmonia de interesses.
4. Movimento que marcou a disciplina a partir do final dos anos 50, visando a transformar o estudo de relações internacionais em um empreendimento científico, nos moldes da ciência social norte-americana. A ênfase sobre estudos empíricos e formas de medição afastou os especialistas de estudos voltados para interpretações amplas da realidade internacional. Para esse ponto, veja o artigo de Michael Banks (Banks, 1984).
5. O conceito é definido na p. 20, Capítulo 1.
6. Veja, por exemplo, os trabalhos de Virginia Haufler, Charles Lipson e Mark Zacher & Brent Sutton. (Haufler, 1997), (Lipson, 1986) e (Zacher & Sutton, 1996).
7. Dentre os autores que produziram trabalhos importantes para esse debate podemos citar Robert Keohane e Joseph Nye e James Rosenau (Keohane & Nye, 1977; Rosenau, 1990).
8. Veja as publicações da fundação norte-americana Heritage Foundation — www.heritage.org.
9. É possível estabelecer uma distinção entre o realismo clássico e o neo-realismo. A versão introduzida por Kenneth Waltz e Robert Gilpin busca produzir um conhecimento mais científico, lidando com um número menor de variáveis e propondo um programa de pesquisa empiricamente verificável (Waltz, 1979; e Gilpin, 1981).
10. Presidente norte-americano entre 1913 e 1921, apresentou em 1918 seus 14 pontos para a reorganização do sistema internacional a partir dos princípios do liberalismo. Foi uma liderança central durante a Conferência de Paris (Versalhes), ao final da Primeira Guerra, tendo proposto a criação da Liga das Nações.
11. O termo *perspectivas pluralistas* é utilizado por muitos atores para se referir à literatura que critica a visão do sistema internacional baseada apenas nas relações entre Estados. Os autores pluralistas seriam aqueles que propõem uma visão do sistema internacional como uma rede de relações entre Estados e diversos outros atores. Essa perspectiva está mais próxima do liberalismo, mas nem todos os atores liberais adotam essa visão.
12. Durante os anos 80 e 90, o novo institucionalismo torna-se central para a ciência política norte-americana. No período anterior (1950-1980), as instituições estavam ausentes das análises ou eram tratadas como epifenômeno. A partir do final da década de 1970 estudos sobre as instituições políticas domésticas americanas iniciam um movimento que enfatiza seu valor explicativo. O fenômeno atinge o campo das relações internacionais no mesmo período.
13. Keohane e Nye discutem a perda de autonomia do Estado, dada a presença de forças transnacionais em seu livro de 1977. Os mesmos autores retomam o tema dez anos depois (Keohane & Nye, 1987).
14. Veja o livro editado por David Baldwin para uma visão desse debate (Baldwin, 1993).
15. A teoria da escolha racional parte de alguns pressupostos: os seres humanos estabelecem uma hierarquia de preferências e fazem um cálculo racional, pesando custos e benefícios,

- para adotar uma estratégia de ação e os fenômenos sociais emergem como resultado dessas escolhas individuais.
16. Veja o trabalho editado por Walter Powell e Paul DiMaggio para esta discussão (Powell & DiMaggio, 1991).
 17. A teoria dos jogos foi desenvolvida para estudos de economia e utiliza modelos formais para estudar interações estratégicas. Os jogos são definidos de acordo com as preferências e o conhecimento dos atores sobre a situação.
 18. Os bens públicos geram vantagens indivisíveis em benefício de todos, e o uso por uns não diminui a possibilidade do uso por outros.
 19. Custos de transação são os custos associados à conclusão, monitoramento e execução de acordos.
 20. Andrew Moravcsik cunhou o termo intergovernamentalismo liberal (Moravcsik, 1993).
 21. O termo é usado para se referir à perspectiva teórica da disciplina de relações internacionais descrita a seguir e se distingue das teorias funcionalistas da sociologia contemporânea.
 22. A publicação foi reeditada em 1966 e um volume de 1975 apresenta uma coletânea de sua obra (Mitrany, 1975). O trabalho de Ernst Haas sobre a OIT (Haas, 1964) e o trabalho de J. P. Sewell sobre o Banco Mundial utilizam parte de sua argumentação (Sewell, 1966).
 23. A derrota do projeto de criação de uma Força de Defesa Européia na Assembléia Nacional Francesa em 1954 foi um marco no debate sobre o tipo de integração que se buscava na Europa.
 24. O trabalhos de Ernst Haas e Philippe Schmitter são particularmente relevantes (Schmitter & Haas, 1964; Haas, 1967, 1970).
 25. A federação é um desenho institucional, aplicado para a estrutura política dos Estados, mas também para o processo de integração regional europeu. A integração ou associação de entidades, sem sua assimilação, mantendo-se a convivência entre o autogoverno e o governo compartilhado são seus pressupostos básicos. No caso de federações, como a suíça ou a norte-americana, unidades regionais são incorporadas ao processo decisório, sendo respeitadas suas diversidades. O projeto federalista europeu, desenvolvido após a Segunda Guerra, por líderes como Jean Monnet e Altiero Spinelli, objetivava a criação de estruturas supranacionais para lidar com problemas comuns e está associado à formação de uma união política (Burgess, 2000).
 26. O presidente francês impediu a aprovação do voto por maioria no Conselho e atacou a autoridade da Comissão.
 27. Esses autores propõem que a governança regional é gerada nos níveis europeus, nacionais e subnacionais, sendo criadas associações transnacionais. Os Estados nacionais deixam de ser a única forma de agregação de interesses domésticos, podendo gerar associações no nível regional. Atores subnacionais, supranacionais e Estados convivem em uma rede complexa de relações (Marks, 1996).
 28. Veja o texto sobre o assunto de Philippe Schmitter (Schmitter, 2004).
 29. Esse tema será retomado por Immanuel Wallerstein (Wallerstein, 1989) no contexto da teoria sistema mundo e pelos teóricos da dependência na América Latina (Cardoso e Faletto, 1969).
 30. Nos países do bloco soviético, o marxismo era a teoria oficial, na qual se baseavam todas as análises do sistema internacional.

31. Termo utilizado por Antonio Gramsci para se referir às relações entre a base socioeconômica e as práticas políticas e culturais. Para Gramsci, a transformação da sociedade envolve idéias e economia e o estabelecimento de uma nova hegemonia.
32. O ensaio *A Plan for an Universal and Perpetual Peace*, escrito por J. Bentham entre 1786 e 1789, já incorpora o debate sobre a relação entre opinião pública e relações internacionais pacíficas, desenvolvida mais tarde pelos liberais no século XX (Derek, 1996, p. 81).
33. O autor foi o primeiro a imaginar um Estado mundial republicano e não-monárquico (Heater, 1996, p. 79).
34. Os autores definem ainda construtivistas críticos e pós-modernos (Katzenstein, Keohane & Krasner, 1999).
35. A influência do trabalho de Jurgen Habermas deve ser notada (Habermas, 1999).
36. Para ver uma análise da crítica ao positivismo na disciplina de relações internacionais, veja o artigo de John Vasquez (Vasquez, 1995).
37. O autor ressalta que, no que concerne o debate entre positivistas e pós-positivistas, ele se coloca em um ponto médio, defendendo a idéia de que é possível produzir ciência sobre relações sociais, mas criticando a excessiva ênfase sobre métodos por autores no campo positivista (Wendt, 1999, p. 39).
38. Wendt se refere a uma cultura hobesiana, a uma cultura lockeana e a uma cultura kantiana. Em cada caso um papel domina o sistema, respectivamente do inimigo, do rival e do amigo. (Wendt, 1999, Cap. 6).
39. Para ler mais sobre esse tema veja o número especial da revista *International Organization* n. 46, v. 1, inverno de 1992 (Haas, 1992).