



Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda  
Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro  
Mariana P. O. de Lyra  
(AUTORES)

# POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:

questões estruturantes e novos olhares

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

---

L131p

Lacerda, Jan Marcel de Almeida Freitas.

Política internacional contemporânea: questões estruturantes e novos olhares. / Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda; Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro; Mariana P. O. de Lyra . – Brasília: EDUFT, 2020.

118 p. ; 21x29,7 cm.

ISBN 978-65-89119-19-7

1. Política internacional. 2. Política contemporânea. 3. Organizações internacionais. I. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda. II. Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro. III. Mariana P. O. de Lyra. IV. Título. V. Subtítulo.

CDD – 327.1

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda  
Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro  
Mariana P. O. de Lyra  
(AUTORES)

# **POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA:**

questões estruturantes e novos olhares



**PALMAS - TO  
2020**

# Universidade Federal do Tocantins

## Reitor

Luis Eduardo Bovolato

## Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

## Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

## Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROEST)

Kherlley Caxias Batista Barbosa

## Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos

### Comunitários (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

## Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP)

Vânia Maria de Araújo Passos

## Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)

Eduardo José Cezari

## Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sanzio Pimenta

## Conselho Editorial

### EDUFT

## Presidente

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

## Membros por área:

Liliam Deisy Ghizoni

Eder Ahmad Charaf Eddine

(Ciências Biológicas e da Saúde)

João Nunes da Silva

Ana Roseli Paes dos Santos

Lidianne Salvatierra

Wilson Rogério dos Santos

(Interdisciplinar)

Alexandre Tadeu Rossini da Silva

Maxwell Diógenes Bandeira de Melo

(Engenharias, Ciências Exatas e da Terra)

Francisco Gilson Rebouças Porto Junior

Thays Assunção Reis

Vinicius Pinheiro Marques

(Ciências Sociais Aplicadas)

Marcos Alexandre de Melo Santiago

Tiago Groh de Mello Cesar

William Douglas Guilherme

Gustavo Cunha Araújo

(Ciências Humanas, Letras e Artes)

**Diagramação e capa:** Gráfica Movimento

**Arte de capa:** Gráfica Movimento

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



<http://www.abecbrasil.org.br>

# CONTEÚDO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>AUTORES</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>RESUMO</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>PREFÁCIO</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>12</b> |
| <i>Referências</i> .....   | 16        |
| <b>PARTE I - AS BASES PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS INTERNACIONAIS</b>          | <b>17</b> |
| <b>1. Fundamentos para o estudo da Política Internacional</b> .....                    | <b>17</b> |
| 1.1. <i>A importância do poder e da influência na Política Internacional</i> .....     | 17        |
| 1.2. <i>Diferenciações de conceitos e subáreas das Relações Internacionais</i> .....   | 18        |
| 1.3. <i>Os níveis de análise e os atores da Política Internacional</i> .....           | 20        |
| <i>Tendências e discussões</i> .....   | 24        |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 25        |
| <i>Referências</i> .....   | 26        |
| <b>2. Perspectivas Teóricas na Política Internacional</b> .....                        | <b>28</b> |
| 2.1. <i>Questões metodológicas: ciência e PI</i> .....                                 | 28        |
| 2.2. <i>As principais perspectivas teóricas das RI e da PI</i> .....                   | 30        |
| 2.2.1 - <i>A perspectiva liberal</i> .....   | 30        |
| 2.2.2 - <i>A perspectiva realista</i> .....  | 31        |
| 2.2.3 - <i>A perspectiva marxista</i> .....  | 32        |
| 2.3. <i>Entendimentos subjetivos ou teorias pós-positivistas</i> .....                 | 33        |
| <i>Tendências e discussões</i> .....   | 36        |
| <i>Recomendações de leitura</i> .....  | 38        |
| <i>Referências</i> .....   | 39        |
| <b>PARTE II - OLHARES SOBRE NOVOS TEMAS E NOVOS ATORES</b> .....                       | <b>41</b> |
| <b>3. Política Ambiental Internacional: o papel das organizações internacionais</b> .. | <b>41</b> |
| 3.1. <i>Definição de agenda e construção normativa</i> .....                           | 42        |
| 3.2. <i>Agências especializadas</i> .....  | 45        |
| 3.3. <i>OIs como palcos para atores não governamentais</i> .....                       | 47        |
| <i>Discussões e Tendências</i> .....   | 47        |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 49        |
| <i>Referências</i> .....   | 50        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4. Organizações Não governamentais e a Política Internacional . . . . .</b>                                   | <b>52</b> |
| 4.1. <i>As Organizações Não Governamentais (ONGs). . . . .</i>   | 52        |
| 4.2. <i>Aspectos teóricos: poder e influência . . . . .</i>  | 53        |
| 4.3. <i>Táticas de influência internacional. . . . .</i>   | 54        |
| 4.4. <i>ONGs no processo de construção normativa . . . . .</i>   | 55        |
| <i>Discussões e Tendências . . . . .</i>   | 56        |
| <i>Recomendações de Leitura. . . . .</i>   | 57        |
| <i>Referência. . . . .</i>   | 58        |
| <b>5. Gênero na pesquisa em Relações Internacionais: um enfoque a partir das abordagens feministas . . . . .</b> | <b>59</b> |
| 5.1. <i>Aspectos teóricos nos estudos de gênero. . . . .</i>   | 59        |
| 5.2. <i>Pesquisa e Metodologia. . . . .</i>  | 61        |
| 5.2.1 <i>Exemplos de pesquisas feministas em Relações Internacionais. . . . .</i>                                | 62        |
| 5.3. <i>Feminismo e Segurança Internacional. . . . .</i>   | 64        |
| <i>Discussões e Tendências. . . . .</i>  | 65        |
| <i>Recomendações de Leitura. . . . .</i>   | 66        |
| <i>Referências. . . . .</i>  | 67        |
| <b>6. A ação das Organizações Internacionais na difusão internacional de Políticas Públicas . . . . .</b>        | <b>69</b> |
| 6.1. <i>OIs e a difusão de Políticas Públicas . . . . .</i>  | 71        |
| <i>Discussões e Tendências. . . . .</i>  | 74        |
| <i>Recomendações de Leitura. . . . .</i>   | 75        |
| <i>Referências. . . . .</i>  | 76        |
| <b>PARTE III – OLHARES SOBRE A PERIFERIA GLOBAL . . . . .</b>  | <b>77</b> |
| <b>7. A agenda de Direitos Humanos no Sul Global: Brasil e África. . . . .</b>                                   | <b>77</b> |
| 7.1. <i>Pressão externa e agenda de Direitos Humanos para o Brasil. . . . .</i>                                  | 78        |
| 7.2. <i>Pressão externa e agenda de Direitos Humanos para África . . . . .</i>                                   | 79        |
| 7.3. <i>A promoção dos DH na cooperação Sul-Sul entre o Brasil e a África. . . . .</i>                           | 81        |
| <i>Discussões e Tendências. . . . .</i>  | 82        |
| <i>Recomendações de Leitura. . . . .</i>   | 83        |
| <i>Referências. . . . .</i>  | 84        |
| <b>8. Integração regional e o olhar sobre o Sul Global . . . . .</b>   | <b>85</b> |
| 8.1. <i>Processos de Integração Regional . . . . .</i>   | 86        |
| 8.2. <i>Explicações teóricas convencionais sobre processos de integração. . . . .</i>                            | 88        |
| 8.2.1 - <i>Neofuncionalismo. . . . .</i>   | 88        |
| 8.2.2 - <i>Intergovermentalismo . . . . .</i>  | 89        |

|  |            |
|--|------------|
| 8.3. <i>Novo regionalismo e a adequação teórica a partir do Sul Global</i> ..... | 91         |
| 8.4. <i>O caso do Mercosul e a participação brasileira</i> .....                 | 92         |
| <i>Discussões e Tendências</i> .....   | 94         |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 94         |
| <i>Referências</i> .....   | 95         |
| <b>9. Cooperação Sul-Sul: o novo papel dos BRICS</b> .....                       | <b>97</b>  |
| 9.1. <i>A Cooperação Internacional: Norte-Sul e Sul-Sul</i> .....                | 97         |
| 9.2. <i>BRICS e a CSS</i> .....  | 99         |
| <i>Discussões e Tendências</i> .....   | 102        |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 102        |
| <i>Referências</i> .....   | 103        |
| <b>10. Empresas transnacionais e a periferia global</b> .....                    | <b>104</b> |
| 10.1. <i>Desafios da Governança das Corporações Transnacionais</i> .....         | 105        |
| 10.2. <i>As ETNs e os interesses nacionais dos Estados-sede</i> .....            | 107        |
| 10.3. <i>Questões globais e a atuação das ETNs</i> .....                         | 108        |
| <i>Discussões e Tendências</i> .....   | 111        |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 111        |
| <i>Referências</i> .....   | 112        |
| <b>11. Terrorismo do século XXI: Imperialismo e Terror</b> .....                 | <b>114</b> |
| 11.1. <i>Terrorismo: “um conceito contestável”</i> .....                         | 115        |
| 11.2. <i>Combate ao terror e o orientalismo</i> .....                            | 116        |
| <i>Discussões e Tendências</i> .....   | 117        |
| <i>Recomendações de Leitura</i> .....  | 119        |
| <i>Referências</i> .....   | 120        |

## AUTORES

*Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.* Professor Assistente do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e Graduado em Relações Internacionais pela UEPB. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Estácio de Sá. MBA em Gestão Estratégica em Comércio Exterior pela Estácio. Pós-graduado em Economia e Negócios pela UNOESTE. Também é Graduado em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

*Mikelli Marzzini L. A. Ribeiro.* Professor Adjunto de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Doutor em Ciência Política (linha de pesquisa: política internacional) pela UFPE, com período sanduíche no European University Institute (Itália). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Foi pesquisador visitante na Leiden University (Holanda). Foi professor do curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) (2013-2019). É Membro do Núcleo de Pesquisa de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI) - UFPE.

*Mariana P. O. de Lyra.* Professora de Relações Internacionais na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, UNILAB-Campus dos Malês. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Graduada em Relações Internacionais pela Estácio-Fir.



# RESUMO

O estudo da Política Internacional envolve o conhecimento dos atores, fenômenos e processos que ocorrem além das fronteiras dos Estados. A presente obra foca nos atores internacionais e temas contemporâneos por meio de um olhar sobre a Periferia Global. Esta obra analisa a influência das Organizações Internacionais, das Organizações Não Governamentais e das Empresas Transnacionais, bem como oferece uma visão sobre direitos humanos, cooperação internacional, integração regional, economia política internacional e terrorismo, especialmente a partir do contexto do Sul Global. Portanto, o livro em questão pretende trazer uma discussão atual sobre a Política Internacional e contribuir com a literatura da área, fornecendo um material que possa ser utilizado para complementar o aprendizado de estudantes de graduação e pós-graduação em áreas como Relações Internacionais, Direito Internacional e Ciência Política.

# PREFÁCIO

O trabalho que ora apresentam os Profs. Jan Marcel Lacerda, Mikelli Marzzini e Mariana Lyra é claro nas suas intenções. Pretende abordar os grandes temas da atualidade da Política Internacional (PI) através da chave, a saber, do contexto da Periferia Global.

O livro se endereça ainda a complementar o aprendizado de estudantes de graduação e pós em áreas convergentes com a PI, o Direito Internacional e Ciência Política, mas eu diria mais, em áreas onde o processo de globalização passou a exigir de outras disciplinas como a História e a Geografia e a Economia, que necessariamente, incorporassem a Política Internacional em seu labor.

A dramaticidade do fenômeno do Coronavírus ou a COVID-19 , uma pandemia que tem assolado o mundo desde o início de 2020, está a nos demonstrar que medicina, a saúde pública também já não pode se passar da compreensão do que se convencionou chamar de World politics.

Em sua primeira parte, com dois capítulos, os autores introduzem os fundamentos para o conhecimento da Política Internacional e, no segundo capítulo, as teorias ou as perspectivas teóricas da PI.

Na segunda parte da obra, ao introduzirem os temas do Meio Ambiente, das Organizações Não Governamentais e, logo a seguir, das questões de gênero e do Feminismo, os autores já sinalizam que querem sair da “Caixa Preta” disciplinar e deixar entrar novos ares.

Os quatro capítulos que conformam esta segunda parte ainda abordam as Organizações Internacionais na difusão de Políticas Públicas.

A Terceira e última parte do livro também contém quatro capítulos que se concentram, exclusivamente, de estudos sobre a Periferia Global. Os títulos são instigantes: Os Direitos Humanos comparativamente no Brasil e na África. Cresce hoje em nosso país o interesse sobre o continente africano, que muito embora tenha vivido seu período de libertação nacional, continua sem conseguir estruturar políticas salientes de bem estar social, como de resto o nosso Brasil. Mas os pensadores africanos da atualidade começam a ser referenciados ao menos nas academias brasileiras. Autores como o nigeriano Wole Soyink; o camarunês Achille Mbembe ou ainda Kwane Appiah, de Ghana e tantos outros, o que permite olhar a África pelos olhos de seus intelectuais e não de ocidentais.

Outro capítulo dedica-se à tão importante questão regional e aqui, o MERCOSUL é o foco. O capítulo nove trata dos BRICS, um projeto de países emergentes, hoje vivendo sérios problemas de direção política.

No capítulo 10, um tema da maior relevância, que são as empresas transnacionais, que num mundo regido pela globalização neoliberal, estas acabam por definir os rumos dos Estados nacionais. É o que chamamos de “captura do Estado” pelo grande capital. Os autores do livro, afirmam sobre a questão: “Sobretudo, visualizar as relações de poder que por trás dessas empresas e de suas origens, já que as maiores empresas transnacionais do mundo são provenientes de países desenvolvidos e elas estão distribuídas geograficamente com suas subsidiárias em sua maioria em países periféricos”.

Finalmente o capítulo 11, o grave problema do terrorismo, onde, dito pelo ex-presidente Jimmy Carter, os Estados Unidos da América foram o país que mais provocou guerras em escala mundial, desde a Segunda Guerra mundial. Muito do fenômeno do terrorismo foi alimentado por políticas de estado de Washington.

O livro é bom a pensar, como diria Bourdieu. Não é dogmático embora enfrente questões espinhosas. Traz ainda, em cada capítulo, além das referências, algumas recomendações de leitura. E é sempre bom verificar que há gente nova, fugindo dos estereótipos, trazendo novo sopro para a Política Internacional.

***Marcos Costa Lima***

*Professor do Departamento de Ciência Política (UFPE).*

*Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas.*

*Pós-doutor pela Université Paris XIII- Villetaneuse*

*Coordenador do Instituto de Estudos da Ásia (2015)*

# INTRODUÇÃO

O estudo da Política Internacional envolve o conhecimento dos acontecimentos, dos atores, dos fenômenos e dos processos que ocorrem além das fronteiras dos Estados nacionais. Para analisar estas dimensões, “a disciplina das Relações Internacionais é uma ferramenta essencial” (PECEQUILO, 2012, p. 19).

A definição de Política Internacional (PI) é diversa nas Relações Internacionais (RI), que é um ramo das Ciências Sociais e tem como escopo central - mas não exclusivo - as complexas relações entre Estados do mundo, principalmente o estudo dos eventos e situações que afetam mais de um Estado. Desse modo, uma primeira definição de Política Internacional é concebida como as relações políticas entre os Estados, sendo a principal preocupação e matéria subjetiva de análise da PI.

O próprio título do clássico de Morgenthau, em sua primeira edição em 1948, traz “A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz” e defende que a Política Internacional é a luta pelo poder e por seu uso entre as nações - estas tratadas como sinônimo de Estados. Fica evidente, então, que o uso do termo PI e RI nessa época era feito de forma similar, ou seja, não havia diferenciação e, sobretudo, havia a centralidade dos Estados e dos processos de interação entre eles como enfoque do campo de estudo das Relações Internacionais.

Conforme Baylis, Smith e Owens (2008), a nomenclatura tradicional para descrever os tipos de interações e processos no sistema de relações além das fronteiras de um Estado é Relações Internacionais ou Política Internacional, tendo como foco de interesse as relações entre Estados-nação. Ou seja, RI e PI seriam muito exclusivos e não abarcariam o interesse em analisar as relações entre atores internacionais que podem não ser Estados, como, por exemplo, empresas transnacionais (ou companhias multinacionais), grupos terroristas e Organizações Não Governamentais (ONGs). Sendo assim, os autores preferem usar a terminologia “política mundial” (*world politics*) para abarcar uma gama maior de políticas e parcerias políticas no mundo, representando uma ampliação do interesse não só nas relações políticas entre os Estados, mas também entre cidades, estados federativos, Organizações Internacionais, entre outros.

Esse contexto, apesar da diferenciação acima abordada, uma segunda definição de Política Internacional é concebida como as interações políticas entre os atores internacionais dentro de um sistema internacional, sendo também utilizada como política mundial. Com isso, retoma-se a frase citada no primeiro parágrafo desta introdução, de Cristina Pecequilo, do “Manual do Candidato - Política Internacional” (2012), do Instituto Rio Branco (IRB), ao abordar a Política Internacional de forma abrangente. Assim, adota-se neste livro uma perspectiva mais ampla para compreender os diversos capítulos como características políticas de um mundo contemporâneo, as quais, geralmente, serão de interações entre Estados. Contudo, muitas outras vezes, não.

Dentro das várias possibilidades de análise da Política Internacional, a presente obra foca nos atores internacionais e temas atuais, por meio de um olhar da Periferia Global. Para ir além do tradicionalismo das relações políticas interestatais, o estudo considera a influência das Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não Governamentais (ONGs) e Empresas Transnacionais (ETNs), assim como, por meio de uma visão da Periferia Global, abrange as temáticas

de direitos humanos, cooperação internacional, integração regional, economia política internacional e terrorismo.

O Sul Global é um termo utilizado nas Relações Internacionais para se referir aos países em desenvolvimento, ou ainda aos antigos países do Terceiro Mundo, mas é uma nomenclatura hoje inapropriada, já que implicitamente denota uma inferioridade em relação aos países de Primeiro Mundo (economias de mercado de alta renda) e de Segundo Mundo (antiga União Soviética e países de economia planificada). O termo ganhou notoriedade através de estudos pós-coloniais e é uma forma de ampliar ou dar centralidade aos países em desenvolvimento para compreender algumas questões sobre Política Internacional (LIMA, 2012; MELO; LIMA, 2015; MITLIN; SATTERTHWAITE, 2013; BRAVEBOY; JACQUELINE, 2003).

Vale ressaltar que o Sul Global não é um termo muito apropriado em termos geográficos, pois alguns países do Sul Global estão localizados no hemisfério norte. Para a classificação do Banco Mundial, o Sul Global inclui as nações com economia de baixa ou média renda, situadas na África, Ásia, América Latina e Caribe. Essa classificação não inclui nações com tais características de economias de países do Leste Europeu e nem a Rússia. Outra crítica ao termo é que ainda incluem economias que já se tornaram de alta renda e continuam a ser classificadas como Sul Global, como é o caso, por exemplo, da Coreia do Sul e de Singapura (MITLIN; SATTERTHWAITE, 2013). Por isso, neste livro, adota-se mais a ideia de Periferia Global com a finalidade de abarcar um escopo geográfico e político maior, já que envolve tudo que está à margem do Centro, ou dos Países Centrais.

No primeiro eixo deste livro, o capítulo inicial busca introduzir os estudos sobre a Política Internacional, abordando os conceitos e definições próximas e as diferenciando para uma melhor compreensão das relações políticas internacionais. Em seguida, examinam-se os níveis de análise da PI e os subsequentes atores internacionais que atuam em cada um deles, visualizando a necessidade de compreensões plurais dos atores, dos multiníveis e suas complexidades.

O segundo capítulo apresenta as principais teorias ou perspectivas teóricas das Relações Internacionais, as quais são utilizadas como instrumento de reflexão na PI e permitem a observação de conceitos, atores, interesses e processos pertinentes a cada uma dessas teorizações. Abordam-se, assim, as principais tradições das Relações Internacionais e sua aplicabilidade na Política Internacional, sendo elas: a liberal, a realista e a marxista. Em seguida, faz-se um panorama sobre três abordagens pós-positivistas e suas visões sobre a política internacional, são elas: o construtivismo, a teoria crítica e o feminismo.

A partir da base criada pela discussão conceitual, analítica e teórica da primeira parte de fundamentação sobre Política Internacional, esta obra aborda a PI na prática das relações políticas internacionais por meio de dois grandes eixos: o primeiro focado em novos temas e atores na Política Internacional, versando sobre o meio ambiente, ONGs Internacionais (ONGIs), gênero e a ação de difusão de políticas públicas por Organizações Internacionais; e o segundo eixo direciona a análise para a Periferia Global nos aspectos das relações políticas internacionais, com investigações sobre direitos humanos, cooperação internacional, integração regional, economia política internacional, empresas transnacionais e terrorismo e imperialismo.

No segundo eixo desta obra, o terceiro capítulo traz uma discussão sobre a temática do meio ambiente e as Relações Internacionais, enfatizando o papel das Organizações Internacionais na defesa de um ambiente saudável global. Assim, ele está organizado em três partes: 1)

discute-se o papel das OIs na definição de agenda e favorecem a construção normativa; 2) apresenta-se como a discussão é aprofundada a partir da criação de instituições especializadas; 3) o papel das OIs como palco para envolvimento de atores não governamentais. O texto do capítulo é finalizado com algumas reflexões sobre os desafios de governança ambiental no âmbito das OIs.

O capítulo quarto investiga a atuação das Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs) nas relações políticas internacionais. Está estruturado em quatro momentos: 1) discussão sobre ONGIs na PI; 2) debate teórico sobre o uso do poder e/ou da influência por esses atores transnacionais; 3) descrever as suas táticas de influência internacionais; 4) abordar a atuação das ONGs na construção de normas internacionais.

O quinto capítulo traz um enfoque nas contribuições feministas para a PI e, com isso, a análise da questão de gênero na pesquisa de Relações Internacionais. A divisão do capítulo se dará da seguinte maneira: 1) primeiro, são trazidas questões teóricas envolvendo as discussões de gênero na Política Internacional, dando particular atenção às teorias feministas; em seguida, 2) abordam-se aspectos metodológicos presentes nessa agenda de pesquisa; 3) depois, casos são usados para ilustrar como essas questões são abordadas na academia; por último, 4) discutem-se as contribuições das pesquisas feministas aos estudos de segurança internacional. O texto é concluído com algumas reflexões sobre as disputas endógenas acerca de metodologia e métodos.

O sexto capítulo investiga a ação das OIs na difusão de políticas públicas. O tópico cuida desse fenômeno a partir de dois pontos: o primeiro detalha aspectos gerais acerca da difusão de políticas públicas canalizadas da esfera internacional, cuidando de elementos gerais e aspectos teóricos; já o segundo foca na participação das Organizações Internacionais nesse processo, trazendo alguns exemplos para ilustrar o papel dessas instituições.

No terceiro eixo desta obra, o capítulo sete busca debater a agenda de Direitos Humanos sob um olhar sobre a Periferia Global, especialmente do Estado Brasileiro e dos Estados do continente africano. Mostra-se a política internacional no tocante à temática para cada um dos dois objetos de discussão; posteriormente, ao final, busca-se evidenciar elementos em comum que tocam as agendas de ambos. Nos dois objetos desse breve ensaio, a ênfase será dada ao papel dos atores internacionais na promoção dessas agendas, principalmente no que diz respeito aos elementos que têm a Organização das Nações Unidas (ONU) como vetor.

O oitavo capítulo procura entender um fenômeno específico de institucionalização internacional: os processos de integração regional, observando-os partir das experiências da Periferia Global. Para tanto, ele está subdividido em quatro partes. Na primeira, discutem-se características gerais presentes nos diversos processos de integração regional contemporâneos. Na segunda, são destacadas as principais vertentes teóricas que objetivam explicar esses fenômenos. Depois, debatem-se os novos regionalismos, buscando uma adequação teórica às experiências da Periferia Global. Por último, dá-se enfoque aos processos de integração do mundo em desenvolvimento, com atenção particular ao caso do Mercosul e à participação do Brasil dentro desse processo específico.

O nono capítulo adentra na análise da cooperação Sul-Sul e, sobretudo, no surgimento da junção das políticas externas de países do hemisfério Sul, notadamente os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Primeiramente, aborda-se, de modo sucinto, o processo histórico de ascensão da ideia de cooperação Sul-Sul e o modelo de cooperação hegemônico

Norte-Sul. Após essa breve explicação, adentra-se especificamente nos novos padrões de cooperação a partir do contexto do Sul, o efeito BRICS e os desafios advindos desse processo.

O décimo capítulo tem por objetivo discorrer sobre os obstáculos envolvendo a governança das Empresas Transnacionais no plano internacional. Ele está dividido em três partes centrais. Na primeira, faz-se uma revisão mais detalhada da emergência das ETNs. Em seguida, apontam-se as objeções que a falta de uma regulação mais estruturada dessas corporações traz. Por último, apontam-se algumas tentativas de soluções surgidas no plano institucional internacional – com ênfase nas propostas surgidas no seio do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

O décimo e último capítulo examina o fenômeno do terrorismo no século XXI e a sua relação com a ação imperialista na construção da Guerra ao Terror. Ele está dividido em duas partes principais. A primeira explora o conceito de terrorismo e como ele está atrelado às relações de poder; enquanto a segunda parte debate sobre a relação entre terrorismo e a construção simbólica do Oriente (orientalismo) pelo Ocidente. O capítulo finda com uma discussão sobre tendências e consequências atuais da Guerra ao Terror.

Dessa maneira, o presente livro pretende trazer uma discussão atual sobre a Política Internacional, contribuir com a literatura da área ao trazer um capítulo conceitual, analítico e teórico, além de coadunar com discussões sobre novos temas e atores internacionais nas relações políticas internacionais, bem como refletir sobre temáticas tradicionais e contemporâneas com ênfase na Periferia Global.

## REFERÊNCIAS

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BRAVEBOY, Wagner; JACQUELINE, Anne. **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

LIMA, Marcos Costa (org.). **Política Internacional Comparada: O Brasil e a Índia nas novas relações sul-sul**. São Paulo: Editora Alameda, 2012.

MELO, Vico; LIMA, Marcos Costa. Movendo o Centro: Colonialismo oculto e as contribuições teóricas críticas e pós-coloniais para as Relações Internacionais. **Realis**, v.5, n. 01, Jan-Jun. 2015.

MITLIN, Diana; SATTERTHWAITE, David. **Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature**. London and New York: Routledge, 2013.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual de Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.



# PARTE I - AS BASES PARA O ESTUDO DAS RELAÇÕES POLÍTICAS INTERNACIONAIS

## 1. FUNDAMENTOS PARA O ESTUDO DA POLÍTICA INTERNACIONAL

A Política Internacional (PI) é constituída por relações e interações entre os atores internacionais, os quais possuem interesses e conflitos que permeiam os processos em que eles tentam proteger suas próprias ambições por meio do poder. De acordo com Baldwin (2013), a maioria das definições de política envolve poder e não é diferente nas interações dos atores internacionais, pois também são política ou tem ramificações para ela.

O entendimento sobre a PI definida por Wright (1955) é compreendida em termos de influência sobre grandes grupos em todo o mundo, de modo a avançar efeitos de alguns contra a oposição de outros. Assim como apontado por Morgenthau (1948), a política em suas interações internacionais significa a luta por poder e seus usos no sistema internacional, o que evidencia a centralidade do poder como medida de análise imprescindível para o exame das mais diversas questões de Política Internacional. Os analistas de Política Internacional devem necessariamente estar preocupados em verificar como o poder está configurado nas relações entre os atores internacionais.

### 1.1. A IMPORTÂNCIA DO PODER E DA INFLUÊNCIA NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Para Baldwin (2013), o conceito de poder nas RI é objeto de grandes discussões, desde Tucídides, Morgenthau, Waltz até os dias de hoje. Contudo, é consenso que o papel do poder nessa área de conhecimento ainda é insatisfatório e há a necessidade de abordá-lo de forma mais substantiva. Às vezes, ele é utilizado como influência, controle, coerção, persuasão, dissuasão, incentivo, etc. O autor elenca dois conceitos comumente utilizados nas Relações Internacionais: o poder como recurso ou poder nacional e o poder relacional. O primeiro é visto como elementos de poder nacional e são posses ou propriedades dos Estados, podendo incluir população, território, riqueza, forças armadas e arsenais bélicos. Essa análise de poder é elucubrada na influente obra de Morgenthau (1948). Já o segundo conceito é decorrente da subsequente sugestão de Dahl (1957) de compreender o poder como uma relação em que um ator A causa, ou tem a capacidade de causar, em um ator B a fazer algo que ele não faria se não fosse a intervenção de A.

O conceito de poder relacional permite que uma vasta gama de atores internacionais, que não possui poder em termos de posses ou propriedades, possa exercer influência na Política Inter-

nacional, como, por exemplo, as ONGs, a mídia, as Organizações Internacionais, os órgãos burocráticos e os burocratas das Organizações Internacionais, os grupos terroristas, os indivíduos, entre outros. Com isso, Baldwin (2013) defende a necessidade de que os estudos a propósito do assunto abarquem mais o poder relacional e que se insiram as discussões *mainstream* sobre poder como recurso ou poder nacional nesse tipo de abordagem como uma relação e como um tipo de causalidade. A discussão e a análise do poder são centrais para a Política Internacional e é necessário que o analista internacional faça o uso das duas abordagens conceituais de poder e de sua junção, de forma complementar, para entender os mais abrangentes estudos contemporâneos da Política Internacional – ou mesmo das RI.

Uma divisão da Política Internacional pode ser estruturada em: 1) alta política (*high politics*), que consiste em áreas de resolução de conflitos, conflitos internacionais, guerra, segurança, etc.; e 2) baixa política (*low politics*), que concerne temáticas sobre comércio internacional, ajuda humanitária, saúde, meio ambiente, entre outros assuntos econômicos e sociais. Com o advento da impossibilidade de utilizar armas nucleares de destruição em massa e da globalização, os temas de baixa política são cada vez mais importantes para as questões de Política Internacional, especialmente quando seus efeitos começam a atingir as temáticas de alta política.

É interessante diferenciar o uso dos termos poder e influência, pois, segundo Biermann et al. (2009), a influência é a capacidade de provocar um efeito ou o poder de controlar calmamente ou ainda a agência de qualquer tipo que afete, modifique e convença. Para os autores, a noção de influência é mais suave que o conceito de poder. Baldwin (2003) ressalta que, muitas vezes, nas relações internacionais há o uso alternado dos termos poder e influência. A utilização deste último, especialmente com uso do conceito de poder relacional do Dahl (1957), leva a ampliação dos atores internacionais que podem usar esse tipo de poder para influenciar na PI, como, por exemplo, além dos Estados, as Organizações Internacionais, as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGs), as Empresas Transnacionais (ou Corporações Multinacionais), os grupos e as pessoas.

## 1.2. DIFERENCIAÇÕES DE CONCEITOS E SUBÁREAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As Relações internacionais (RI) possuem um foco mais amplo que a Política Internacional, pois, além das interações e processos políticos, incluem fatores econômicos, sociais, culturais e religiosos. Assim, as RI estudam a totalidade desses fatores entre atores internacionais no mundo. Mingst e Arreguín-Toft (2017) abordam esse campo de conhecimento como um subcampo da Ciência Política, que estuda a interação dos vários atores que participam da Política Internacional, seja de forma individual ou coletiva nos processos internacionais. Além disso, as RI são um campo de estudo interdisciplinar que se utilizam de conceitos e métodos da Ciência Política, História, Economia, Direito, Antropologia, Geografia, entre outros.

Em suma, PI é parte do campo mais amplo das RI, concentrando-se nas relações políticas. No entanto, isso não quer dizer que a PI não aborde questões econômicas, sociais, culturais e religiosas, mas ao fazer isso, detém-se aos aspectos políticos nas relações e interações dessas problemáticas internacionais. Pode-se estabelecer que a PI deriva das RI, utilizando-se de suas

bases, matérias de análise e perspectivas teóricas para compreender aspectos políticos e podem, às vezes, serem uma só ou a mesma coisa.

Assim como anteriormente abordado, a definição de política mundial é vista tanto como sinônimo quanto como mais abrangente do que a de Política Internacional. Conforme Baylis, Smith e Owens (2008), a política mundial é mais inclusiva e aborda as interações não só dos Estados, mas também das Organizações Internacionais, das cidades, dos outros governos (estados federativos), das Empresas transnacionais, dos grupos terroristas e das ONGs. Ao mesmo tempo, para outros autores, como é o caso da Pecequilo (2012), adota-se essa perspectiva mais ampla para definir a Política Internacional e, assim, como sinônimo de política mundial. Observa Arenal (1990, p. 23) que:

Em alguns casos, a denominação política mundial também é usada para destacar a necessidade de superar a concepção predominantemente estatocêntrica em estudos internacionais. Seu estudo é dirigido mais ao sistema internacional como um todo do que às relações interestatais como tais, embora continue a focar sua atenção nas relações políticas que ocorrem nesse sistema.

Outra diferenciação necessária é a de Política Global, como sendo uma subdivisão de um dos níveis de análise da Política Internacional, especialmente focada em questões que só podem ser resolvidas politicamente em nível internacional, como aquecimento global, clima, poluição, recursos naturais, sistemas ecológicos, pandemias, etc. Os outros níveis de análise são o individual, o estatal ou doméstico, o interestatal e o global, os quais serão mais bem explicados ao longo deste capítulo.

Política Global é analisada, muitas vezes, como uma das consequências dos mais diversos processos da globalização política, nas quais a intensificação da globalização levou os mais diversos protagonistas internacionais a buscarem negociar resultados políticos e econômicos entre os diferentes atores e níveis de jurisdição – nacional, regional e global (JAMES; SOGUK, 2014). Lamy et. al (2017, p. 9, tradução livre) sintetiza que é “a política das relações sociais internacionais em que a busca por poder, interesse, ordem e justiça transcende regiões e continentes”. Vale ressaltar que também é comumente utilizado como política mundial.

A Política Externa (PE) é o modo como um Estado se relaciona com outros Estados e com o sistema global e, com isso, projeta-se no exterior. É a formulação, implementação e avaliação das ações exteriores desde o interior de um Estado, sendo vista da perspectiva desse ator internacional. Diferencia-se da Política Internacional, pois essa política abarca uma realidade bem mais ampla que a política externa, já que concerne ao conjunto de relações entre os Estados, diferentemente da política externa que parte da ação externa de um só Estado (ARENAL, 1990).

Visentini (2007, p. 220) compreende que:

A “política exterior” envolve aspectos mais determinados no conjunto das relações internacionais. Ela enfoca a “orientação governamental” de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou Estados, ou ainda regiões, situações e estruturas, em conjunturas específicas. A interação, conflitiva ou cooperativa, das políticas externas deve ser considerada parte de um sistema mundial, constituindo então em seu conjunto a “Política Internacional”.

De acordo com o supracitado autor, a interação entre políticas externas, quer seja conflitiva ou cooperativa, em seu conjunto constituem a Política Internacional. O autor em seu artigo analisa a Política Internacional do Brasil e suas fases, buscando compreender essa junção das políticas externas do Estado brasileiro como Política Internacional. Entretanto, ainda assim reduz o prisma de análise ao focar na Política Internacional de um só Estado. Portanto, indo além da interpretação do autor, entende-se aqui que a junção entre políticas externas de mais de um Estado representa a conformação de uma Política Internacional, como é o caso, por exemplo, dos BRICS, que é a junção das políticas externas para coordenação política do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

### 1.3. OS NÍVEIS DE ANÁLISE E OS ATORES DA POLÍTICA INTERNACIONAL

Conforme Kauppi e Viotti (2012), os níveis de análise são uma estrutura para organizar e auxiliar no pensamento sistêmico nas Relações Internacionais. Os atores internacionais são aqueles que são responsáveis pelas interações políticas, bem como a busca pelo poder e seus usos no sistema internacional. Cada um desses níveis enfatiza diferentes atores, estruturas e processos e, na complexidade das problemáticas internacionais, é preciso enfatizar todos os níveis para explicar um fenômeno.

O sistema internacional (SI) pode ser definido como a totalidade das interações entre os mais diversos atores internacionais e, com isso, as relações constituem um sistema. Para Pecequillo (2012), o SI é o espaço no qual ocorrem as interações sociais que atravessam as fronteiras dos Estados. O sistema internacional é o sistema dos sistemas, sendo ilustrado por níveis de análise: individual, doméstico ou estatal, interestatal e global.

Assim, a complexidade para entender as problemáticas da Política Internacional pode mover-se de um nível para o outro, desde questões globais para as individuais quanto das mais individuais para a estatal, ou interestatal e global. O sistema global é compreendido como um complexo sistema de sistemas e pode ser analisado usualmente pela diferenciação de quatro níveis de análise, sendo aqui abordados em conjunto com a apresentação dos atores internacionais na PI.

O nível individual consiste nos indivíduos e personalidades que tomam decisões (*decision makers*) e, desse modo, são responsáveis e/ou ajudam a modelar o processo de construção de políticas. Política Internacional pode ser analisada por tomada de decisões individuais de presidentes, primeiros ministros, secretários gerais, ministros das relações exteriores e chefes executivos de corporações, os quais podem influenciar seus países e o mundo. Assim, a PI se torna um jogo praticado por Trump (EUA), Putin (Rússia), Merkel (Alemanha), Theresa May (Inglaterra), Xi Jinping (China), Kim Jong-un (Coreia do Norte), António Guterres (Secretário Geral da ONU), entre outros. Nessa perspectiva, de acordo com Ducan, Jancar-Webster e Switky (2009), não se pode esquecer ou não mencionar a importância dos indivíduos como atores da política mundial, haja vista que historicamente há uma gama de exemplos de pessoas que mudaram o curso da história por suas virtudes militares, econômicas ou científicas.

O nível doméstico de análise é a investigação das pressões domésticas nas tomadas de decisões governamentais na Política Internacional. O governo central é a representação externa

dentro do sistema internacional, mas Estados são mais que isso, há também a influência doméstica da Sociedade Civil. Grupos de oposição ou mesmo grupos e/ou movimentos sociais em uma democracia podem exercer pressões por demandarem certas políticas econômicas, sociais, ambientais e em defesa de direitos humanos. Também, pode-se aqui acrescer a influência da opinião pública nessas pressões por determinadas políticas domésticas e, subsequentemente, algumas com implicações internacionais.

Ao analisar o SI, é inegável a importância dos Estados como principal grupo de atores dentro dele (DUNCAN; JANCAR-WEBSTER; SWITKY, 2009), sendo meio para a abordagem sobre o nível de análise interestatal. Segundo o Direito Internacional, o Estado é um governo central soberano que controla um território e uma população. Então, há quatro elementos constitutivos: I – população permanente; II – território determinado; III – governo; e IV – capacidade de entrar em relações com os demais Estados (CONVENÇÃO SOBRE DIREITOS E DEVERES DOS ESTADOS, 1933). São atores soberanos e independentes alocados ao redor do mundo, tendo um governo central que determina os interesses nacionais e, em tese, toma suas decisões na Política Internacional sem a influência e a ação de outros atores internacionais. Na prática, as decisões são tomadas de acordo com as atividades políticas internacionais em que esses atores estão engajados (DUNCAN; JANCAR-WEBSTER; SWITKY, 2009).

Para Magnoli (2004), o Estado é um termo comumente usado para fazer referência a formas de articulação de poder em sociedades. Com isso, as teorias políticas clássicas abordadas pelo autor estão concentradas nas relações internas estabelecidas nos Estados entre os governantes e a sociedade. Já as relações internacionais são um campo de estudo bem mais recente e que tem como preocupação a formação do sistema internacional de Estados pela progressiva integração econômica, política, social e cultural em termos mundiais.

O nível interestatal é o que lida com conflitos e cooperações, utilizando instrumentos de diplomacia, barganha, negociação e compromisso. Trata-se de um ambiente comumente concebido como anárquico - pela ausência de um poder soberano acima dos Estados - e, com isso, cada um desses atores busca estabelecer, defender e proteger sua soberania, segurança, independência e sobrevivência no sistema internacional. Assim, pela distribuição de poder em nível internacional, há grandes potências internacionais que são mais influentes que Estados pequenos (*small states*). Há a possibilidade de uma ou mais potências buscarem ser hegemônicas e dominarem o sistema internacional.

Mais precisamente com o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o sistema de Estados vem passando por transformações, sobretudo, com o estabelecimento de Organizações Intergovernamentais (OIGs), as quais possuem seu próprio poder e ajudam a gerenciar as relações internacionais no mundo. Exemplos dessas organizações são: a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial, o Fundo Mundial Internacional (FMI), Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras. Também, podem-se mencionar as organizações de comércio internacional ou Processos de Integração Regional (PIR), como a União Europeia (EU), Mercado Comum do Sul (Mercosul), Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, sigla em inglês), Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), entre outras. Em suma, evidencia-se aqui a importância dos atores internacionais representadas pelas OIGs e os PIR<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Alguns autores das Relações Internacionais costumam compreender as Organizações Internacionais como organismos internacionais estabelecidos pelos Estados – as OIGs, ONGs internacionais, regimes e convenções (JAKOBSEN, 2008). Também, os Processos de Integração Regional (PIR) podem ser compreendidos

Conforme Barnett e Finnemore (2004), apesar de serem constituídas por Estados, as Organizações Internacionais são compreendidas como burocracias internacionais, com comportamentos e tendências próprias, ou seja, diferente dos comportamentos dos Estados que as compõem. Isso permite que esses atores internacionais tenham poder e autoridade no sistema internacional e possam influenciar na construção da realidade social internacional.

Biermann e Siebenhüner (2009) incorporam as contribuições dos supracitados autores e vão além ao defenderem que as OIs são compostas por um conjunto de burocracias e uma estrutura normativa, abrindo espaço e destacando a relevância da atuação internacional dos secretariados, programas, departamentos e órgãos dessas organizações. As suas funções são delegadas por seus Estados, mas podem constituir-se a si próprias como atores internacionais com tarefas e atuações além de seus mandatos (LACERDA, 2017).

Outro ator importante são as influências dos regimes internacionais, os quais vêm alcançando novos graus de interdependência complexa no mundo. Segundo Krasner (1982), regimes internacionais são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em uma área específica das relações internacionais. São exemplos: o regime internacional de comércio, o regime internacional de direitos humanos, regime internacional para refugiados, regime internacional de biodiversidade, etc. O interessante é que os regimes internacionais adicionam não só um conjunto de normas e regras formais, mas também informais. Isso é o que permite ampliar a compreensão das convergências de expectativas e/ou da padronização de comportamento nas relações políticas internacionais, pois muitas vezes não são formalizadas em tratados internacionais, OIs ou entre outros instrumentos de institucionalização.

O nível global de análise foca em questões que só podem ser resolvidas em perspectiva global, como o clima, aquecimento global, poluição, recursos naturais, pandemias e sistemas ecológicos. Pode também focar em como gerenciar a economia global para gerar prosperidade mundial. Outro enfoque é quais instituições devem existir para resolver tais questões. A perspectiva global para entender as relações políticas internacionais podem incluir termos como atores globais, sistema político global, divisão norte-sul, interdependência complexas, regimes, globalização, entre outros. Assim, envolvem não apenas os Estados, mas também Organizações Internacionais, Organizações Não Governamentais e Empresas multinacionais.

Nesse contexto, é importante frisar a relevância dos atores não estatais, que são organizações que não são representativas de Estados, mas sim grupos de indivíduos que compartilham interesses econômicos, sociais, religiosos e ambientais. Esses atores internacionais abarcam uma diversidade de grupos, como os grupos paramilitares, grupos terroristas, corporações de negócios internacionais, corporações científicas, organizações profissionais, grupos humanitários e movimentos religiosos (DUNCAN; JANCAR-WEBSTER; SWITKY, 2009; BAYLIS; SMITH; OWENS, 2008).

Villa (1999) aborda as organizações não governamentais (ONGs) e as empresas multinacionais (EMNs) como atores transnacionais, que são:

---

como OIs regionais. A presente obra defende a diferenciação desses conceitos e siglas, tratando OI como sinônimo de organizações intergovernamentais (OIGs) e diferenciando de ONGs, PIR e Regimes Internacionais. Convém mencionar que a utilização da nomenclatura OIGs reproduz uma visão estatocêntrica de que as OIs são estabelecidas e agem em função dos Estados e, por isso, o termo OI possui uma visão reducionista, já que as organizações são compostas também por burocracias, burocratas, agências, departamentos, órgãos, ONGs e acadêmicos, indo muitas vezes além das funções e estabelecimentos dos Estados.

Agente[s] societal[is] que estabelece[m] um tipo inovador de vinculações extra-estatais, baseando-se em contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais ante os quais os órgãos centrais da política externa estatal ou supranacional têm relativa, ou nenhuma, capacidade regulatória (VILLA, 1999, p. 23).

As ONGs, especificamente, podem abarcar campos diversos como grupos ecológicos, pacifistas e de direitos humanos e destacam-se por seu papel de representação de grupos sociais ou internacionais. São atores que agem nos planos interestatais (dirigidas a um Estado só, nas OIGs e nas conferências sociais globais), supranacionais (no âmbito da União Europeia) e transnacionais (entre os próprios atores transnacionais) (VILLA, 1999). Para Nye e Keohane (1971), além da influência de OIGs e das relações intergovernamentais, há também a relevância das relações transnacionais, especialmente por intermédio das ONGs internacionais, que podem afetar as relações políticas internacionais por mudarem percepções e atitudes dos atores internacionais, ampliar a interdependência complexa entre os Estados e possibilitar o surgimento de atores autônomos na seara global.

Kauppi e Viotti (2012, p. 10) observam três níveis de análise – individual, estatal ou societal e internacional ou global – e esquematizam uma figura com esses níveis e o enquadramento mais detalhado dos atores neles inseridos, do seguinte modo:

**Figura 1 – Níveis de análise: um olhar mais detalhado**



|   |  |
|---|--|
| <p><b>Nível Individual (domínio da Psicologia)</b><br/>                     Natureza Humana e Psicologia<br/>                     Líderes e sistemas de crenças<br/>                     Personalidade dos líderes<br/>                     Cognição e Percepção ou má percepção</p>  | <p>Opinião pública<br/>                     Nacionalismo e etnicidade<br/>                     Cultura política<br/>                     Ideologia</p>   |
| <p><b>Nível Grupo (domínio da Psicologia Social)</b><br/>                     Burocracias governamentais<br/>                     Grupos de formadores de políticas<br/>                     Grupos de interesses<br/>                     Outras organizações não governamentais</p>   | <p><b>Nível Internacional – Mundial (ou Global)</b><br/>                     Política internacional ou mundial de qualidade anárquica<br/>                     Número de grandes potências e polos<br/>                     Distribuição de poder/capacidades entre os Estados<br/>                     Parceiros econômicos<br/>                     Nível e difusão de tecnologia<br/>                     Parceiros de alianças militares<br/>                     Parceiros de comércio internacional e finanças</p> |
| <p><b>Nível Estatal e Societal (ou Nacional)</b><br/> <b>Governamental</b><br/>                     Estrutura e Natureza do sistema político<br/>                     Processo de formulação de políticas<br/>                     Societal (domínio da Sociologia)<br/>                     Estrutura do sistema econômico</p> | <p>Organizações Internacionais e regimes<br/>                     Organizações Transnacionais e redes<br/>                     Normas globais e direito internacional</p>  |

Fonte: Figura adaptada de Kauppi e Viotti (2012, p. 2, tradução livre).

Apesar da restrição feita em três níveis, os autores detalham e levam em consideração o nível dos grupos, que anteriormente foi analisado por este trabalho como o nível doméstico (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Vale enfatizar que, para Willetts (2008), ao abandonar essa linguagem de atores estatais e não estatais pode-se conseguir ampliar as possibilidades de teorizar acerca dos vários atores que agem no sistema internacional. Apesar de algumas teorias das RI não levarem em conta atores não estatais influenciando nas relações políticas internacionais, há a relevância desses atores em diferentes domínios políticos e suas inserções dependem da projeção da questão internacional em debate.

## TENDÊNCIAS E DISCUSSÕES

A confusão de usos dos termos Política Internacional, política mundial, relações internacionais, política externa e política global pode gerar erros na utilização de conceitos, atores internacionais e teorias específicas para analisar cada um dessas temáticas ou subáreas das Relações Internacionais. Com isso, a presente obra compreende a Política Internacional de forma mais ampla ao não restringi-la às relações políticas entre Estados, mas também abarcando uma gama de outros atores que possuem poder ou influência na política no mundo. Visualiza-se também a PI como sinônimo de política mundial.

Para o analista internacional, reitera-se que há a necessidade de levar em conta cada nível de análise para compreender a complexidade das questões internacionais, bem como considerar os efeitos de todos os níveis ao refletir sobre uma problemática da PI (KAUPPI; VIOTTI, 2012). É claro que em algumas questões é imprescindível focar em um ou dois níveis, mas sabendo e considerando a existência de outros níveis e deixando claro para o leitor o enfoque dado pela análise.

Em suma, os quatro níveis de análise da Política Internacional e a interação dos mais diversos atores internacionais são cada um relevante ao outro e podem gerar resultados no sistema internacional. Mesmo que alguns atores internacionais não sejam abordados ou ainda sejam colocados em segundo plano nas teorias das RI, atores não estatais estão influenciando algumas questões internacionais e há a necessidade de ampliação dos escopos das explicações teóricas.



## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LAMY, Steven; MASKER, John S.; BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **Introduction to Global Politics**. 4. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.

DUNCAN, W. Raymond; JANCAR-WEBSTER, Barbara; SWITKY, Bob. **World Politics in the 21st Century: Student Choice Edition**. 2 ed. Boston: Houghton Mifflin, 2008.

## REFERÊNCIAS

- ARENAL, C. del. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1990.
- BALDWIN, DAVID. “Power and International Relations”. In CARLSNAES, Walter; RISE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Eds). **Handbook of International Relations**. 2 ed. Los Angeles: SAGE Publications, 2013.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press, 2004.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BIERMANN, R.; SIEBENHÜNER, Bernd (Eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.
- \_\_\_\_\_. BAUER, Steffen; BUSCH, Per-Olof; CAMPE, Sabine; DINGWERTH, Klaus; GROTHMANN, Torsten; MARSCHINSKI, Robert; TARRADELL, Mireia. “Studying the influence of International Bureaucracies: A conceptual Framework”. In: BIERMANN, Frank; SIEBENHÜNER, Bernd (eds.). **Managers of global change: influence of international environmental bureaucracies**. Cambridge, MA: MIT Press, 2009.
- CONVENÇÃO SOBRE DIREITOS E DEVERES DOS ESTADOS. 1933. **Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados**. Disponível em: < [http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao\\_sobre\\_direitos\\_e\\_deveres\\_dos\\_estados-12.pdf](http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/convencao_sobre_direitos_e_deveres_dos_estados-12.pdf) >. Acesso em: 16 abr. 2019.
- DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v.2, n. 3, jul. 1957. pp. 201-215.
- DUNCAN, W. Raymond; JANCAR-WEBSTER, Barbara; SWITKY, Bob. **World Politics in the 21st Century: Student Choice Edition**. 2 ed. Boston: Houghton Mifflin, 2008.
- KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, 1982. pp. 185-205.
- JAMES, Paul; SOGUK, Nevzat (2014). **Globalization and Politics**, Vol. 1: Global Political and Legal Governance. London: Sage Publications. p. xiii.; AG McGrew and PG Lewis, **Global Politics**, Cambridge, Polity Press, 1992.
- LACERDA, J. M. A. F. **A influência da ONU, da OEA, dos seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas na promoção e na defesa da democracia na América Latina**. 2017. 325f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2017.
- LAMY, Steven; MASKER, John S.; BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **Introduction to Global Politics**. 4. ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2017.
- MAGNOLI, Demetrio. **Relações internacionais: teoria e História**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINGST, Karen A.; ARREGUÍN-TOFT, Ivan M. **Essentials of international relations**. 2 ed. New York : W. W. Norton & Company, 2017.

MORGENTHAU, Hans J. 1948. **A política entre as nações**: a luta pela guerra e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: 2003.

NYE, Joseph S. Jr.; KEOHANE, Robert O. **Transnational Relations and World Politics**: An Introduction. *International Organization*, v. 25, n. 3, 1971. pp. 329-349.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual de Política Internacional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

\_\_\_\_\_, **Teoria das Relações Internacionais**. O mapa do caminho: teoria e prática. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

VILLA, Rafael Duarte. Formas de influência das ONGs na Política Internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, 1999. pp. 21-33.

VIOTTI, Paul R; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory**: Realism, Pluralism, Globalism. 5 ed. New York: Macmillan Publishing Company, 2012.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A Política Internacional do Brasil e suas fases. In: FORTES, Alexandes, et al. **Curso de formação em Política Internacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007.

WILLETTS, Peter. "Transnational actors and international organizations in global politics". In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics**: an introduction to international relations. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WRIGHT, Quincy. **The Study of International Relations**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1955.

## 2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA POLÍTICA INTERNACIONAL

Este capítulo irá abordar as principais teorias das relações internacionais, das quais derivam direta e indiretamente outras (JAKOBSEN, 2008; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; KAUPPI; VIOTTI, 2012). Como anteriormente apontado por Pecequilo (2012), as Relações Internacionais são uma ferramenta imprescindível para a análise das dimensões da Política Internacional. Com isso, derivam as perspectivas de estudo da PI e aqui foca-se não na descrição completa das principais teorias das RI, mas em apontar como a PI é vista em cada uma delas.

### 2.1. QUESTÕES METODOLÓGICAS: CIÊNCIA E PI

De acordo com Kauppi e Viotti (2012), a teoria é um modo simplificado de construir e/ou fazer o mundo ou parte dele mais inteligível ou mais bem compreendido. Para os defensores da cientificidade e, assim, do positivismo, a teoria envolve uma explanação ou explicação, indo além de descrever fatos observados, pois se engaja em construir uma explicação causal em certas ocorrências do fenômeno estudado. Complementando com o entendimento de Van Evera (1997), as teorias são afirmações gerais que descrevem e explicam as causas e os efeitos de classes do fenômeno, sendo compostas por leis causais e hipóteses, explicação e condições antecedentes.

Para o positivismo, a teoria é uma construção intelectual composta de uma interligação de proposições que ajuda a identificar ou selecionar fatos e interpretá-los e, desse modo, facilitar a explicação e a predição das regularidades e repetições do fenômeno analisado. Portanto, a teoria é necessária e inevitável para explicar e tentar prever resultados futuros, sendo essencial uma metodologia, que é o caminho para se chegar a um conhecimento científico, baseada em uso de testes de hipóteses (afirmações sobre a pergunta de partida da pesquisa) e modelos causais (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Já para as teorias pós-positivistas, ou entendimentos intersubjetivos, são perspectivas de conhecimentos que assumem que o que sabemos (epistemologia<sup>2</sup>) é baseado na interpretação do que pensamos ver (ontologia<sup>3</sup>). Criticam a tentativa positivista de neutralidade científica e parte dos ensinamentos weberianos de que todo conhecimento da realidade cultural é sempre um conhecimento de um ponto de vista particular. Ou seja, essas teorias defendem o caráter subjetivo dos seres humanos, das instituições e dos processos.

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas, há tanto o uso de métodos com estatísticas e equações matemáticas, isto é, o método quantitativo, com maior utilização pelas teorias positivistas; quanto o uso de métodos de estudos comparativos e aprofundamento de casos (estudos de caso), representados pelo método qualitativo, ou seja, uma técnica utilizada mais pelas teorias interpretativistas ou pós-positivistas (KAUPPI; VIOTTI, 2012; JACKSON; SORENSEN, 2007). Vale destacar que, cada vez mais há a utilização de métodos mistos, cuja junção de

2 Epistemologia é a forma e significado que adotamos para algo sobre o mundo. Diz respeito à relação do nosso conhecimento com este mundo, o que sabemos sobre ele (KAUPPI; VIOTTI, 2012; JACKSON; SORENSEN, 2007).

3 Ontologia é como cada um de nós vemos o mundo e entendemos as essências das coisas ao nosso redor. Diz respeito à natureza do mundo social (KAUPPI; VIOTTI, 2012; JACKSON; SORENSEN, 2007).

técnicas quanti e qualitativas ajuda a compreender melhor a complexidade dos temas da política internacional e há, gradativamente, uma redução dessa diferenciação ou de suas utilizações pelas teorias positivas e pós-positivistas.

Mesmo com a preocupação maior face às análises empíricas do positivismo, nas quais há a visão de que o conhecimento é resultante da observação direta do mundo, existe ainda a utilização das metodologias quanti e qualitativas, mas com uma preocupação mais apurada com o rigor científico e metodológico nas teorias. Para Kauppi e Viotti (2012), a alternativa ao empirismo é o reflexivismo, que busca refletir sobre o que observam através da identificação de significados ou a essência do que experimentam.

Em resumo, há uma contraposição entre as teorias nas RI que buscam explicar as RI – positivistas – versus as que pretendem entendê-las (pós-positivistas). Em termos ontológicos, as positivistas defendem o objetivismo e visualizam as RI e a PI como basicamente um objeto existente lá fora, ou seja, de forma naturalista e materialista; já as pós-positivas defendem um subjetivismo em que as RI são uma ideia ou conceito comum às pessoas de uma organização política e, assim, são idealistas. Em conotações epistemológicas, o objetivismo das teorias positivistas está na noção de explicação científica do mundo; já o subjetivismo das pós-positivistas tem a noção de entendimento do mundo (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Nesse contexto, pode-se dividir a Teoria Política em dois ramos: o empírico e o normativo filosófico. No empírico, conforme abordou-se anteriormente, há uma preocupação com a teorização sobre o mundo real, com estudos remotos desde Machiavel (1469-1527) e sua preocupação com o estudo do poder na política. Machiavel é o pai do realismo político e teve grande influência na construção da perspectiva realista das relações internacionais, conforme aborda-se mais à frente (JACKSON; SORENSEN, 2007; PECEQUILO, 2016).

Na metade do século XX, o empirismo ganha novas conotações ao passo que a ciência política (CP) e as RI passam a se preocupar mais com a cientificidade dos seus estudos, ao mesmo tempo que objetivam a construção de análises livres de valores na explicação real do comportamento político por meio de explicações mais próximas das feitas pelas ciências naturais. Assim, há uma gama de modelos teóricos surgidos das críticas da Revolução Behaviorista dos anos de 1950 e teorias sistêmicas, estruturais, funcionalismo e teoria dos jogos que ajudaram a fazer análises mais consistentes sobre as complexidades da Política (JACKSON; SORENSEN, 2007). A ideia é desenvolver ou tentar promover previsibilidade aos eventos políticos. A discussão quanto à cientificidade e o quanto a CP e as RI podem ser científicas é um dos grandes embates entre as perspectivas positivistas e pós-positivistas.

Quanto à filosofia política, é voltada para a descrição daquilo “que deve ser”, não há preocupação em pensar para aplicar, ou seja, pensar a possibilidade da ideia ser traduzida em fato, o que é a sua principal diferenciação da ciência política, ou o que antes denominamos de teoria política empírica (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Isso remota dos filósofos gregos Platão (328-327/399 a.C) e Aristóteles (322-384 a.C) e suas respectivas preocupações com o estabelecimento da justiça na República e a classificação de regimes políticos legítimos e ilegítimos. Outros teóricos são, por exemplo, Santo Agostinho (354-430), São Tomás de Aquino (1225-1274), Thomas Hobbes (1588-1679), Locke (1632-1704), Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), John Stuart Mill (1806-1873) e Karl Marx (1818-1883). Vários desses autores foram utilizados pelas perspectivas teóricas das RI para compreender o comportamento dos indivíduos e dos atores internacionais no sistema internacional.

Observa-se que a política internacional envolve algumas das questões normativas mais relevantes para as vidas dos seres humanos, que são: ordem, paz e guerra; justiça e injustiça; direitos humanos; proteção ambiental; questões éticas; etc. Jackson e Sorense (2007, p. 349) sintetizam que: “A ‘teoria normativa’ é na verdade outro nome para teoria política ou para a filosofia moral das relações internacionais”. Há então uma pressuposição de que a teoria normativa rejeita o positivismo, pois considera que é falho e incapaz de lidar com questões mais profundas e fundamentais das RI e da PI. Em suma, essa teoria busca esclarecer questões morais fundamentais das relações internacionais.

Sendo assim, a partir dessa contextualização teórica sobre as teorias positivistas e pós-positivistas, o presente capítulo foca na discussão sobre os principais entendimentos e explicações sobre as relações políticas internacionais, especialmente realçando a visão da política internacional para cada uma das três perspectivas – o liberalismo, o realismo e o marxismo.

## 2.2. AS PRINCIPAIS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DAS RI E DA PI

Assim como estabelecido por Kauppi e Viotti (2012) e Jakobsen (2008), este capítulo busca abordar as perspectivas teóricas mais gerais das Relações Internacionais e da Política Internacional, consistindo em certos entendimentos sobre os atores-chave e os processos que influenciam cada teorização. Para os primeiros autores, analisam-se imagens das RI, as quais são construções nossas sobre o objeto de análise; já o segundo autor aborda como as principais teorias ou paradigmas das RI são as realizações científicas reconhecidas na área de conhecimento de estudo (KUHN, 1991)<sup>4</sup>.

Em geral, é possível identificar três tradições teóricas das relações internacionais e que servem como perspectiva de análise para a PI: liberalismo, realismo e marxismo (JAKOBSEN, 2008)<sup>5</sup>. Sendo assim, neste tópico apontam-se os principais conceitos e atores associados a essas teorias, destacando a visão da PI em cada uma delas.

### 2.2.1 - A PERSPECTIVA LIBERAL

A perspectiva liberal abarca a teoria liberal das RI, o neoliberalismo e a interdependência complexa. É uma visão pluralista de como o mundo é composto, já que há uma multiplicidade de atores internacionais, indo além de Estados e suas instituições para abarcar atores, organizações não governamentais, grupos e indivíduos (PECEQUILO, 2016; NOGUEIRA; MESSARI, 2005; KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Para os liberais, há uma ordem racional e moral que deriva de princípios abstratos universais, sendo associado a uma série de pensadores liberais, como, por exemplo, Hugo Grotius

4 Segundo as palavras de Kuhn (1991): “paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” (Kuhn, 1991, p.13). O paradigma é uma estrutura mental composta por teorias, experiências, métodos e instrumentos que servem para o pensamento organizar a realidade e os seus eventos (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

5 Kauppi e Viotti (2012) adicionam a imagem ou perspectiva da Escola Inglesa e chamam a marxista de estruturalismo econômico.

(1583-1645), John Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790), Immanuel Kant (1724-1804) e Woodrow Wilson (1856-1924). Com isso, em decorrência dos preceitos lockeanos, a natureza do homem é vista como possivelmente boa e o Estado de Natureza não é conflituoso, ou seja, o ambiente de convivência entre os homens – em análise extensiva, entre os Estados no meio internacional – é passível de ordenação legal e legislativa.

O liberalismo tem uma visão positiva sobre o indivíduo e as instituições na vida em sociedade, compreendendo a harmonia como uma condição natural dos seres humanos. É uma perspectiva pluralista acerca de uma multiplicidade de atores internacionais influenciando as relações internacionais. O conceito liberalista defende que nem sempre as questões de segurança dominam a agenda internacional, permitindo que as questões políticas e econômicas ganhem mais importância na política internacional (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

O neoliberalismo, por sua vez, é uma visão sistêmica das RI com a retomada de ideias liberais, defendendo que há uma variedade de atores no sistema internacional, outras formas de poder além dos Estados e que o sistema internacional é tanto anárquico quanto interdependente. Sobretudo, argumenta-se a centralidade das instituições internacionais na ordenação do mundo que, assim, podem gerenciar e alavancar a cooperação entre os Estados em meio à interdependência mundial entre eles, ou mesmo mútua dependência, o que ficou convencionalizado chamar de interdependência complexa. Com isso, as instituições diminuem os efeitos negativos da anarquia internacional (dentro deles, a trapaça) e propiciam a cooperação mútua entre os Estados (KEOHANE, 1984; NYE; KEOHANE, 1971; JACKSON; SORENSEN, 2007; JAKOBSEN, 2008).

A Política Internacional é configurada em termos nos quais normas e instituições limitam a conduta internacional dos atores. Com isso, o que melhor tipifica a sociedade internacional é o comércio, configurado pelo intercâmbio econômico e social entre os Estados, e não a guerra, ou os conflitos que ultrapassem as fronteiras. Desse modo, há a aceitação de exigências de coexistência e cooperação dentro de uma sociedade internacional, que é a configuração de um grupo de atores internacionais interligados nos seus relacionamentos, com valores e interesses comuns, bem como um conjunto de regras e instituições comuns (BULL, 2002).

### 2.2.2 - A PERSPECTIVA REALISTA

O realismo busca explicar as relações sociais com base no poder e como resolver problemas de formação e organização do sistema internacional (PECEQUILO, 2016). Essa perspectiva abarca o realismo clássico e o estrutural ou neorealismo. Os Estados são os atores mais importantes na Política Internacional e representam a unidade de análise chave, tendo que, em termos racionais, a segurança nacional de cada Estado é a prioridade na hierarquia da agenda internacional (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Tucídides (460-395 a. C.), Thomas Hobbes (1588-1679) e Nicolau Maquiavel (1469-1527) são teóricos clássicos do realismo e, respectivamente, colaboram com a teoria: 1) na lógica da política de poder, na natureza propensa à guerra e ao conflito, no princípio da *self-help* (autoajuda) de cada Estado e no equilíbrio de poder (DOYLE, 1997); 2) no realismo político em termos de pensar o mundo como realmente ele é, ética própria da política, manutenção de poder, política isenta de julgamentos morais/religiosos/valorativos e a preocupação com o poder; e 3) na

natureza do homem como mau/ambicioso/perverso, preocupação com a sobrevivência e elevar conquistas, anarquia como a ausência de um ente soberano para ditar o comportamento, guerra de todos contra todos, jogo de soma zero (um ganho de um jogador representa a perda de outro) e equilíbrio de poder (PECEQUILO, 2016). Sendo assim, essas concepções traduzidas para as RI e a PI significam que há uma estrutura anárquica devido à ausência de um poder central no mundo e a condição de natureza no mundo é a guerra, tendo os Estados como atores principais, defendendo seus próprios interesses, poderes, força, sobrevivência e segurança (JAKOBSEN, 2008; PECEQUILO, 2016; KAUPPI, VIOTTI, 2012).

A vertente teórica do neorrealismo ou realismo estrutural de Kenneth Waltz (1979) buscou atualizar cientificamente o realismo e, assim, conceber a PI como um campo específico, descobrir regularidades similares às leis e desenvolver uma forma de explicar essas regularidades observadas. Para o teórico neorrealista, a sobrevivência e a segurança são os objetivos mínimos dos Estados, as ações desses atores são racionais e o que os distinguem são as suas diferenças de capacidades de poder. Há a construção de uma teoria sistêmica e tem-se o foco na estrutura descentralizada da anarquia e como ela condiciona o comportamento das suas unidades – os Estados. Em outras palavras, a teoria enfoca na estrutura do sistema, suas unidades interativas e seus atributos permanentes e dinâmicos (JACKSON; SORENSEN, 2007; PECEQUILO, 2016; KAUPPI; VIOTTI, 2012).

A Política Internacional para o realismo é configurada em termos de conflito entre Estados em um jogo de soma zero, pois os interesses de cada um excluem os interesses dos outros. Por isso, a atividade internacional mais típica é a guerra e, desse modo, a paz seria o momento correspondente ao final de uma guerra e preparação de outra (BULL, 2002). Nas pretensões de montar um estudo de PI científica ao criar leis e um modelo realista de análise, o realista clássico Morgenthau (1948) alertou que a política qualifica o poder de uma nação e a necessidade de conhecer os outros interesses no sistema internacional para evitar conflitos.

### 2.2.3 - A PERSPECTIVA MARXISTA

A perspectiva marxista é uma visão internacionalista dos escritos de Marx e o seu materialismo histórico<sup>6</sup>. Há uma visão cética da realidade em termos de exploração e vitimização para descrever a condição humana. Assim, também conhecido como o estruturalismo econômico, essa perspectiva foca nas classes econômicas e em outras estruturas materiais para amplamente analisar o aspecto da dominação que os países ricos mantêm sobre os países em desenvolvimento (PECEQUILO, 2016; KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Todos os atores internacionais são vistos dentro desse contexto de uma estrutura global capitalista, com a relevância do Estado, das instituições internacionais (especialmente as OIGs), do direito internacional, das empresas transnacionais, entre outros. Esses atores reproduzem nas interações políticas os mecanismos de exploração que dominam a economia mundial e, nesse contexto, a cooperação internacional para os marxistas é difícil, já que são configuradas mais em termos de exploração dos países periféricos pelos países ricos.

6 O materialismo histórico é o método de análise da vida econômica, política e social e compreende que as bases das relações de um modo de vida determinado são estabelecidas pelas relações que os homens constituem e o modo como produzem seus meios de vida.



O marxismo e/ou o estruturalismo econômico ganham discussões mais relevantes com Vladimir Lenin e as reflexões sobre o imperialismo. Propõem análises sobre os monopólios internacionais, a divisão territorial entre as grandes potências capitalistas, a diferenciação da divisão internacional do trabalho em favor dos países industrializados, a ação do capital financeiro na economia mundial, entre outras temáticas (LENIN, 1959). As Teorias da Dependência surgiram a partir dos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) sobre o desenvolvimento da região e da dependência dos seus países em relação aos países ricos (JAKOBSEN, 2008). Há as vertentes sociológica e marxista, mas essa última é mais apta para analisar as questões de desenvolvimento na periferia.

Para Magnoli (2004), a escola neomarxista ou racional ao invés de analisar a cooperação ou o conflito entre os Estados como feito pelas perspectivas anteriores, enfatiza o conflito entre as classes sociais em âmbito internacional, especialmente configurando-se nas relações de subordinação econômica entre atores com diferentes graus de industrialização e tecnologias. Essa perspectiva contribui para dar destaque a alguns atores internacionais como os grupos econômicos, corporações transnacionais, organizações sindicais, igrejas, instituições privadas multilaterais, organizações ambientais e não governamentais.

É importante destacar que, apesar de um papel secundário do Estado, pois são vistos como meios de poder de classes econômicas, políticas e ideológicas, a marginalidade desses atores se dá pela noção de que o sistema comunista em toda a sociedade mundial só ocorreria com a extinção do Estado. Há a defesa de que a guerra é consequência do modelo burguês reproduzido pelo Estado e que a paz mundial só seria possível através do comunismo, representando o desaparecimento desse ator e das classes sociais. No entanto, o Estado deve ter seu destaque por ser um meio da ditadura do proletariado e, com isso, da fase de implementação do socialismo. Para os dependentistas, o Estado é um ator central na implementação do modelo de substituição de importações e, com isso, diminuir ou acabar com a dependência imposta pelos países desenvolvidos (MAGNOLLI, 2004; JAKOBSEN, 2008).

A política internacional para o marxismo é vista como consequência dos aspectos materiais, das classes econômicas do capitalismo e da sua estrutura econômica, configurando relações de exploração, dominação e assimetrias nas relações políticas internacionais. Todos os atores internacionais estão inseridos nessa lógica do capital e nas suas formas de exploração e dominação no sistema internacional, podendo ser configuradas pelos Estados em suas relações políticas com os outros, dentro das OIGs e/ou através das empresas transnacionais.

### **2.3. ENTENDIMENTOS SUBJETIVOS OU TEORIAS PÓS-POSITIVISTAS**

Apesar do enfoque dado aos principais paradigmas das RI e sua aplicabilidade para analisar a política internacional, este tópico busca fazer uma breve abordagem sobre esses entendimentos subjetivos ou teorias pós-positivistas. As teorias pós-positivistas ou entendimentos intersubjetivos possuem uma coisa em comum apesar de suas distinções, que é a compreensão que o que sabemos (epistemologia) é baseado na interpretação do que pensamos ver (ontologia) (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Há o alerta para o caráter subjetivo de cada ser humano, instituição ou unidades para o entendimento dos processos de conhecimento. Para diminuir o viés de cada um, adota-se instrumentos subjetivos com objetivos que perseguem a objetividade e o conhecimento livre de valores, reconhecendo a compreensão weberiana de que todo conhecimento da realidade cultural é sempre um conhecimento que parte de um ponto de vista específico (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

O construtivismo compreende que os atores influenciam e são influenciados por normas e instituições internacionais que eles mesmos constroem. O mundo social e político é formado por uma consciência intersubjetiva de pessoas, o que permite a possibilidade de mudança. Os atores estatais e não-estatais não são meros produtos da política mundial, mas são agentes de sua modificação. O sistema internacional também tem papel decisivo de modelá-los. Ou seja, estrutura e agente atuam juntos se influenciando e co-constituindo (JACKSON; SORENSEN, 2007; KAUPPI; VIOTTI, 2012; ADLER, 1999).

As relações humanas, inclusive as RI, consistem de pensamentos e ideias e não essencialmente de forças e condições materiais. Assim, há a preocupação com as estruturas tanto materiais quanto ideacionais. O construtivismo é o meio termo entre o positivismo e o pós-positivismo ao dar importância tanto às estruturas normativas ou ideacionais, quanto aos materiais na formação de ideias, identidades e interesses dos atores políticos e na relação mútua entre as estruturas e os agentes (BUENO, 2009; ADLER, 1999).

É uma posição intermediária entre o materialismo e o idealismo, na qual o mundo real não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente (KAUPPI; VIOTTI, 2012). Contudo, para Jackson e Sorensen (2007), há um problema metodológico não só ao enfatizar a intersubjetividade, que é pós-positivista, mas também ao focar na explicação científica, que aproxima-se do positivismo.

Apesar das críticas de alguns construtivistas, há a pretensão de construir uma ciência social das RI, defendendo uma teorização sob a análise da realidade intersubjetiva, que é constituída pela consciência intersubjetiva entre as pessoas, isto é: “é um conjunto de ideias, um acervo de pensamentos, um sistema de normas, organizado por determinadas pessoas em uma época e local particulares” (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 341). É o objetivo de reflexão da maioria dos construtivistas.

Para os construtivistas, o Estado e a anarquia são construções sociais e, com isso, há a possibilidade de modificá-los, ou seja, não há prisões conceituais das relações políticas internacionais (WENDT, 1999; ADLER, 1999; JACKSON; SORENSEN, 2007). Nesse sentido, temáticas pertinentes da política internacional são vistas tanto pelos aspectos materiais quanto ideacionais, como, por exemplo, o conflito é observado como a discórdia intersubjetiva e a segurança é tanto os arranjos normativos e institucionais quanto os aspectos materiais.

A política internacional para o construtivismo é mais complexa do que apenas considerar os aspectos materiais, de poder militar e interesses materiais, pois as relações políticas internacionais são mais complexas, além de considerar também aspectos culturais, institucionais e normativos. Fatores como a cultura, as normas, as identidades e as instituições são exemplos de um mundo intersubjetivo construído e não objetivamente descoberto e externo aos atores (JACKSON; SORENSEN, 2007). Em suma, o foco está na construção social da PI e, de acordo com Adler (1999, p. 206): “o construtivismo pode iluminar características importantes da política internacional que eram antes enigmáticas e tem implicações *práticas* cruciais para a teoria inter-

nacional e as pesquisas empíricas”. Concluem Nogueira e Messari (2005) que o debate contemporâneo nas RI seria entre o realismo, o liberalismo e o construtivismo e suas variantes.

A teoria crítica tende a olhar as histórias governamentais, organizações e decisões de políticas ocultas na tentativa de encontrar ou compreender o poder oculto e outras realidades mascaradas. Assim, defendem-se políticas emancipatórias, que buscam não apenas compreender e explicar as realidades da política internacional, mas também pretende criticá-las a fim de transformá-las. Tal pensamento postula que os teóricos críticos devem ter uma atividade política prática para a transformação da sociedade (DEVETAK, 2005; NEUFELD, 1995; KAUPPI; VIOTTI, 2012).

A teoria crítica foi bastante influenciada pela Escola de Frankfurt, que tinha como propósito resgatar o marxismo e, com isso, renovar o pensamento de Marx, já que propunha uma filosofia que questionava o social moderno e a vida política através de um método de crítica iminente, o materialismo histórico. Esse era o método de análise da vida econômica, social, política e intelectual (estrutura – esfera econômica, superestrutura – sociedade política e sociedade civil). De modo geral, a Escola de Frankfurt não aborda o internacional e é interesse da Teoria Crítica Internacional estender as contribuições dessa escola nas discussões domésticas para o internacional (DEVETAK, 2005; SILVA; 2005).

Dentre as possibilidades emancipatórias, há a defesa da necessidade de desafiar as teorias tradicionais, consideradas teorias para resolução de problemas e que objetivam fazer com que a ordem existente funcione bem, lidando apenas com as fontes de problemas particulares. Assim, são teorias que tendem a funcionar para preservar as estruturas dominantes da ordem internacional e continuar a perpetuar as suas desigualdades de poder e riquezas (DEVETAK, 2005; SILVA; 2005).

Diferentemente das tradicionais, a Teoria Crítica objetiva analisar as relações de poder em sua configuração global como objeto de análise e questiona-se sobre seu surgimento, seus custos e as possibilidades de alternativas a elas. Portanto, o método defendido é o de desnaturalizar o objeto, que é a abertura de oportunidades para formas alternativas de vida social e política, isto é, da política mundial. É um método de crítica iminente e deve reconhecer os recursos existentes para poder critica-los e julgá-los, ou seja, avaliar os aspectos já existentes nas sociedades (DEVETAK, 2005). Para Neufeld (1995), essa teoria é uma ferramenta de deslegitimação do poder e dos privilégios estabelecidos no sistema internacional.

Alicerçados no método de Marx, os teóricos críticos buscam repensar a comunidade política, expondo e analisando de forma crítica as fontes da desigualdade e da dominação nas relações internacionais de poder. Para tanto, há o intuito de eliminá-las, o que pode ocorrer através da investigação dessas relações que fluem da comunidade política aos Estados e, desse modo, considerar formas alternativas de comunidades políticas para a emancipação. Não obstante, o Estado é uma comunidade política limitada e que promove exclusão – injustiça, insegurança e conflito – e é preciso buscar alternativas (DEVETAK, 2005).

O feminismo é o entendimento interpretativo que oferece uma visão e compreensão da importância de aplicar o conceito de gênero nas teorias de RI. Assim, o gênero é considerado como uma categoria empírica relevante e uma ferramenta teórica para analisar as relações de poder internacionais, bem como um imperativo normativo para construir uma ordem mundial alternativa. Além de inserir a categoria de análise de gênero, a teoria é uma crítica à exclusão

da vida das mulheres e suas experiências nas RI, ao estadocentrismo e a natureza positivista das relações internacionais (KAUPPI; VIOTTI, 2012).

Essa teoria visualiza que é preciso desmascarar as formas de opressão de gênero na política mundial. Defende-se que o gênero é um dos elementos das RI e da PI e que as mulheres são um grupo em desvantagem em escala mundial. Mesmo com a existência de algumas iniciativas de construção da discussão de gênero nas Organizações Internacionais e a sua dimensão nas instituições globais de governança, há o domínio da perspectiva realista de explicação da política através do poder e, com isso, necessita de desconstruir e subverter a lógica de opressão de gênero na PI (KAUPPI; VIOTTI, 2012; JACKSON; SORENSEN, 2007).

As pautas e reivindicações das feministas são diversas e houve historicamente a organização em torno de grupos específicos dentro do próprio feminismo. As principais vertentes do feminismo são, por exemplo, as feministas liberais, as feministas radicais, feministas marxistas; feministas socialistas, feministas pós-modernas ou pós-estruturalistas, entre outros. O capítulo cinco deste livro trará maiores discussões sobre o gênero na política internacional.

Portanto, o presente tópico buscar alicerçar uma discussão breve sobre os entendimentos subjetivos ou teorias pós-positivistas e destacar algumas visões sobre a política internacional, até pelas suas contribuições teóricas relevantes para os temas e atores abordados neste livro. Contudo, não se exauriu as possibilidades teóricas, tampouco se abordá-las em sua completude e complexidade, mas aqui atenta-se para as contribuições da Escola Inglesa, do pós-modernismo, do pós-estruturalismo e do pós-colonialismo para a compreensão dos mais diversos fenômenos internacionais.

## TENDÊNCIAS E DISCUSSÕES

O presente capítulo buscou fazer uma breve apresentação das principais teorias ou perspectivas da Política Internacional e teve como foco a visão de cada uma sobre as relações políticas dos atores internacionais e dos níveis de análise nelas inseridos. Por isso, o entendimento de cada teoria servirá como instrumento de análise para a PI, visto que contribui com conceitos, atores, níveis de análise, interesses e processos pertinentes a cada visão das relações internacionais e, subsequentemente, em suas implicações políticas.

Em resumo, pode-se esquematizar da seguinte forma:

**Figura 2 - As principais perspectivas teóricas da Política Internacional**

| <b>REALISMO</b>  | <b>LIBERALISMO</b>   | <b>MARXISMO</b>   |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Estado unitário e racional;</li><li>• Self-help ou autoajuda;</li><li>• Maximização de poder em meio anárquico;</li><li>• Preocupação com sobrevivência em segurança;</li><li>• Jogo de soma zero;</li><li>• Preocupação com ganhos relativos;</li><li>• Cooperação é difícil;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Interdependência política e econômica global;</li><li>• Cooperação reduz os efeitos negativos da anarquia;</li><li>• Importância das instituições internacionais;</li><li>• Outros atores, além do Estado;</li><li>• Cooperação é central;</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sistema mundial capitalista: países hegemônicos e periféricos;</li><li>• Relação de exploração dos periféricos, e não cooperação;</li><li>• Subordinação da periferia ao centro;</li><li>• Cooperação é desigual;</li><li>• Cooperação é difícil;</li></ul> |

Fonte: elaboração dos autores, com base em Jakobsen (2008), Pecequilo (2016), Viotti e Kauppi (2012), Magnoli (2004) e Jackson e Sorensen (2007).

A teoria ajudará o analista internacional a compreender os fenômenos internacionais, já que concebe explicações sobre a natureza do sistema internacional, os atores relevantes e seus comportamentos, os interesses desses atores e processos que estão ocorrendo e modificando as relações políticas internacionais anteriores. Entretanto, é essencial que o analista tenha cuidado com o imediatismo dos acontecimentos e as suas subseqüentes análises, deixando em aberto alguns cenários prospectivos ou ainda escolhendo uma das possibilidades de resultados políticos como forma de análise de conjuntura dos acontecimentos internacionais.

Há a necessidade também do analista compreender o poder explicativo das teorias construtivista, pós-moderna, crítica, pós-colonial, feminista, entre outras. Contudo, não foi intuito do capítulo abordar todas as teorias das RI, mas apontar as principais perspectivas para embasar a análise dos atores e temas da Política Internacional abordados na presente obra.

Além das teorias que derivam direta e indiretamente das três tradições teóricas das Relações Internacionais, novas teorizações e métodos podem ocorrer através da interdisciplinaridade com áreas de conhecimento próximas às RI, como a Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Direito, História, Geografia, Administração, entre outras.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Teoria Das Relações Internacionais**. O mapa do caminho: teoria e prática. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

VIOTTI, Paul R; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. 5 ed. New York: Macmillan Publishing Company, 2012.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, CEDEC, São Paulo, n. 47, 1999. pp. 201-246.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998.
- BUENO, Adriana Mesquita Corrêa. **Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista**. 2009. Disponível em: <<http://www3.fsa.br/proppex/recr/numero1/recrietexto22009.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília-DF: Edunb, 2002.
- DEVETAK, Richard (2005). "Critical Theory". In BURCHILL, Scott; LINKLATER, Andrew; DEVETAK, Richard; DONNELLY, Jack Donnelly; PATERSON, Matthew; REUS-SMIT, Christian; TRUE, Jacqui True. **Theory of International Relations**. 3 ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005. pp. 137-160
- DOYLE, Michael W. **Way of war and peace**. New York; London: W.W Norton & Company, 1997.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1991.
- JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2007.
- JAKOBSEN, Kjeld. "A teoria, as instituições e os grandes temas das relações internacionais". In: FORTES, Alexandes, et al. **Curso de formação em Política Internacional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. pp. 15-34.
- LENIN, V. I. **O Estado e a Revolução: o conceito marxista do poder**. Rio de Janeiro: Diálogo, 1959.
- MAGNOLI, Demetrio. **Relações internacionais: teoria e História**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MORGENTHAU, Hans J. 1948. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: 2003.
- NEUFELD, M. (1995). **The restructuring of international relations theory**. Cambridge: CUP.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, Joseph S. Jr.; KEOHANE, Robert O. **Transnational Relations and World Politics: An Introduction**. *International Organization*, v. 25, n. 3, 1971. pp. 329-349.

SILVA, M. Teoria Crítica em Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 27, n. 2, 2005. pp. 249-282.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Teoria Das Relações Internacionais**. O mapa do caminho: teoria e prática. Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2016.

WENDT, Alexander. **Social Theory and International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

VIOTTI, Paul R; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. 5 ed. New York: Macmillan Publishing Company, 2012.



## PARTE II - OLHARES SOBRE NOVOS TEMAS E NOVOS ATORES

### 3. POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL: O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A crise ambiental é entendida como a incongruência entre o espaço físico e o socialmente construído. Nesse sentido, se a incompatibilidade é a geradora da crise, sua solução, necessariamente, passaria por tornar essas duas esferas compatíveis, ou seja, a natureza e a intervenção do homem nela. Os problemas ambientais transcendem as fronteiras dos Estados e se transformam em uma temática importante para a Política Internacional. Essa temática para a PI tornou-se relevante nos últimos cinquenta anos, principalmente como um dos efeitos da globalização (BARROS-PLATIAU; VARELLA; SCHLEICHER, 2004; VOGLER, 2008).

Entendida como Política Ambiental Internacional ou Ecopolítica Internacional, há diversas tentativas de estabelecer cooperação entre os Estados, sendo os regimes ambientais a área de atuação dos principais sistemas internacionais (VOGLER, 2008; LE PRESTE, 2000). De acordo com Gonçalves e Costa (2011), a solução para os problemas ambientais internacionais precisa de uma abordagem global, pois ultrapassa territórios nacionais e regionais. Os autores defendem que há a necessidade da construção de uma governança ambiental global, sendo entendida como o conjunto de todos os processos regulatórios internacionais, como acordos, convênios, normas e regimes, em conjunto com os mecanismos, organismos internacionais e atores políticos da esfera global, os quais realizam ações políticas ambientais em âmbitos nacional, regional e internacional (LACERDA; NÓBREGA, 2014; AGRAWAL; LEMOS; 2006).

Atualmente, as organizações internacionais (OIs) são importantes atores para criar mecanismos responsáveis por conscientizar a sociedade sobre problemas ambientais e criar instrumentos para superação da crise ambiental. Gonçalves e Costa (2011) observam que a questão ambiental é a área mais evidente da Política Internacional em que é possível ver a atuação de instituições internacionais, abarcando aqui principalmente os regimes internacionais e as OIs. Desse modo, esta obra reflete sobre a necessidade de analisar as OIs e sua atuação na resolução de problemas ambientais no sistema internacional.

As primeiras menções a questões ambientais no plano das OIs surgiram já no início do século XX, na Liga das Nações – porém, sem sucesso. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), os debates sobre meio ambiente iniciaram apenas em 1949, a partir de uma conferência científica das Nações Unidas sobre a conservação de recursos - Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (RIBEIRO, 2005). É importante ressaltar que o tema não fez parte do processo de criação da organização, uma vez que não está mencionado na Carta da ONU.

Foi só a partir da década de 1960 que a ONU e outras organizações passaram a inserir, de modo mais claro, a pauta ambiental. Em virtude de uma crescente demanda transnacional

por proteção ambiental, a partir das décadas de 1960 e 1970, as Nações Unidas e diversas organizações internacionais passaram a ampliar seus mandatos originais. A Organização Marítima Internacional, por exemplo, estendeu suas funções, em 1967, para englobar também poluição ambiental – além do seu objeto considerado natural, que era a segurança dos barcos (BIERMANN; SIEBENHUNER; SCHREYOGG, 2009; RIBEIRO, 2005).

Ao passo que diversas organizações começaram a adotar novas funções que incorporavam políticas ambientais, outras tiveram de reagir à percepção de que havia uma essência danosa ao meio ambiente nas suas funções principais. Grupos não governamentais passaram a pressionar organizações a se retirarem de projetos considerados controversos em termos ambientais. Várias OIs, como o Banco Mundial, tiveram que instalar departamentos ambientais e políticas ambientais (BIERMANN; SIEBENHUNER; SCHREYOGG, 2009).

No início da discussão ambiental em nível internacional, a temática ganhou destaque por afetar a saúde humana. É importante lembrar que a primeira grande Conferência da ONU se chamou de Conferência sobre Meio Ambiente Humano, em 1972. As preocupações ambientais eram mais localizadas, como poluição e acidentes com resíduos perigosos, e as soluções implementadas eram primordialmente domésticas. No entanto, uma mudança de padrão ao longo do tempo possibilitou maior engajamento dessas organizações.

De modo geral, OIs e instituições têm papéis importantes, os quais seguem muitas vezes a seguinte ordem: identificação e reconhecimento do problema e suas causas; difusão do conhecimento e mobilização em torno da temática; e priorização do problema na agenda internacional. Portanto, é fundamental esclarecer aspectos relevantes sobre o envolvimento das OIs nas discussões sobre meio ambiente, incorporando a temática do desenvolvimento sustentável.

### 3.1. DEFINIÇÃO DE AGENDA E CONSTRUÇÃO NORMATIVA

Ronald Mitchell (2013) entende que problemas ambientais são mais prováveis de entrarem na agenda internacional se eles tiverem impactos transfronteiriços, colocarem amplos e dramáticos riscos ou ameaças diretas e imediatas aos indivíduos e demonstrarem uma tendência bem definida, fontes e soluções possíveis. Além disso, governos também colocam questões ambientais na agenda quando elas ameaçam a economia e a segurança do Estado.

Especificamente no tocante às OIs, acordos internacionais criados a partir da organização são elementos importantes. Keck e Sikkink (1998) afirmam que esses tipos de acordos servem como vetores importantes para que eles permaneçam (com apoio de atores transnacionais) na agenda até que uma solução seja alcançada. Na ideia de que: se um problema existe, então ele precisa ser abordado.

Outra forma de OIs cooperarem a partir da formação de agendas é servindo de vetor ao levar questões de um ambiente para outro. Aspectos surgidos em uma arena podem servir para estimular discussões em outra e trazer urgência a certos fatos. Oran Young (1998) lembra, por exemplo, que as discussões sobre efeitos danosos no Mar Báltico direcionaram ações para o Mar Ártico.

Um palco claro para a definição de agenda são as mega conferências ambientais internacionais. Principalmente aquelas estabelecidas sob o auspício da ONU. Essas conferências

passaram a ter um crescimento constante a partir da década de 1960 (SEYFANG, 2003). O Quadro 1 traz detalhes:

**Quadro 1- Principais ações da ONU sobre Meio Ambiente**

| AÇÕES  | ANO  | LOCAL          |
|--|------|----------------|
| Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano                       | 1972 | Estocolmo      |
| Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento                           | 1987 | -              |
| Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) | 1992 | Rio de Janeiro |
| Sessão Especial da Assembleia-Geral das Nações Unidas sobre Meio Ambiente        | 1997 | Nova York      |
| Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10)                      | 2002 | Johannesburgo  |
| Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)       | 2012 | Rio de Janeiro |
| Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável                     | 2015 | Nova York      |

Fonte: elaboração própria com base em informações disponíveis no website da ONU (2019).

Uma das questões mais importantes colocadas na agenda internacional a partir das Nações Unidas foi a compatibilização entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente. Essa era uma tensão clara que envolvia, sobretudo, os países do Sul Global. No entanto, a América Latina, de maneira geral, atrelava as questões ambientais a duas questões: desenvolvimento e segurança nacional. Os governos latino-americanos tinham preocupações com a segurança em áreas fronteiriças, seja por disputas territoriais ou pela possibilidade de atuação de grupos comunistas. Em especial, a Amazônia foi inserida no discurso brasileiro como uma questão da agenda securitária, como ponto de vulnerabilidade e necessária de ocupação (BRYANT; BAILEY, 2000). Ivanova e Bueno (2016) ressaltam, por exemplo, que na década de 1970 o governo brasileiro recusava a abrir mão de sua pauta desenvolvimentista em nome da proteção ambiental. Reiteradamente, os governos militares do Brasil afirmaram a necessidade de desenvolvimento da região, na ideia de “integrar para não entregar”. Além disso, vários países em desenvolvimento possuem economias baseadas na extração de recursos naturais, fortalecendo as disputas entre a agenda econômica e de proteção ambiental.

Esse problema foi, relativamente, superado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). O evento teve uma característica sintomática: foi a primeira grande conferência sobre o meio ambiente em um Estado em desenvolvimento. A compatibilização entre proteção ambiental e desenvolvimento, sedimentada na Rio-92, foi o resultado de um relatório desenvolvido alguns anos antes. Após a emergência da questão ambiental nos assuntos internacionais, o Relatório Brundtland introduziu o conceito de de-

envolvimento sustentável, em 1987. De acordo com o relatório, desenvolvimento sustentável corresponde ao “desenvolvimento que satisfaz as necessidades das gerações presentes sem comprometer a habilidade das gerações futuras de satisfazer suas necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 46).

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável e tornou-se um marco no desenvolvimento da governança ambiental global. Desenvolvimento sustentável é uma visão de mundo, mas também um método de solução de problemas globais (SACHS, 2015), que busca “a estabilidade em longo prazo da economia e meio ambiente; isso só é possível através da integração e do reconhecimento das preocupações econômicas, ambientais e sociais durante todo o processo de tomada de decisão” (EMAS, 2015, p. 2).

Para Ivanova e Bueno (2016), as duas principais características da ideia de desenvolvimento sustentável são (1) a justiça inter e intragerações (distribuição entre países e gerações) e (2) a harmonização entre interesses sociais, econômicos e ambientais. A partir da Rio-92, a concepção de desenvolvimento sustentável passou a ser um elemento normativo ordenador das grandes conferências sobre meio ambiente, que tradicionalmente passaram a ocorrer a cada 10 anos: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Johannesburgo (2002), e Conferência Rio+20, no Rio de Janeiro, em 2012.

Essa agenda passou por um processo de aperfeiçoamento. Por exemplo, a partir da Rio +20 criaram-se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), depois da expiração dos Objetivos do Milênio (agenda pós-2015). Em 2015, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 70/1 que instituiu os ODS. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estão fortemente atrelados à pauta de desenvolvimento sustentável e procuram guiar as políticas públicas dos Estados até 2030.

Muitas vezes, as OIs não criam apenas agendas contendo intenções políticas, elas a sedimentam por meio da criação de normas (sejam elas legais, ou mesmo *soft-law*<sup>7</sup>). São exemplos importantes os acordos internacionais que regularam a recuperação da camada de ozônio: a Convenção de Viena de 1985 e o Protocolo de Montreal, em 1987. Como *soft law*, mesmo antes desses, é de se destacar a Declaração de Estocolmo, de 1972, na primeira grande conferência sobre meio ambiente. Para a ONU (2017), os ODS constituem um projeto para alcançar um futuro melhor e mais sustentável para todos, que lida com os desafios globais enfrentados, como a pobreza, desigualdade, clima, degradação ambiental, prosperidade e paz e justiça.

A Conferência do Rio, de 1992, foi fundamental para consolidar a nova agenda de desenvolvimento sustentável por meio de um arcabouço normativo. Dela surgiram três grandes tratados internacionais: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção sobre Combate à Desertificação. Além disso, foram estabelecidos documentos políticos (*soft laws*), notadamente a Agenda 21 e a Declaração do Rio. Um exemplo mais recente foi o Protocolo de Kyoto, acordo sobre mudanças climáticas, em 1997 – infelizmente ele foi frustrado pela não participação dos EUA.

7 Para Mazzuoli (i, p.157), [*soft law*] em sua moderna acepção compreende todas as regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de ‘norma jurídica’, seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro dos instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes.

De acordo com Le Prestre (2000), há um questionamento se realmente as OIs são um ator integral na Ecopolítica, pois elas podem, de um lado, ser vistas só como um ambiente de negociações ou de trocas de informações e, de outro, podem ser atores no desenvolvimento de políticas e exercer certa autonomia dos Estados. É esse o segundo posicionamento defendido por Le Prestre (2000) e pode ser consolidado nos seguintes exemplos defendidos pelo supracitado autor: 1) algumas OIs, como a União Europeia, podem ter caráter supranacional e, com isso, suas leis são aplicadas e superiores às dos Estados europeus; 2) algumas OIs influenciam as políticas internas dos Estados e ainda impõem condições a eles, como é o caso, por exemplo, do Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); 3) ao estruturar o debate na área ambiental, certas organizações, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), podem influenciar na agenda internacional e também nas ações das organizações regionais; 4) algumas OIs podem se aproveitar dos diferentes interesses dos seus membros e implementar suas próprias políticas, como faz muitas vezes o Banco Mundial; e, por fim, 5) as organizações podem criar coalizões transnacionais com ONGs a fim de trazer uma questão para a agenda ou resolver algum problema ambiental.

Em suma, apesar da visão de que as OIs podem ser apenas fóruns de negociações dos Estados ou instrumentos de sua influência, elencou-se acima que essas organizações podem atuar para além e independente dos Estados, além de revelarem-se como atores centrais nas problemáticas da EcoPolítica Internacional. Cabe a partir daqui então analisar a atuação das burocracias internacionais ou agências especializadas das OIs na proteção do meio ambiente.

### 3.2. AGÊNCIAS ESPECIALIZADAS

Além da definição da agenda e da construção normativa, outro elemento importante que impulsiona o papel das OIs nas discussões sobre meio ambiente ocorre por meio da criação de agências e programas especializados. Esse processo começou em 1972, quando foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em decorrência da Conferência de Estocolmo. Tal programa surge com o objetivo de coordenar atividades ambientais de Estados e OIs, além de ser um catalisador de projetos regionais e internacionais de proteção ambiental.

O PNUMA serve, sobretudo, como espécie de superestrutura, por abarcar uma gama de instituições e monitorar as ações em prol do meio ambiente. Ele proporciona conselho especializado, facilitação, produção de conhecimento, bem como funciona como mediador. Em geral, o PNUMA é responsável por coordenar esforços.

Segundo Ivanova (2006), o PNUMA foi criado para conduzir 3 funções principais: 1) aquisição e análise de conhecimento; 2) o estabelecimento de políticas e normas internacionais; e 3) desenvolvimento de capacitação, assistência técnica e educação. Para a autora, a criação de uma instituição especializada, nesse caso, foi importante por dar maior visibilidade para a temática ambiental, assim como servir de ponto focal para questões relativas ao tema – mesmo considerando que os objetivos alcançados pelo Programa até agora não foram muito satisfatórios.

Há críticas recorrentes à atuação do PNUMA na EcoPolítica Internacional. Le Prestre (2000) aponta que o programa deveria ser um ator legítimo junto a outras OIs e aos governos, mas

seus recursos escassos e sua localização geográfica (com sede em Nairóbi, no Quênia) representam grandes desvantagens para o programa. Sua agenda ativista em prol do meio ambiente gerou oposição de algumas OIs e de governos, principalmente em seus Planos de Vigilância - o *Earthwatch* - que pretendiam monitorar globalmente várias atividades em defesa do meio ambiente, mas teve a oposição de países em desenvolvimento quanto ao monitoramento da poluição. Também, outras agências e OIs não queriam que o Programa fosse o dirigente principal desse sistema de monitoramento. Atualmente, o *Earthwatch* tornou-se um dos ramos do PNUMA e não tem atenção prioritária de outras agências, OIs ou mesmo dos Estados. No entanto, vale ressaltar que, apesar dessas limitações, o programa conseguiu uma expansão “dramática” de seu mandato na área ambiental (LE PRESTRE, 2000, p. 117).

Quanto às críticas acima levantadas, Ribeiro (2005) discorda e afirma que o PNUMA foi constituído pelos Estados justamente para não funcionar, já que uma agência ou OI forte tiraria soberania desses atores sobre a temática, recursos e formas de desenvolvimento. Para o autor, todos os fatores atrelados ao Programa, desde a localização da sua sede, a falta de recursos humanos e financeiros, a pressão de ONGs e o ambiente em que foi criado, durante a Guerra Fria, corroboraram para a fragilidade de sua criação como agência poderosa. Contudo, defende-se que o Programa foi essencial para a realização de diversas reuniões internacionais sobre meio ambiente no seio da ONU e, mesmo sem poder e esvaziado, conseguiu atuar em objetivos e realizações da ordem ambiental internacional.

Adicionalmente, o grande aumento de normas, iniciado a partir da década de 1970, levou à criação de secretariados, comitês e painéis especializados para dar suporte aos acordos internacionais. Os três acordos decorrentes da Conferência do Rio de 1992 (desertificação, biodiversidade e clima) são exemplos de novas burocracias atreladas a tratados internacionais. Como lembram Biermann et. al (2009), mesmo não sendo, em termos legais, considerados organizações internacionais, essas agências, muitas vezes, têm uma estrutura burocrática bastante ampla.

Para Steffen Bauer et. al (2009), virtualmente, todos os acordos multilaterais que criam secretariados ajudam os governos a coordenar seus esforços. Politicamente, os secretariados podem ser vistos como espécies de organizações internacionais criadas pelas partes para alcançar os objetivos do acordo (BAUER; BUSCH; SIEBENHÜNER, 2009). Esses secretariados tomam a forma de burocracias, as quais são gerenciadas por servidores civis internacionais. Assim, as organizações internacionais, como a ONU e suas agências, serviram para aperfeiçoar o debate ambiental por meio da criação de novas normas, além de proporcionarem o nascimento das burocracias internacionais, auxiliando na especialização das discussões.

Um exemplo importante se deu com a Rio + 20. Na ocasião da Conferência, foi criado o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, que funcionou pela primeira vez em 2013 – congregando chefes de Estado e de Governo a cada quatro anos e, no nível ministerial, reuniões anuais. Igualmente, foram debatidos os novos objetivos de desenvolvimento, já que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) iriam expirar em 2015, mas dessa vez com enfoque da sustentabilidade, coadunando os desenvolvimentos econômico, social e ambiental.

Bauer et. al (2009) identificam que essas burocracias influenciam cognitivamente e normativamente o avanço dos objetivos dispostos nos tratados para os quais foram criados. No que diz respeito aos aspectos cognitivos, os autores lembram que secretariados, como o da Convenção de Biodiversidade, coletam informações científicas em diversos aspectos. Esse conhecimento é

processado e disseminado, principalmente, entre representantes de governos e membros das burocracias estatais. O secretariado da Convenção sobre Desertificação, por exemplo, foi responsável pela mudança de percepção no sentido de mostrar que o problema da desertificação não era regional, mas global. Esses são exemplos evidentes do poder do discurso das agências tornando-se matéria tangível e influência determinante nas questões ambientais (BAUER; BUSCH; SIEBENHÜNER, 2009).

### 3.3. OIS COMO PALCOS PARA ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

Outro papel importante das OIs no fomento às discussões ambientais está na abertura de espaço para atores não governamentais, além da facilitação de contato entre estes atores e os representantes dos governos. Sobretudo, as OIs funcionam como ambiente para que as Organizações Não Governamentais (ONGs) pressionam os governos a adotarem políticas em prol do meio ambiente e alertarem sobre a necessidade de deixar de lado interesses específicos dos Estados. As ONGs tentam, principalmente, conformar as contraposições de interesses entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com o objetivo de que os primeiros desacelerem a degradação ambiental, posterguem suas contribuições nesse processo e discutam sobre a “cota” que os subdesenvolvidos teriam para se desenvolver às custas do meio ambiente, já que os maiores devastadores e poluídos são os países desenvolvidos.

A participação de atores não estatais nos debates para se buscar soluções para questões ambientais tornou-se consideravelmente representativa após a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, em 2002. Enquanto que na Conferência do Rio foram registradas 1400 participações de organismos não governamentais, a de Johannesburgo teve mais de 15000 (BRISMAN, 2011) – em termos econômicos, tem-se como exemplo o fomento de um fundo para facilitar mercado de carbono, pelo Banco Mundial.

As chamadas comunidades epistêmicas – formadas, sobretudo, por grupos de cientistas – representam a importância dessa capacidade facilitadora das OIs. Como ressalta Mitchell (2013), enquanto físicos, químicos, biólogos e outros cientistas exercem um papel muito pouco influente em assuntos internacionais como segurança, economia e direitos humanos, eles são centrais nas questões relacionadas à política ambiental internacional.

OIs e agências, como o PNUMA, têm um papel importante por meio de ações que procuram colocar cientistas e tomadores de decisão juntos para dialogar e explorar possíveis opções para os problemas ambientais.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

A Governança global descreve a Política Mundial como não mais inserida exclusivamente no arcabouço estadocêntrico. Agora, corporações internacionais, ONGs internacionais, Organizações Internacionais, comunidades epistêmicas, dentre outros atores, passam a participar da regulação de aspectos políticos no plano internacional. A Política Internacional passa, cada vez

mais, a ser articulada em torno de mecanismos que envolvem atores públicos e privados. Em todo esse contexto, as Organizações Internacionais têm papel central.

É possível apontar alguns problemas e desafios que envolvem as OIs e sua procura por aprofundar debates e buscar soluções para as questões ambientais. O primeiro aspecto a ser apontado é a importância dada pelos Estados à temática. Mitchell (2013) – em uma perspectiva realista – lembra que os Estados tratam o problema ambiental como *low politics*. Desse modo, por maior influência que as OIs possam ter, inclusive utilizando o suporte dos atores transnacionais, quando Estados poderosos não participam de acordos, há uma grande probabilidade de frustrá-los.

Dessa forma, é incontestável a importância do poder tradicional para a implementação dos acordos internacionais relacionados ao meio ambiente. Quando uma potência não participa de um acordo, influencia nas possibilidades de seu sucesso. Os Estados Unidos, por exemplo, ao não participar de acordos importantes - como o Protocolo de Kyoto ou a sua retirada do Acordo de Paris - levam ao enfraquecimento de ações fundamentais para a agenda ambiental, além de impactar na adesão de outros Estados devido ao comportamento de *bandwagoning*.

O segundo aspecto, igualmente a outros âmbitos, é que problemas ambientais que preocupam os Estados mais poderosos tendem a ganhar mais atenção. Algumas questões que tenham altos impactos podem ficar sem a atenção devida por estarem territorialmente localizados na Periferia Global (falta de abastecimento de água, doenças relacionadas à poluição do ar, problemas que matam milhões de pessoas anualmente ainda são pouco discutidos). Nesse sentido, OIs possuem um desafio importante: persuadir outros atores para reconhecer certas questões como prioritárias na agenda.

Há também importantes problemas de contestação normativa em torno do debate da Política Ambiental Internacional. Existem normas que são pouco contestadas, como os direitos dos governos de promoverem segurança e bem estar econômico para seus concidadãos. A questão, contudo, é que problemas ambientais muitas vezes trazem custos econômicos, o que implica em um embate normativo.

Ainda, é preciso ter em mente que, não obstante a autonomia adquirida, as OIs ainda continuam sendo criações de Estados. Nesse sentido, a pressão de governos pode, por exemplo, criar maiores resistências para a inserção de novas questões na agenda.

Outro desafio é a internalização de conceitos em nível institucional. De acordo com Ivanova e Bueno (2016), a integração conceitual que foi colocada na agenda não se reflete em nível institucional na ONU. Vale ressaltar que a descentralização, por si só, não é algo ruim em organizações, mas ela pode se tornar problemática quando falta uma coordenação capaz de identificar espaços vazios e justaposições.

É importante lembrar que existe, na ONU, uma baixa integração institucional entre desenvolvimento e meio ambiente. A criação dos ODS representa uma boa oportunidade para melhor articular institucionalmente, no âmbito da organização, as discussões que envolvem meio ambiente e desenvolvimento a partir de uma agenda única. No entanto, tem-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como agência especializada responsável pelo monitoramento e fiscalização dos ODS e, com isso, esse Programa passa a ter uma atuação mais relevante na temática ambiental, deixando o PNUMA ainda mais em segundo plano.



Existem também, problemas de valores envolvendo a questão ambiental. Principalmente a relação entre mercado e meio ambiente. Nesse sentido, há críticas quanto à possibilidade viável de adequar crescimento econômico e sustentabilidade ou como adequar a promoção ambiental dentro de economias de mercado num mundo globalizado. As OIs, portanto, são facilitadoras para o enfrentamento global do desafio de sustentabilidade. Mas elas, por si só, dependem da boa vontade dos governos e do empenho da sociedade civil. É a partir do interesse compartilhado que se pode avançar nas políticas de proteção ao meio ambiente.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

LE PRESTRE, P. **EcoPolítica Internacional**. Senac, São Paulo, 2000.

RIBEIRO, W. **A Ordem Ambiental Internacional**. Editora Contexto, São Paulo, 2005.

VOGLER, John. “Environmental issues”. In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

## REFERÊNCIAS

BRYANT, R. L.; BAILEY, S. **Third World Political Ecology**. 2ed. New York: Routledge, 2000.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 2, pp. 100-130, Dec. 2004.

BRISMAN, A. "Rio Declaration". In: CHATTERJEE, D.K. (eds) **Encyclopedia of Global Justice**. Springer: Dordrecht, 2011.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

EMAS, R. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles. **Brief for GSDR 2015**. Disponível em: < [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015\\_SD\\_concept\\_definiton\\_rev.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf) >. Último Acesso: 15 abr. 2019.

BIERMANN, Frank.; SIEBENHUNER, Bernd.; SCHREYÖGG, Anna. "Global environmental governance and international organizations: setting the stage". In: PATERSON, Matthew. (eds). **International Organizations in Global Environmental Governance**. London: Routledge, 2009, pp. 01-16.

IVANOVA, Maria. O PNUMA e a Governança Ambiental Global. **Cadernos Adenauer IX**. v.3. Governança Global, Rio de Janeiro, 2006.

IVANOVA, Maria; BUENO, Gabriela. "ONU 70 Anos e o Meio Ambiente: desafios e oportunidades em busca do Desenvolvimento Sustentável". In: JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; RAMINA, Larissa. (Org.). **A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas**. Boa Vista: UFRR, 2016, pp. 708-738.

GONÇALVES, Alcindo Fernandes; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Editora Almedina. 2011.

KECK, Margaret.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

LACERDA, J. M. A. F.; NÓBREGA, Mariana Oliveira. Governança Global Ambiental e os BRICS: perspectivas e desafios para uma futura agenda sustentável. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, vol. 5 (1), 2014, pp. 88-107.

AGRAWAL, A; LEMOS, M.C. Environmental Governance. **Annual Rev. Environ. Resource**, 31, 2006, pp. 297-325.

LE PRESTRE, P. **EcoPolítica Internacional**. Senac, São Paulo, 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MITCHEL, Ronald. “International Environmental Politics”. In: CARLSNAES, Walter.; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth A. (eds) **Handbook of International Relations**. 2ª ed. London: SAGE, 2013, pp. 801-826.

UNITED NATIONS (UN). **About the Sustainable Development Goals**. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>>. Último Acesso: 15 abr. 2019.

RIBEIRO, W. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

SACHS, J. D. **The Age of Sustainable Development**. New York: Columbia University Press, 2015.

SEYFANG, Gill. Institutions for global environmental change. **Global Environmental Change**. 2003, pp. 223–228.

BAUER, Steffen.; BUSCH, Per-Olof.; SIEBENHÜNER, Bernd. “Treaty secretariats in global environmental governance”. In: PATERSON, Matthew. (eds). **International Organizations in Global Environmental Governance**. London: Routledge, 2009, pp. 174-192.

YOUNG, Oran R. **Creating regimes: Arctic accords and international governance**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

VOGLER, John. “Environmental issues”. In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

## 4. ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E A POLÍTICA INTERNACIONAL

Por muito tempo, as pesquisas sobre questões das relações internacionais foram exclusivamente focadas nos Estados. Ainda hoje, o chamado *mainstream* das RI é, em boa medida, estadocêntrico – a abordagem realista é notadamente o exemplo mais marcante. Contudo, estudos sobre a importância e a influência dos atores não estatais quebraram o monopólio do Estado, implicando também na abertura do leque das análises nas RI<sup>8</sup>. Isso ocorreu devido a profundas mudanças na economia, ciência e tecnologia (RISSE, 2008).

Dois fatores específicos contribuíram para emergência de atores transnacionais: 1) diversificação de centros; e 2) ampliação das discussões internacionais, as quais são caracterizadas por menores índices de hierarquização (VILLA, 1997). Josselin e Wallace (2001, p. 4) argumentam que esses atores “só podem florescer dentro de um sistema internacional relativamente pacífico e estável, com um consenso sobre as regras de interação internacional e a legitimidade dos Estados”.

De modo geral, a literatura de RI concorda que os dois tipos principais de atores transnacionais são as empresas multinacionais/transnacionais e as organizações não governamentais (VILLA, 1997; RISSE, 2013). Esse capítulo está voltado às implicações que esse segundo grupo de atores apresentam no âmbito da Política Internacional, passando por aspectos contextuais e teóricos. As empresas transnacionais serão objeto do capítulo 10, mais adiante.

### 4.1. AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ONGS)

Shamima Ahmed (2011) lembra que a definição de ONG e suas funções é, ainda, uma questão problemática. Um bom caminho, para a autora, seria tomar como base a definição da Organização das Nações Unidas (ONU). Para a ONU, uma organização não governamental é basicamente uma organização internacional que não foi criada por um Estado.

Para Herz (2004, p. 219), as organizações não governamentais internacionais (ONGIs) “têm um caráter particular devido a seu maior grau de formalização e institucionalização”. As ONGIs são organizações internacionais, todavia, sem personalidade jurídica internacional, que “possuem um documento constituinte e um secretariado internacional, localizado em um Estado específico. A ligação entre o secretariado e as “filiais” é prevista no documento constituinte e varia quanto à centralização, distribuição de recursos e responsabilidades” (HERZ, 2004, p. 220).

Adicionalmente, há algumas características importantes a serem ressaltadas: elas são sem fins lucrativos, não podem ter função educacional, tal qual universidades; não podem ser partidos políticos; não podem ser baseadas na violência; e questões de direitos humanos devem ser gerais (não restritas a uma comunidade, nacionalidade, grupo ou país). Desse modo, não são ONGs: partidos políticos, corporações transnacionais, universidades, grupos religiosos, hospitais privados entre outros que se encaixem nas exceções.

8 Para uma profunda discussão sobre atores não estatais, ver: “Non-State Actors in World Politics” de Daphné Josselin e William Wallace.

Ao compararem-se com as empresas transnacionais, as ONGs são menos hierarquizadas e mais descentralizadas. Além disso, há um amplo espectro de atividades, que vão desde fins políticos, econômicos, proteção ambiental até direitos humanos, cultura e religião (VILLA, 1997).

A institucionalização das ONGs internacionais foi motivada por diversas questões, com destaque para a intensificação de processos transnacionais e o agravamento das questões ambientais. Rafael Villa (1999) cita duas precondições que influenciaram de modo determinante a ampliação dessas organizações: a) a modernização tecnológica e b) o pluralismo político ocidental. Há uma relação interdependente entre essas duas premissas.

Dados apontados por Thomas Risse (2013) são bastante ilustrativos para ver a situação das ONGs internacionais hoje. Em todo o mundo, elas saíram de 200 em 1909 para 20 mil em 2005. No que diz respeito ao *status* consultivo na ONU, elas foram de algumas dezenas, em 1945, para mais de 4.000, em 2018.

## 4.2. ASPECTOS TEÓRICOS: PODER E INFLUÊNCIA

Teóricos das Relações Internacionais tendem a ignorar a emergência desses novos atores em áreas importantes da Política Internacional. A negligência é mais evidente em teorias que são focadas no papel do Estado, especialmente a abordagem realista. A Teoria da Interdependência Complexa, de Keohane e Nye (1977), começou a mudar esse descuido dentro da literatura das RI já na década de 1970, mas seu foco ficou muito mais centrado nas corporações transnacionais do que nas ONGs.

Ahmed (2011) lembra que um dos aspectos mais problemáticos, do ponto de vista teórico, é que essas organizações são estruturadas para ação em modos que não são abordados pelos estudos tradicionais da Ciência Política. Notadamente, esses atores não dispõem de grandes fontes de poder estadocêntricas, tais como território, poderio militar, soberania etc. Igualmente, elas também não possuem poder econômico, um elemento diferenciador que caracteriza as corporações transnacionais.

Isso não quer dizer que as ONGs não têm poder algum. Ao contrário, eles têm poder e capacidade de influência, mas são diferentes daqueles dos atores tradicionais da Política Internacional. Na verdade, um dos motivos para que as ONGs internacionais ainda sejam pouco estudadas pela Ciência Política e pelas RI pode ser atribuído justamente ao fato de essas organizações evitarem se definir como atores políticos – o que vem mudando mais recentemente.

No âmbito teórico das Relações Internacionais, Ahmed (2011) ressalta duas abordagens que ajudam a compreender melhor a questão: o transnacionalismo e o construtivismo. O transnacionalismo procura reavivar o aspecto da Teoria da Interdependência que amplia os estudos da Política Internacional para além do escopo do Estado. Segundo Keohane e Nye (1977), as relações transnacionais são interações regulares além das fronteiras dos Estados quando ao menos um ator que participe é não estatal. A perspectiva transnacional é particularmente importante para se buscar entender como se dá a cooperação entre ONGs. Essas organizações têm formado coalizões transnacionais para resolver problemas globais, as quais normalmente ocorrem de maneira independente dos Estados.

Já o construtivismo se destaca ao trazer estruturas teóricas que possibilitam entender que tipo de poder esses atores têm na Política Internacional. A Teoria Construtivista é importante, porque mostra como é possível o exercício de poder a partir da comunicação. Considerando a abordagem construtivista, é possível dizer que o poder das ONGs é o poder da persuasão. Seu poder consiste em demonstrar por meio do convencimento e da ação que existem outras formas de organizações políticas e sociais além das atualmente em voga (AHMED, 2011).

A questão da participação política está relacionada a um atributo específico: a influência. As ONGs emergiram e passaram a influenciar questões importantes no âmbito da Política Internacional. Para Villa (2011), é preciso diferenciar poder de influência para entender o papel dessas organizações. O autor faz isso levando em conta a visão weberiana: um ator tem poder de mando quando é detentor de meios de controle e exerce coerção física; quando lhe falta esse elemento, mas ele possui outros meios consensuais para conseguir seu objetivo de direcionar a vontade de outrem, ele tem capacidade de influência. É importante lembrar que, na visão weberiana, coerção é um elemento necessário, porém não suficiente, para que haja poder político (há igualmente o fator da legitimidade). Ao citar diretamente Weber, Villa (2011) fala de ação politicamente orientada.

Risse (2013) enfatiza que o poder e a influência das ONGs são decorrentes, sobretudo, de duas fontes: autoridade moral e seus argumentos de autoridade, em função de um conhecimento que possuem. A autoridade moral decorre do argumento de que esses grupos trabalham em nome de um dito interesse público ou de um bem comum, e não motivados por interesses privados. Autoridade moral e conhecimento estão, para o autor, interconectados.

Assim, no nível transnacional, a influência se torna a capacidade de impactar certos resultados independente das estruturas formais. Villa (1999) ressalta que os atores transnacionais, principalmente as ONGs, não estão interessados em participar do processo político usual ou estabelecer modos diferenciados de política. Estão, na verdade, interessados em guiar o comportamento político com o intuito de obter consenso em torno do conteúdo e do objeto de seu engajamento.

### 4.3. TÁTICAS DE INFLUÊNCIA INTERNACIONAL

Uma das formas de procurar influência internacional se dá ao buscar aumentar, numericamente, sua atuação em eventos que abordam matérias de interesse de determinada ONG internacional. São ilustrativos seus empenhos em conferências globais. Por exemplo, a Conferência de Johannesburgo sobre meio ambiente, de 2002, que contou com mais de 8000 representantes de ONGs<sup>9</sup>.

Villa (1999) lembra ainda, dentro do aspecto quantitativo, a grande quantidade de fundos que certas ONGs administram, assim como o número de associados. No tocante aos aspectos qualitativos, elas correspondem ao substrato eminentemente político da ação dos organismos e varia de acordo com o nível que buscam influenciar: estatal, supranacional ou mesmo transnacional.

9 Maiores detalhes em: <http://www.sulabhinternational.org/the-world-summit-on-sustainable-development-johannesburg-2002/>

Considerando os Estados, essa influência pode ser exercida tanto em nível governamental interno, como pressões a partir do plano interestatal, por meio das organizações internacionais. Por exemplo, no Brasil é comum a pressão no que tange a políticas de preservação do meio ambiente nas esferas do governo, muito frequente com relação ao desmatamento da floresta amazônica. No plano das OIs, há destaque da atuação de ONGs de direitos humanos na ONU, como a Anistia Internacional e o Human Rights Watch.

Nos arranjos regionais, há o suporte de ONGs dentro das instituições. No tocante à América Latina, é importante citar a atuação que elas têm no apoio a vítimas no sistema interamericano de Direitos Humanos. Por exemplo, o fato de o Peru hoje ser o país que mais julgou causas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos se deve, em boa medida, à atuação das ONGs domésticas e das estruturas que elas formaram por meio de redes transnacionais (BERNARDI, 2015). Já na seara transnacional, os principais alvos são algumas empresas multinacionais, com destaque para episódios trágicos que envolvem esses atores, como acidentes ambientais ou violações a direitos humanos de trabalhadores.

Risse (2013) lembra que a efetividade das ações das ONGs não depende apenas de suas organizações internas e das estratégias adotadas, mas também de condições domésticas e internacionais. No plano internacional, algo que proporcionou ganhos bem-sucedidos de ONGs foi a aliança com Estados menores. São exemplos importantes a Convenção contra a Tortura, de 1984, a Convenção sobre a Proteção dos Direitos das Crianças em 1989 e o Estatuto de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional, 2000.

As Estruturas domésticas de Estados democráticos também favorecem o *lobby* de ONGs, principalmente buscando contato com a sociedade civil para pressionar governantes. Isso se dá, principalmente, pela percepção dos limites da democracia representativa. As ONGs, dessa forma, passam a ser vistas como redes e conexões que melhoram a legitimidade das ações e fortalecem o diálogo local, tornando-as atores importantes e potencializadoras das relações com a sociedade civil. A União Europeia, por exemplo, tem ampliado o espaço dado às ONGs como forma de mitigar seus limites em relação à participação popular de seus Estados-membros.

Outro aspecto estrutural importante no plano internacional é o palco fornecido pelas Organizações Internacionais Intergovernamentais. Como ressaltado, conferências da ONU serviram como importantes pontos focais para a atuação das ONGs, assim como o ganho de *status* consultivo em organismos. Tudo isso, nas últimas décadas, transformaram as ONGs internacionais em atores importantes para a discussão e implementação da agenda contemporânea das relações internacionais.

#### 4.4. ONGS NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO NORMATIVA

De acordo com Risse (2013), a influência internacional de atores transnacionais no processo normativo é mais visível na formação de agenda – o que a literatura construtivista chama de emergência normativa. Elas hoje são cruciais no estabelecimento de novos debates a partir da introdução de novos paradigmas.

São exemplos claros da influência das ONGs no processo normativo o regime ambiental e o debate dos direitos humanos. No primeiro caso, tem-se o papel das ONGs na agenda sobre

vida selvagem, camada de ozônio, aquecimento global e desmatamento. No tocante aos direitos humanos, Keck e Sikkink (1999) destacam o fato de que a origem de praticamente todos os acordos no regime internacional que compõem essa matéria a partir do pós-II Guerra Mundial tem sua gênese nesses atores transnacionais.

Vale lembrar que o estabelecimento de agendas de debate não é o mesmo que a criação de normas. No que concerne à criação normativa, principalmente de tratados internacionais, as OIs e os Estados assumem o papel central. Nesse estágio, atores transnacionais, como as ONGs, têm de trabalhar a partir dos Estados e das OIs – já que esses são os atores legitimados a criar acordos legais internacionais.

Risse (2013) aponta três estratégias de influência das ONGs para a criação normativa: a) *lobby* nas sociedades domésticas de Estados mais poderosos (notadamente os Estados Unidos e membros da União Europeia), procurando influenciar a mudança de preferências desses Estados; b) construir coalizões no âmbito de Organizações Internacionais ou c) formar coalizões ao lado de Estados menores.

Já no tocante à implementação de normas estabelecidas, as ONGs internacionais possuem um papel mais relevante na maioria dos casos. Essa importância vem sendo reforçada pela própria abertura que as Organizações Internacionais têm dado ao longo dos anos, ao procurar cada vez mais se valer dos monitoramentos e informações produzidas pelas ONGs para fundamentar seus relatórios. Por sua grande presença local, o trabalho de levantamento e análise de dados das ONGs internacionais têm gerado importantes documentos que, muitas vezes, servem de subsídios para mudanças nas normativas internacionais e políticas públicas nacionais. A Oxfam, por exemplo, periodicamente publica seus relatórios de desigualdade, que têm impacto significativo na discussão pública sobre o problema da distribuição de renda e do aumento da pobreza, servindo de parâmetro para medir o sucesso ou falhas no desenvolvimento dos países.

Uma questão fundamental, a partir de um olhar construtivista, está no fator ideacional. Quanto mais há pressão para o cumprimento de normas em se correlacionar com identidades coletivas preexistentes, maiores serão as chances de a pressão ser bem sucedida e mais influência esses atores terão – inclusive em ambiente doméstico (RISSE, 2011).

Aspectos domésticos ganham mais relevância durante a fase de cumprimento das normas. Quanto mais Estados se comprometem com acordos internacionais, mais vulneráveis eles ficam frente à atuação das ONGs internacionais. A pressão, por meio do *shaming* (envergonhar), tem peso no comportamento dos Estados, fazendo com que os governos se preocupem com sua reputação internacional. No entanto, alguns Estados são mais sensíveis do que outros, principalmente em decorrência de sua estrutura interna.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

A literatura das RI tem se ampliado no sentido de reconhecer e explicar o papel desses atores transnacionais na influência das políticas dos Estados, na criação de normas internacionais, difusão dessas normas e cobrança de seu cumprimento doméstico. Mesmo com o lado positivo evidente que é enfatizado por boa parte dessa literatura, existem também críticas importantes.



Uma agenda crescente entre as ONGs é sobre a sua atuação em conjunto em várias questões internacionais, como, por exemplo, no acionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) da OEA. Há, muitas vezes, a junção de várias ONGs no peticionamento de violações de direitos humanos. Para Biermann e Koops (2017, p. 2), os problemas políticos no sistema internacional têm gerado complexidades que normalmente levam às OIs a lidar com cooperações com outras organizações internacionais e ONGs para maximizar a resolução dessas problemáticas. É o que os autores chamam de interorganizacionismo ou relações interorganizacionais, abarcando tanto as cooperações entre OIs, entre OIs e ONGs e entre ONGs. Essa ação conjunta de atores internacionais é vista como um dos novos e grandes desafios da governança global (LACERDA, 2017).

Alguns autores têm apontado potenciais efeitos danosos decorrente das atuações das ONGs internacionais, sobretudo no sentido de promover a hegemonia de valores ocidentais. Isso fica evidente quando se fala de organizações sobre promoção da democracia (*Freedom House*), assim como ONGs de desenvolvimento (as quais enfatizam na ideia de livre mercado).

De toda sorte, uma conclusão importante, partindo de Villa (1999), é que todos esses aspectos evidenciam que a autonomia do Estado foi atingida. De outro modo, é possível afirmar que a emergência de atores transnacionais afetou a capacidade de o Estado agir para fixar objetivos políticos. Essa é uma nova dinâmica na Política Internacional, que precisa ser mais explorada. O capítulo que aqui se encerra foi apenas uma introdução para ampliar uma agenda de pesquisa sobre o tema.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

ARTS, B. **The political influence of global NGOs**. Utrecht: International Books, 1998.

KUMAR, Raj. **The Business of Changing the World: How Billionaires, Tech Disrupters, and Social Entrepreneurs Are Transforming the Global Aid Industry**. Boston: Bacon Press, 2019.

## REFERÊNCIA

AHMED, Shamima. The Impact of NGOs on International Organizations: Complexities and Considerations. **Brooklyn Journal of International Law**, vol. 36, 2011, pp. 817-840.

BERNARDI, Bruno Boti. O sistema interamericano de direitos humanos e a justiça de transição no Peru. **N., Curitiba**, v. 23, n. 54, Jun. 2015, p. 43-68.

BIERMANN, R.; KOOPS, J.A. (Eds). **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

KECK, Margaret.; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. O; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown, 1977.

LACERDA, J. M. A. F. **A influência da ONU, da OEA, dos seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas na promoção e na defesa da democracia na América Latina**. 2017. 325f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2017.

RISSE, Thomas. Transnational Actors and World Politics. In: CARLSNAES, Walter.; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth A. (eds) **Handbook of International Relations**. 2ª ed. London: SAGE, 2013, pp. 801-826.

VILLA, Rafael Duarte. Formas de influência das ONGs na Política Internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**. Dossiê Política Internacional. Curitiba, n. 12, 1999.

## 5. GÊNERO NA PESQUISA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS: UM ENFOQUE A PARTIR DAS ABORDAGENS FEMINISTAS

Questões de gênero vêm tendo um significativo crescimento na Política Internacional. *Decision-makers* estão abordando com maior frequência essa temática em seus discursos. Organizações Internacionais, tal como a ONU, tratam questões de gênero como um dos vários pontos prioritários dentro de sua agenda. ONGs internacionais, por sua vez, estão criando diversos mecanismos para enfrentar problemas relacionados à matéria.

No campo acadêmico, a emergência dessa agenda talvez seja ainda mais expressiva. Por exemplo, nas últimas duas décadas, a seção específica sobre teorias feministas e estudos de gênero na *International Studies Association* (ISA) teve um crescimento de aproximadamente 400%. A ascensão é acompanhada em diversos outros eventos, assim como nas publicações em periódicos especializados (SJOBERG; TICKNER, 2013). No Brasil, o avanço ainda é tímido. A Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) não enquadra gênero como uma área temática específica e, até o seu 7º Encontro Nacional, realizado em 2019, os estudos de gênero não compunham um GT específico. É importante mencionar, todavia, que os debates sobre gênero nas Relações Internacionais ocorrem de maneira interdisciplinar na maioria das áreas temáticas da associação.

Não obstante essa curva crescente, o cenário ainda está longe de ser satisfatório. Considerando as desigualdades entre homens e mulheres, elas continuam em patamares significativamente alarmantes. A *United Nations Women* (UNWOMEN), entidade da ONU dedicada a questões de igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, mostra vários dados preocupantes. Mulheres tendem a ser mais pobres e mais mal remuneradas do que homens, além de serem as maiores vítimas civis em conflitos armados. Em pelo menos 2/3 dos países, mulheres são mais propensas do que homens a enfrentar insegurança alimentar e fazem 2,6 vezes mais trabalhos não pagos e domésticos do que homens, dentre outros (UNWOMEN, 2018).

Os estudos de gênero e teorias feministas na Política Internacional surgem justamente para analisar essas desigualdades. Buscam ajudar a entender quais são as causas e pensar de que modo é possível superá-las, assumindo um compromisso transformador dos estudos e da práxis das relações internacionais.

### 5.1. ASPECTOS TEÓRICOS NOS ESTUDOS DE GÊNERO

As teorias feministas e de gênero entraram, com mais força, nos estudos internacionais no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Autoras como Cynthia Enloe e Ann Tickner foram pioneiras nesse movimento. Acadêmicas dessa área passaram a incluir uma variedade de abordagens epistemológicas e metodológicas aos estudos de Política Internacional. Especificamente, no caso das teorias feministas, as principais preocupações estavam em explicar a subordinação das mulheres ou a injustificada assimetria entre homens e mulheres em posições sociais e econômicas, bem como apresentar meios para superá-las (SJOBERG; TICKNER, 2013.).

As primeiras feministas desafiaram os pressupostos básicos da disciplina de Relações Internacionais, no sentido de pensar em como as teorias dessa área poderiam ser reformuladas e como a compreensão sobre Política Internacional poderia ser melhorada se fosse dada a devida atenção às experiências das mulheres. O argumento era de que, apenas ao introduzir a análise de gênero é que seria possível verificar o grau do impacto que o sistema internacional tem na vida de homens e mulheres.

Principalmente considerando as autoras pós-positivistas, que passaram a dominar esse campo de estudo, gênero deixa de ser uma simples categoria descritiva e se torna um tipo de ferramenta para análises empíricas. “Sexo”, por exemplo, passa a ser uma espécie de atributo biológico (homens, mulheres e “outros”), já gênero é visto como características de “masculinidades” e “feminilidades” (TICKNER, SJOBERG, 2010).

De modo sucinto, uma definição feminista de gênero seria “um conjunto de características socialmente construídas que descrevem o que homens e mulheres devem ser” (TICKNER, SJOBERG, 2010, p. 196). Associadas à masculinidade, existem características como força, racionalidade, independência, protetor, público, entre outras. De modo oposto, são associadas à feminilidade características tais como fraqueza, emotividade, relacionalidade, protegida, privado, etc. Vale lembrar que, nesse tipo de análise, *masculinidade e feminilidade* são espécies de tipos ideais. O tipo ideal masculino – homem branco, ocidental e heterossexual – é comumente tratado como “masculinidade hegemônica”.

Segundo Tickner (1992), a política externa dos Estados Unidos é frequentemente legitimada por meio de características masculinas hegemônicas. Essas ações norte-americanas são, muitas vezes, fundamentadas em argumentos referentes à proteção de civis contra os perigos além das fronteiras do Estado.

Sandra Harding (1987) afirma que uma das principais contribuições das autoras feministas para as Ciências Sociais concerne às questões epistemológicas. Feministas têm argumentado que as epistemologias tradicionais – intencionalmente ou não – sistematicamente excluem a possibilidade de as mulheres serem agentes de conhecimento. Há um entendimento amplo de que a voz da ciência é masculina, que a história é escrita a partir do ponto de vista do homem. Para superar isso, propõem-se teorias alternativas do conhecimento, as quais legitimem as mulheres como conhecedoras. Essa linha mais geral do feminismo nas Ciências Sociais guiou também os trabalhos teóricos nas Relações Internacionais (CAPRIOLI, 2004).

As críticas epistemológicas pós-positivistas serviram de base para as teorias feministas aplicadas à Política Internacional. A partir daí, houve o compromisso de se analisar a produção do conhecimento como forma de poder. Desconstruíram-se teorias tradicionais de Relações Internacionais, partindo do pressuposto de que elas seriam expressões de poder para privilegiar características da masculinidade (CAPRIOLI, 2004).

De fato, questões como essas motivaram o que Tickner e Sjoberg (2010) chamam de primeira geração feminista nos estudos internacionais, que era mais focada em questões teóricas e ontológicas. As autoras apresentam uma espécie de tipologia das teorias feministas na disciplina de Relações Internacionais. A partir dela, é identificada como teoria dominante aquelas de matriz pós-positivista – Mary Caprioli (2004) identifica essa vertente como feminismo convencional.

Dentro da vertente pós-positivista, podem ser enquadradas as seguintes abordagens: 1) feminismo crítico, em que muitas autoras seguem uma versão neomarxista; 2) feminismo pós-estruturalista, particularmente voltado para as construções linguísticas dicotômicas, as quais empoderam o masculino em detrimento do que é considerado feminino (exemplos: forte/fraco, público/privado, racional/emocional); e 3) feminismo pós-colonial, preocupado, sobretudo, com as diferenças que mulheres ocidentais criam para distinguir as mulheres não ocidentais (TICKNER; SJOBERG, 2010). Na fronteira entre a epistemologia positivista e a pós-positivista, há 4) as feministas construtivistas, focadas no modo como ideias sobre gênero moldam e são modeladas pela Política Internacional. Por fim, a abordagem positivista é classificada como 5) feminismo liberal, a partir dessa linha, questiona-se o conteúdo, mas não a epistemologia dominante (TICKNER, SJOBERG, 2010).

Os estudos feministas também questionaram a ontologia das Relações Internacionais, como a centralidade no Estado e a anarquia internacional, uma vez que impossibilita uma abordagem mais ampla que inclua as relações sociais, inclusive as de gênero. Além disso, sua crítica foi direcionada à concepção masculinista do Estado, em que as características estatais são reflexos de um ideal masculino. Nesse sentido, as feministas argumentam que as Relações Internacionais deveriam focar nas diversas formas de organização política - incluindo as redes não governamentais e transnacionais - que atuam no sistema internacional, além de criticar a excessiva ênfase no confronto e militarismo nas questões de segurança, uma vez que deixam de fora outras maneiras de resolução não violenta de conflitos.

## 5.2. PESQUISA E METODOLOGIA

Questões teóricas forneceram as bases para a chamada segunda geração de feministas nos estudos internacionais. A partir dessa segunda fase, buscou-se agora utilizar as *lentes de gênero* em pesquisas empíricas. Dentro das discussões sobre pesquisa, há um rico debate sobre metodologia. Harding (1987) ressalta que, no tocante a esse aspecto, pesquisadoras feministas têm argumentado que as teorias tradicionais são aplicadas de forma que se torna difícil o processo de compreensão da participação da mulher na vida social, ou para se entender as ações dos homens a partir da ótica de gênero. Pesquisadoras pós-positivistas, particularmente, propõem como solução a aplicação de métodos que sejam adequados a sua epistemologia, que favoreçam uma abordagem reflexivista.

A não adoção de abordagens metodológicas tradicionais por autoras feministas é justificada, em boa medida, pelo fato de que essas acadêmicas estão interessadas em diferentes questões, dispostas a responder perguntas que nunca foram feitas (ou raramente elaboradas) nas pesquisas convencionais. Perguntar, principalmente, “onde as mulheres se encontram?” (ENLOE, 2014, p. 06).

Portanto, existe uma tendência a se enxergar pesquisas de gênero com foco em teorias feministas como necessariamente pós-positivistas, pois as metodologias positivistas não forneceriam subsídios para responder questionamentos específicos dessas abordagens. Assim, haveria a necessidade de se utilizar métodos condizentes para responder às perguntas elaboradas, tais quais entrevistas qualitativas, etnografias, pesquisa participante-observadora, análise do discurso, dentre outras (ACKERLY; STERN; TRUE, 2006).

Na prática, ao centrar as pesquisas sobre gênero e feminismos na Política Internacional nos referidos métodos, há uma quase rejeição automática a abordagens positivistas. Caprioli (2004) lembra que, frequentemente, trabalhos de viés quantitativo sobre gênero são classificados como não feministas, no chamado debate quanti-quali feminista. Por outro lado, em “Feminism counts: quantitative methods and researching gender”, teóricas feministas publicaram uma obra provocativa sobre a importância dos métodos quantitativo e mistos (quali-quant) para o desenvolvimento de pesquisas feministas (HUGHES et al., 2012).

### 5.2.1 EXEMPLOS DE PESQUISAS FEMINISTAS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No livro organizado por Ackerly, Stern e True (2006) sobre metodologias feministas em Relações Internacionais, há bons exemplos de como aplicar pesquisas reflexivas. Um dos casos é o trazido pela cientista política Annica Kronsell (2006), que explora questões de gênero e a relação institucional. A autora investiga as práticas de gênero na organização sueca de defesa. Particularmente, ela utiliza análise documental, investigação oral (narrativas) e visitas a locais (estudos de campo) como técnicas de análise. Além de ser um bom exemplo de como questões de gênero estão presentes em instituições formais, o trabalho de Kronsell (2006) também é relevante por tratar de uma das temáticas mais recorrentes nos estudos feministas: o estudo do silêncio.

Silêncio nos estudos de gênero é visto, para autoras como Cynthia Enloe (2014), como uma característica determinante de instituições de masculinidade hegemônica. Quebrar o silêncio significa questionar o que supostamente seria autoexplicativo, tornando esse fato um problema de pesquisa. É questionar aspectos tidos como naturais e transformá-los em problemas de pesquisa. Atribuído à ideia de silêncio, foi o fato de Kronsell (2006) não encontrar em suas pesquisas qualquer posicionamento que justificasse o porquê de mulheres não poderem fazer parte das forças armadas suecas durante muito tempo. Esse completo silêncio seria um indicativo de normas de masculinidade hegemônica na instituição militar.

Outros achados importantes foram feitos pela autora a partir da análise documental. Uma delas foi a problematização da ideia de conscrição universal. Ao qualificar como universal o alistamento de homens nas Forças Armadas do país, o governo excluía as mulheres, o que correspondia a cerca de 50% da população do país. Além disso, quando o número de conscritos caiu significativamente houve diversos posicionamentos de representantes políticos suecos que afirmaram haver, com isso, um impacto na democracia sueca, sobretudo quanto ao problema da informação no que concerne a assuntos de defesa por parte da população.

Aspectos sobre democracia e problemas de informação não foram questionados quando 90% dos homens passavam pelas forças armadas e todas as mulheres eram excluídas. Nas análises de Kronsell (2006), isso só passou a ser um problema abordado politicamente quando houve uma queda da presença masculina. Para a autora, isso demonstra um *status* de cidadania especial para homens e também os legitimam como os encarregados da segurança e defesa nacional.

Outras formas de abordagem seguidas por Kronsell (2006) foram as entrevistas às mulheres que passaram a ingressar nas forças armadas com a mudança de legislação do país, que permitiu

alistamento voluntário, assim como as visitas *in loco* para ver modificações simbólicas nos alojamentos militares a partir desse novo aspecto.

Metodologicamente, Kronsell (2006) revela aspectos importantes nos estudos pós-positivistas, como a necessidade de reflexão do observador sobre os documentos e o ambiente investigado e a necessidade de se valer de pesquisas empíricas qualitativas que se adaptem ao problema estudado.

Ao passo que as análises reflexivas são vistas como enriquecedoras, elas também são questionadas sob a ótica metodológica, por serem eminentemente focadas no nível micro. As autoras do chamado feminismo liberal tentam, assim, trazer outras visões considerando a esfera macro, principalmente por meio de análises quantitativas. Um exemplo de pesquisa do feminismo liberal são os trabalhos de Valerie Hudson. A autora, especialista em política externa, passou a utilizar dados quantitativos para fazer pesquisas sobre gênero na Política Internacional. *Sex and World Peace* é uma obra fundamental sobre o tema. Na obra, Hudson et. al (2012) demonstram, a partir da apresentação de vários dados, como a desigualdade entre os sexos está relacionada a conflitos armados.

Valerie Hudson é uma das colaboradoras do projeto *WomanStats*. Trata-se de uma iniciativa multidisciplinar materializada em um repositório com dados de Estados e sobre mulheres, para ser usado por pesquisas acadêmicas, *decision-makers*, jornalistas, ONGs, entre outros. Em artigo publicado por Caprioli et. al (2009), as autoras trazem alguns exemplos do que pode ser encontrado a partir dos dados.

Um dos indicadores, chamado de *Women's Physical Security* (Segurança Física das Mulheres), traz uma visão geral sobre a situação das mulheres pelo mundo. O indicador usa uma escala que vai de 0-4 (da melhor condição para a pior), em que se percebe como a situação da mulher no planeta ainda é muito ruim. A média alcançada pelo *cluster*, em 2006, foi de 3.02, ou seja, muito próximo da escala 4 (pior nível). Mais do que isso, a partir desses dados, demonstra-se que não há nenhum Estado no patamar “0” (melhor nível). Há apenas 11 Estados no “1”, praticamente todos europeus. O Brasil, e diversos outros Estados latino-americanos e africanos, encontra-se no pior nível da escala (CAPRIOLI et. al, 2009).

Ao relacionar esse indicador com outras variáveis, foi possível visualizar correlações negativas representativas. Por exemplo, quanto maior o nível de violação, menor o de riqueza ou democracia do Estado. Desse modo, pesquisas quantitativas trazem uma perspectiva adicional aos estudos de gênero. Elas podem complementar a agenda de pesquisa. Mas o que existe, contudo, ainda é uma significativa rejeição de análises desse tipo.

Caprioli (2004) ressalta que um dos argumentos centrais para rejeição dos estudos quantitativos está assentado em uma confusão entre teoria e prática. Isso porque, no nível teórico, as pesquisas quantitativas são idealizadas como livres de valores, objetivas; o que, realmente, elas não são. Por outro lado, ao usar esse tipo de argumento está, na verdade, partindo da ideia de que quem as faz corrobora necessariamente com o argumento de objetividade. Todavia, lembra a autora que poucos cientistas sociais que usam essa abordagem metodológica sugeririam que tais pesquisas são livres de valores (CAPRIOLI, 2004).

### 5.3. FEMINISMO E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Os Estudos de Gênero foram particularmente profícuos dentro dos Estudos de Segurança Internacional, subcampo da disciplina de Relações Internacionais. Os Estudos Feministas, em geral, são contemporâneos à estruturação da disciplina de Relações Internacionais, área que por bastante tempo negligenciou as contribuições femininas, a sua literatura e práticas. Os Estudos Feministas lançaram críticas importantes ao núcleo das Relações Internacionais, tais como: dinâmicas de guerra x paz e a centralidade do Estado, cuja crítica desnuda a ilusão de segurança total e perfeitamente controlável. Para Sylvester (1994), segurança para as mulheres é sempre vista como parcial, esquiva e mundana.

Blanchard (2003) afirma que os Estudos Feministas sobre segurança Internacional contribuíram, principalmente, de quatro maneiras: (1) questionaram a suposta inexistência e irrelevância da mulher na segurança internacional, trazendo à tona a relação de gênero e poder na Política Internacional; (2) desafiaram a noção do Estado como garantidor da segurança e proteção das mulheres em tempos de guerra e de paz; (3) contestaram narrativas que associam automaticamente às mulheres condutas de paz a partir de reflexões superficiais, que não levam em conta expectativas, papéis e processo de socialização vinculada ao gênero; e (4) questionaram o pressuposto de que práticas securitárias fundamentadas no gênero (*gendered security practices*) abordem apenas mulheres, mas também o desenvolvimento de um conceito amplo de masculinidade que ajude a entender segurança.

Os Estudos Feministas acusam o *mainstream* dos Estudos de Segurança Internacional (ESI) de ser dominado por homens brancos elitistas, com um discurso patriarcal que inviabiliza as mulheres na *high politics*, ou seja, na segurança. A mulher é vista como “domesticada”, cuja “sensibilidade” não tem espaço na realidade da segurança internacional.

A crítica dos Estudos Feministas vai além da mera adoção de estratégias para incluir as mulheres em espaços de poder; eles também chamam a atenção para a Estrutura dos ESI. O clássico realista “O Homem, o Estado e a Guerra”, de Kenneth Waltz, ilustra a masculinização da disciplina. Dessa perspectiva, as características identificadas socialmente como femininas tornam-se ameaças para as concepções militaristas do Ocidente. Para Rebecca Grant (1991), por exemplo, as interpretações levadas para os ESI do clássico Hobbes não permitem questionamentos de como as relações de gênero afetam a transição do Estado de Natureza para o Estado Civil.

Os Estudos Feministas de Segurança Internacional são diversos em termos metodológicos, epistemológicos e de ideologias. Uma das correntes que mais se destacam é a baseada na experiência feminina, muito desenvolvida na obra de Ann Tickner. Nela, é amplamente utilizada a etnografia e outras técnicas de pesquisa muito comuns à Antropologia, ratificando os Estudos Feministas de Segurança Internacional como transdisciplinares.

Enloe (1989), por outro lado, chama a atenção para os discursos dos ESI que fortalecem e ampliam uma visão de que o fraco é identificado como feminino, enquanto o corajoso e desejável para o Estado costuma ser um reflexo do que se atribui à ideia de masculinidade. Além disso, a autora argumenta sobre o uso que o Estado faz das mulheres, com o negligenciamento de crimes cometidos por soldados (estupros, exploração sexual etc.) e parcerias que, virtualmente, apoiam a exploração sexual ou prostituição, como ocorreu no caso de EUA e Coreia do Sul, em que os norte-americanos ajudaram a regular e financiar a prostituição nos arredores de bases militares (Moon, 1997).



Outra perspectiva dos Estudos Feministas da Segurança Internacional – além do lugar de vítima ou objeto de proteção – é a análise da participação de mulheres em conflitos. Grant, em “Quagmire of gender and International Security”, argumenta sobre a posição subalterna reservada às mulheres, seja na função meramente administrativa ou no papel de apoiadora. Em ambos os casos, a mulher é retratada e entendida como secundária, dificilmente sujeito da operacionalização da segurança.

Dessa forma, Burguières (1990) identifica três abordagens feministas sobre segurança e paz: (1) uma posição que aceita estereótipos de pacifismo feminino *versus* belicosidade masculina, cuja teorização centra-se no pensamento maternal como elemento importante da resolução de conflitos; (2) rejeição da noção de diferenças de gênero e pacifismo inato das mulheres, pois desempoderam e enfatizam desigualdades de gênero, além de reforçarem os papéis de gênero; e (3) ataque ao militarismo e à concepção masculinista do Estado e da guerra, rejeitando as duas posições anteriores ao argumentar sobre a influência do patriarcado na segurança internacional, apoiado por homens e mulheres, já que todos e todas estão submetidos a uma estrutura patriarcal.

Os Estudos Feministas da Segurança Internacional, portanto, combinam a rejeição ao realismo, questionamento às abstrações e estereótipos dos discursos estratégicos, conexão entre a experiência cotidiana das mulheres e segurança, crítica ao Estado e reconhecimento dos efeitos da violência estrutural. Eles apresentam, dessa maneira, forte componente normativo e visão transformadora baseada na superação das desigualdades e emancipação.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

As abordagens feministas são ricas e diversas em termos de método e teoria. No entanto, é possível identificar uma matriz diferenciada que domina os estudos dessa temática. Ao passo que os estudos internacionalistas tradicionais estão ligados majoritariamente a uma epistemologia positivista, no caso dos estudos feministas há um domínio das vertentes pós-positivistas.

A preferência pelo pós-positivismo é derivada de diversos aspectos. Viu-se que um dos mais marcantes é a interpretação de que o *mainstream* das pesquisas de Política Internacional tem um viés voltado a legitimar as normas de masculinidade hegemônica, o que muitas vezes impossibilita pesquisas feministas de gênero, por elas estarem interessadas em responder perguntas diferentes das feitas pelas investigações convencionais.

Metodologicamente, a opção por uma epistemologia pós-positivista leva a adoção de métodos e técnicas diferenciadas, mais voltadas às análises micro. Trabalhos que se dedicam a uma epistemologia positivista, principalmente utilizando métodos quantitativos, podem ser classificados como não feministas. Contudo, o capítulo mostrou que ambas as formas de pesquisa podem ser frutíferas para abordarem um tema socialmente necessário como a questão de gênero. O método quantitativo pode ser igualmente importante para as análises, contribuindo para dar mais subsídio, avançar cientificamente os achados e colaborar para mudanças sociais.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **Sejamos todos feministas**. Trad. Cristina Baum, São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SHEPHERD, Laura J. (ed.). **Gender Matters in Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations**. Abingdon: Routledge, 2010. 416 p.

TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. New York: Columbia University Press, 1992.

## REFERÊNCIAS

- ACKERLY, Brooke; STERN, Maria; TRUE, Jacqui. **Feminist Methodologies for International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- BLANCHARD, Eric M. Gender, International Relations, and the Development of Feminist Security Theory. **Journal of Women in Culture and Society**, vol. 28, no. 4, 2003, pp. 1289-1317.
- BURGUIERES, Mary K. Feminist Approaches to Peace: Another Step for Peace Studies. Millennium: **Journal of International Studies** 19(1), 1990, pp. 1-18.
- CAPRIOLI, Mary. Feminist IR Theory and Quantitative Methodology: A Critical Analysis. **International Studies Review**, vol. 6, n. 2, 2004, pp. 253-269.
- CAPRIOLI, Mary et. al. The WomanStats Project Database: advancing an empirical research agenda. **Journal of Peace Research**, vol. 46, n. 6, 2009, pp. 1-13.
- ENLOE, Cynthia. **Bananas, Beaches, and Bases: Making Feminist Sense of International Politics**. Berkeley: University of California Press, 1989.
- ENLOE, Cynthia. **Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics**. 2ª ed. Berkeley: University of California Press, 2014.
- GRANT, R. The Quagmire of Gender and International Security”. In: BUZAN, B.; HANSEN, L. **International Security: the transition to the Post-Cold War Security Agenda**. Los Angeles: Sage Publications, 2007. pp. 248-261.
- GRANT, Rebecca.; NEWLAND, Kathleen. (eds). **Gender and International Relations**. Bloomington: Indiana University Press, 1991.
- HARDING, Sandra. **Feminism and Methodology**. Bloomington: Indiana UP, 1987.
- HUDSON, Valerie et. al. **Sex and World Peace**. New York: Columbia University Press, 2012.
- HUGHES, Christina et al. **Feminism counts: quantitative methods and researching gender**. New York: Routledge, 2012.
- MOON, Katharine H. S. **Sex among Allies: Military Prostitution in U.S.- Korea Relations**. New York: Columbia University Press, 1997.
- SJOBERG, Laura; TICKNER, Ann. “Feminist Perspectives in International Relations”. In: CARLSNAES, Walter.; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth A. (eds) **Handbook of International Relations**. 2ª ed. London: SAGE, 2013, pp. 801-826.
- SYLVESTER, Christine. **Feminist Theory and International Relations in a Postmodern Era**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- TICKNER, J. Ann. **Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security**. New York: Columbia University Press, 1992.

TICKNER, J. A.; SJOBERG, L. “Feminism”. In: DUNNE, T.; KURKI, M.; SMITH, S. (eds.), **International Relations Theories: Discipline and Diversity** (2nd ed., pp. 195 - 212). Oxford UK: Oxford University Press, 2010.

UNWOMEN. **Turning Promises into actions: gender inequality in the 2030 agenda for sustainable development**. 2018. Disponível em: <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-fact-sheet-global-en.pdf?la=en&-vs=3554>>. Acesso em: 28 de jan. de 2019.

## 6. A AÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA DIFUSÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, um dos fenômenos importantes que tocam a relação entre Política Internacional e doméstica é a questão da difusão e transferência de políticas públicas. Na verdade, esse não se trata de um fenômeno recente. A novidade percebida nos últimos anos, não obstante, está na velocidade e expansão do alcance que essas políticas vêm atingindo sobre a gestão dos Estados. A dinâmica entre os planos internacionais e domésticos institucionais são um dos novos elementos nos estudos de relações internacionais.

Difusão de políticas significa que uma política pública adotada por certa unidade, seja ela um país, um estado-federado, uma cidade, entre outras, são difundidas para outra unidade (GILARDI; WASSERFALLEN, 2018). Para o recorte feito por esse capítulo, a difusão aqui estudada é aquela que ocorre de um ator internacional (Organização Internacional ou Estado) para outro específico: um Estado.

Em um importante trabalho sobre a difusão global de políticas públicas, os autores Dobbin, Simmons e Garrett (2007) afirmam que esse processo não é uma novidade na prática entre doméstico e internacional. Alguns exemplos claros são lembrados pelos autores. É o caso da disseminação de ideias sobre democracia, que ganhou força já com as revoluções americana e francesa, os modelos keynesianos de políticas macroeconômicas, impulsionados na década de 1940, ou mesmo a onda liberalizante do final do século XX. Todas são questões que já haviam sido trazidas pelo trabalho seminal Gourevitch (1986).

Mas há um diferencial no padrão de difusão identificado nas últimas décadas. Recentemente, esse processo vem sendo caracterizado pela rapidez, pela expansão do alcance dimensional e pelas relações conjuntas de ideias de reformas políticas e econômicas. Do ponto de vista teórico, os estudos institucionalistas vem servindo para iluminar as interpretações sobre o fenômeno. Uma das explicações teóricas mais difundidas está ligada ao efeito da coerção. A pressão coercitiva pode surgir a partir de atores internacionais (OIs, ONGs internacionais, Estados) de diversas maneiras: força física, incentivos econômicos (positivos e negativos) ou mesmo monopólio de informações. Por exemplo, preferências dos Estados Unidos, Banco Mundial, FMI, entre outras instituições ou atores, podem impactar em ajudas, empréstimos, liberalização comercial etc.

Como a coerção militar é questionável no sentido de difusão de políticas públicas, os estudos desse processo de pressão externa são mais voltados para atitudes menos extremadas. Um caso evidente corresponde ao uso de condicionalidades. Esses tipos de mecanismos ocorrem quando, por exemplo, o Banco Mundial ou o FMI requerem que certas políticas sejam implementadas para que forneçam ajudas, empréstimos, projetos, entre outros incentivos. Países em desenvolvimento são os alvos mais frequentes desses tipos de práticas.

Vale ressaltar que condicionalidades podem não ser, necessariamente, ações externamente impositivas. Governos, por vezes, usam o argumento de imposição para estabelecer medidas impopulares, inclusive justificando as decisões pelo fato de que outros Estados adotaram essas políticas para embasar sua própria adoção (BERRY; BERRY, 1990).

Um modo de coerção citado pela literatura mais crítica em Relações Internacionais é a que ocorre por meio de ideias hegemônicas. Em uma perspectiva gramsciana, hegemonia se refere

à forma de controle da vida social por um grupo de classe por meio de instrumentos culturais. Trata-se de uma influência a partir do plano ideacional, sem uso da força física. Nesse sentido, Estados poderosos, com infraestruturas de pesquisa e que dispõem de várias redes de conexão com disseminadores de políticas são capazes de influenciar a política de outros Estados para que se compatibilize com seus interesses (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

Um exemplo da ideia de hegemonia é o caso em que diversos *experts* procuraram disseminar a noção de que políticas liberalizantes para Estados em desenvolvimento eram benéficas. Dobbin, Simmons e Garrett (2007) lembram alguns estudos que mostram que a condicionalidade, nesses casos, foi reforçada pela propagação de ideias. Um exemplo notório foi o Consenso de Washington, que reuniu burocratas do *Federal Reserve* dos Estados Unidos, do FMI, do Banco Mundial para criar consensos sobre ideias neoliberais como disciplina fiscal, direcionamento de gastos públicos, privatização, desregulamentação, etc.

No outro extremo da coerção está a possibilidade de adoção de políticas públicas por vias consensuais. Isso ocorre quando novas evidências mudam as crenças atuais. Atores podem aprender das próprias experiências ou a partir das lições tiradas por experiências de outrem – o que nem sempre quer dizer que se aprendem lições mais adequadas. Nesse caso, instituições internacionais podem ser fontes de difusão a partir de informações e experiências adquiridas por outros Estados. Com ressalta Peter Haas (1992), Estados aprendem lições de políticas ao participar de organizações internacionais – pelo conhecimento consensual.

No que concerne ao papel das ideias e do consenso, Meyer e Soysal (1992), com a ideia de *world polity*, explica que uma cultura política global levaria um consenso amplo para atores sociais: objetivos apropriados e meios para atingi-los. Exemplos claros destacados pelo autor são políticas referentes a padrões de modelos educacionais, muitas vezes difundidas dos países centrais para os periféricos.

As concepções de Meyer e Soysal (1992) estão dentro do chamado institucionalismo sociológico. A partir dessa visão, a difusão acontece como exigência para que Estados sejam legitimamente considerados modernos. Então, esses modelos de adequação se alastraram independentemente de serem adequados para o contexto dos Estados que os adotassem. Trata-se de uma espécie de propagação que ocorre a despeito de o Estado ter, por exemplo, uma necessidade econômica real para um tipo de educação padrão, ou mesmo infraestrutura para dar suporte às políticas exigidas (MEYER; SOYSAL, 1992).

Para o institucionalismo sociológico, a aceitação de políticas públicas específicas poderia ocorrer de três formas mais usuais: Estados líderes servindo como exemplos; quando grupos de *experts* teorizam sobre a adequação de determinada política (atribuindo uma razão para que se adote tal medida); ou quando especialistas indicam que certas políticas são as mais adequadas para situações específicas (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

No caso dos exemplos dos países, regularmente, se copiam modelos sem a devida adequação à situação local. Já na situação em que se teoriza uma ideia, isso normalmente é feito pelas chamadas comunidades epistêmicas, nesse caso, uma política pode se propagar mesmo sem um exemplo caro. No terceiro caso, buscam-se ver similaridades entre países, então, especialistas indicam quais políticas públicas deveriam ser adotadas a partir das comparações (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007).

Apesar das diferenças nas abordagens teóricas, frequentemente, elas se sobrepõem umas às outras. Então é possível usá-las de forma complementar. Autores que procuram demonstrar a importância das instituições internacionais na difusão e transferência de políticas públicas, constantemente, avaliam esse processo por meio de uma gradação.

Dolowitz e Marsh (2000) preferem falar de um contínuo que vai do voluntarismo à coerção (direta ou indireta). Gilardi e Wasserfallen (2018), nesse sentido, destacam que a literatura sobre difusão categoriza essa interdependência continuada a partir de quatro mecanismos: aprendizagem, competição, emulação e coerção. Aprendizagem corresponderia a adoção de uma política dependendo de seu sucesso em outro Estado. Competição, ocorrendo quando tomadores de decisões são influenciados pelo comportamento de outras unidades com as quais se compete por recursos. Emulação, quando determinada política é adotada de modo consensual, por ela ser considerada adequada. Coerção, como visto, é decorrente da pressão de instituições internacionais ou de outros Estados.

## 6.1. OIS E A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dois tipos de atores internacionais são os agentes<sup>10</sup> aos quais se atribui com mais frequência a difusão e transferência de políticas públicas: Estados e Organizações Internacionais. O enfoque aqui será diretamente ao segundo grupo. No entanto, os Estados podem utilizar as plataformas das OIs para agirem igualmente como difusores.

Organizações Internacionais (sejam elas intergovernamentais ou supranacionais), tais quais a ONU, o Mercosul e a União Europeia, podem ser agentes de difusão de transferência de políticas públicas. Eles agem condicionando a ação de Estados, sejam eles membros ou não da referida instituição. Essas instituições proporcionam um espaço de observação e troca de experiências das práticas e políticas entre os membros, o que se torna um ambiente propício, já que se podem verificar situações de sucesso e fracasso a partir de outros casos. Adicionalmente, as OIs podem mesmo iniciar um processo de elaboração de políticas públicas (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Um dos aspectos relevantes para o papel de OIs é que muitas delas dispõem de recursos técnicos e financeiros para auxiliar na implementação de políticas. No caso da ONU, a gama de diversos documentos publicados (jurídicos e políticos), funcionam, constantemente, como orientação ideacional para direcionar políticas públicas nos Estados, como o caso da Declaração Universal de Direitos Humanos.

Pela sua forma de atuação, seja por meio de boas práticas e propagação de entendimentos, ou mesmo aplicando condicionalidades, o Banco Mundial é considerado um destaque no quesito de difusão e transferências de políticas públicas. Trata-se de uma situação clássica em que comunidades epistêmicas exercem influência a partir de uma OI, mostrando o papel que essas organizações têm na validação científica (teses econômicas) de seus objetivos, utilizando o aporte de pesquisas e consultorias.

10 Para a Teoria Construtivista das Relações Internacionais, os agentes internacionais são aqueles que agem internacionalmente e é um conceito em contraponto ao de atores internacionais, pois para esses há um limite de atuação a papéis e funções pré-determinadas (ADLER, 1999; WENDT, 1999). Para a Teoria Principal-agente, o agente é aquele que exerce a delegação e os poderes de um mandante ou principal. Para a presente obra, ressaltadas as diferenças, há a utilização tanto do termo ator quanto agente.

Anja Jakobi (2009) possui apontamentos relevantes sobre o papel das OIs na difusão de políticas públicas. Para ela, essas organizações têm diversas formas de se envolver no processo de políticas públicas, tais como pela disseminação de informações (estatísticas, estudos), atuação de suas agências especializadas e comitês, coordenação de fóruns com a participação de diversos atores interessados (ONGs, Estados, comunidades epistêmicas), monitoramento da atuação dos Estados, entre outras.

Por meio de conferências mundiais, as OIs proporcionam importantes palcos para que atores falem de suas visões. Essas reuniões funcionam como pontos focais onde membros de Estados encontram representantes de outros governos, assim como atores não governamentais e cientistas, para trocar experiências, discutir problemas difusos e possíveis soluções para essas questões. As reuniões da ONU são exemplos de importantes vetores no alastramento de políticas públicas.

Outra função de destaque das OIs é canalizar políticas pelo próprio engajamento direto. Ao se referir a um novo problema as OIs já criam ambiente propício para um novo processo político. Esse corresponde a uma função estruturante. Esse tipo de função é visto tanto no estabelecimento de agendas, ao colocar em contato atores interessados para discussão de certo tema, assim como impulsionando o desenvolvimento das próprias políticas públicas.

As boas práticas promovidas por OIs são retiradas de alguns contextos específicos (Estados) e transformadas em padrões normativos globais. Após isso, essas práticas passam a ser levadas para outros Estados, o que é processo chamado de circulação de políticas (OLIVEIRA; FARIA, 2017).

De modo amplo, OIs possuem diferentes formas de produzir *output*, bem como diferentes meios para influenciar as promoções de políticas pelos Estados. Esses meios variam de acordo com a organização, mas Jakobi (2009) cita alguns que são partilhados pela maioria delas:

- a) Pela disseminação discursiva: são meios de promoção de ideias nas agendas políticas dos Estados. As ideias preparam o terreno para ações políticas. De qualquer forma, elas, por si sós, podem não ser suficientes, geralmente são combinadas com outros instrumentos.
- b) Pelo estabelecimento de regras-padrão: as OIs podem estabelecer regras de normatização, as quais, mesmo não tendo muitas vezes força vinculante (como nos Estados), ainda assim são importantes. São exemplos as normas de direito internacional, assim como as regras mais não-jurídicas, tais quais regulamentos na área de comércio internacional como da OMC.
- c) Ao utilizar meios financeiros: trata-se de pagamentos das OIs para que Estados estabeleçam programas que promovam políticas públicas internacionais. Exemplos ilustrativos são os projetos feitos pelo Banco Mundial.
- d) Por meio de sua função coordenativa: são instrumentos de fiscalização, assim como monitoramentos formais e informais. Variam desde o monitoramento simples à aplicação de sanções.
- e) Pela assistência técnica: trata-se de apoio para o aprimoramento de capacidades estatais para se chegar a certa política pública internacionalmente estabelecida, é comparável ao apoio a programas sociais nos âmbitos estatais. Trata-se de um tipo de assistência



comumente fornecida a países mais pobres, os quais, muitas vezes, tem deficiência em termos de expertise.

É comum que haja a interação de vários desses instrumentos. Por exemplo, primeiro pode ocorrer uma conferência ou um fórum internacional para discutir um problema, em decorrência disso pode-se criar um instrumento legal que vá cobrar o estabelecimento de políticas particulares, além disso, o próprio tratado pode criar um órgão de supervisão e monitoramento. Em resumo, OIs não são apenas fóruns de facilitação, elas também participam do desenvolvimento, apoio e disseminação de políticas públicas entre Estados.

Com relação especificamente ao estabelecimento de agendas, algumas etapas são importantes. Primeiro há a identificação de um problema. Mas isso, por si só, não é suficiente. A partir dele, podem surgir propostas específicas para a solução do problema levantado. Essa proposta é estabelecida em um processo de discussão e formulação de políticas. Declarações que são publicadas no fim de conferências internacionais podem ser bons exemplos de políticas que as partes procuraram traçar. Assim, novas ideias não ficam apenas no plano de discussão, mas elas são formuladas de modo que se possa, a partir delas, criar políticas públicas no âmbito doméstico.

Os documentos propositivos, como as referidas declarações, podem servir de estrutura ideacional para o estabelecimento de outros mecanismos, como apoio financeiro, técnico e recomendações. Contudo, a implementação de políticas públicas com base em atividades internacionais, como ressalta Jakobi (2009), é geralmente apenas um dos meios de influência das OIs. Trata-se de um processo vertical (de cima para baixo). Porém, é muito comum que a difusão de políticas, por meio de OIs ocorra de modo horizontal. Nesse caso, uma determinada política implementada por um Estado é espalhada para outros. Desse modo, OIs são importantes não apenas em um processo *top-down*, mas também na disseminação entre países (JAKOBI, 2009).

Bulmer e Padgett (2004) falam de formas de governança que possibilitam a implementação de políticas públicas por organizações internacionais (focando nas instituições de integração regional): 1) Hierárquica: as OIs têm controle sobre a criação de normas específicas, impondo de cima para abaixo, é decorrente de suas capacidades coercitivas (quem dispõe delas são apenas organizações supranacionais, notadamente a União Europeia); 2) governança por negociação: trata-se da formulação de normas a partir do consenso dos Estados envolvidos no processo, há um acordo sobre as normas comuns entre os países a serem adotadas (é comum das organizações intergovernamentais tanto globais como regionais); 3) governança por facilitação: há uma adoção de uma política que foi implementada em outro Estado. O país que adotou não tem obrigação de tomar tal medida, faz isso de forma voluntária e unilateral.

Para Farias (2008), as OIs impactam no ciclo de políticas públicas e pode-se elencar simplificadaamente as seguintes etapas: definição de agenda, formulação de política, implementação e avaliação. No caso da definição de agenda, o autor distingue em política pública, que seriam as campanhas de sensibilização promovidas pelas OIs no tocante às problemáticas de caráter público, como a violência contra a mulher, direito das crianças, trabalho digno, etc.; e política governamental, que seria a modificação das prioridades governamentais dos Estados, como é foi feito pelos ODMs de 2000 a 2015 e agora é pelos ODS, que tem agenda de 2015 a 2030. A etapa de formulação de política é exemplificada no caso da propagação de boas práticas de políticas pelas OIs e até da disponibilização de técnicos para auxiliar os governos na formulação dessas políticas. A implementação é justamente o caso da disponibilização não só de técnicos, mas também de recursos financeiros para a execução de políticas. Por fim, a avaliação se dá,

por exemplo, na criação de indicadores e relatórios de diagnóstico da aplicação das políticas, na prestação de assistência técnica, na realização de treinamentos de servidores públicos nas metodologias de avaliação propostas pelas OIs e ainda na construção de mecanismos de avaliação nos próprios Estados.

Ludimila Culpi e Aleksandro Eugenio Pereira (2014) trazem exemplo interessante dessa aplicação no Mercosul, na difusão de políticas públicas em matéria de migração. No estudo, por meio de avaliação de fóruns específicos de discussão, os autores perceberam que, primeiro, a governança utilizada é, sobretudo, (1) negociação ou (2) facilitação. No primeiro caso, há negociação de políticas públicas a serem implementadas pelos Estados por meio do arcabouço normativo doméstico. No segundo, há apenas a /disposição de ideias que os Estados procuram colocar suas intenções de tratar do assunto no plano doméstico.

Assim, verificou-se que a Argentina teve um papel importante na difusão horizontal de políticas públicas, onde modelos de políticas nacionais foram aprovadas em acordos no Mercosul. Em muitos casos, elas foram copiadas ou emuladas por outros países do bloco. São exemplos de políticas públicas difundidas nessa matéria questões como controle e registro de estrangeiros, acordos para livre circulação, tráfico de pessoas, coordenação de políticas migratórias e trabalhistas entre países, assim como passaporte e regularização migratória. Vale lembrar que o arcabouço normativo do Mercosul estabelece a necessidade de harmonização e coordenação da legislação nacional.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

Com a globalização intensificada nas últimas décadas, as políticas públicas dos Estados passaram a ser influenciadas de várias formas por atores externos. A temática da disseminação e transferências de políticas públicas passa assim a ser um novo campo de pesquisa ligando o doméstico e o internacional.

Nesse capítulo, foi possível ter uma visão geral sobre questões teóricas envolvendo o processo pelo qual Estados incorporam políticas a partir de atores internacionais, desde uma motivação coercitiva até o puro voluntarismo. Esse fenômeno adquire particular importância por parte das ações (diretas e indiretas) de Organizações Internacionais.

Viu-se que as OIs podem influenciar as transferências e disseminações de políticas públicas de diversos modos. Desde funcionar como palco para o compartilhamento de experiências, passando por facilitadores na propagação de ideias até atores que estimulam explicitamente a adoção de certas políticas.

Os estudos de Política Internacional, cada vez mais relacionados com as estruturas políticas internas, têm aqui um novo campo temático promissor, o qual pode ser particularmente interessante para a interligação entre as áreas de pesquisa da Ciência Política geral e das Relações Internacionais.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília, ENAP, 2018.

JAKOBI, Anja P. International organizations and world society: studying global policy development in public policy. **TranState Working Papers** 81, University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State. 2009.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua Nova**, CEDEC, São Paulo, n. 47, 1999. pp. 201-246.
- BERRY, Frances Stokes.; BERRY, William D.. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. **American Political Science Review** 84(2), 1990, pp. 395–415.
- BULMER, S.; PADGETT, S. Policy transfer in the European Union: an institutionalism perspective. **British Journal of Political Science**, v. 35, pp. 103-126, 2004.
- CULPI, Ludmila Andrzejewski.; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. Mercosul e Políticas de Migração: Análise do Processo de Transferência de Políticas Públicas Migratórias pelas Instituições do Mercosul (1991-2013). **38º Encontro Anual da Anpocs**. GT 29 - Política Internacional, 2014.
- DOBBIN, F, B Simmons.; GARRETT, G. The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?. **Annual Review of Sociology**, 33, 2007, pp. 449-72.
- DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, 2000, pp. 5-24.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília, ENAP, 2018.
- GILARDI, Fabrizio; WASSERFALLEN, Fabio. **The Politics of Policy Diffusion**. Disponível em: < [http://www.fabiowasserfallen.ch/Website/Publications\\_files/gilardi\\_wasserfallen\\_2018\\_v8.pdf](http://www.fabiowasserfallen.ch/Website/Publications_files/gilardi_wasserfallen_2018_v8.pdf). > Acesso em: 26 de jan. de 2019.
- GOUREVITCH, Peter. **Politics in Hard times: Comparative Responses to International Economic Crises**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- HAAS, Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization** 46(1), 1992, pp. 1–35.
- JAKOBI, Anja P. International organizations and world society: studying global policy development in public policy. **TranState Working Papers** 81, University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State. 2009.
- MEYER, J. W.; RAMIREZ, F.O.; SOYSAL, Y. World expansion of mass education, 1870–1980. **Sociol.Educ.** 65, 1992, pp. 128–49.
- OLIVEIRA, Osmany Porto de.; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. **Novos estud. CEBRAP** [online]. vol.36, n.1, 2017, pp 13-32.
- WENDT, Alexander. **Social Theory and International Politics**. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

## PARTE III – OLHARES SOBRE A PERIFERIA GLOBAL

### 7. A AGENDA DE DIREITOS HUMANOS NO SUL GLOBAL: BRASIL E ÁFRICA

Desde a metade do século XX, uma rede de direitos e práticas inerentes aos indivíduos, simplesmente por sua condição de seres humanos, ou mesmo por dividir uma humanidade comum, surgiu e se consolidou internacionalmente: o intitulado Regime Internacional de Direitos Humanos (DH). Há o reconhecimento internacional desses direitos e a sua proteção englobam tratados e declarações globais e regionais, Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais (BROWN, 2008).

Nesse contexto, há a positivação e afirmação de que a sociedade internacional possui responsabilidades pela proteção do indivíduo. É a primeira vez que há o reconhecimento da existência do indivíduo na Política Internacional (REIS, 2006).

Os marcos fundadores do Direito Internacional (DI) sobre os direitos humanos são a Carta de fundação da ONU (1945), a Carta de fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-1946) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Mas o Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos (1966) e o Pacto de direitos econômicos, culturais e sociais (1966), nos quais há a judicialização dos direitos internacionais dos DH em conjunto com a Declaração Universal, configuram a Carta Internacional de Direitos Humanos (BROWN, 2008; REIS, 2006).

Há também a criação de outros acordos de direitos mais específicos ao longo dos anos. No entanto, para Reis (2006, p. 35), esses direitos são componentes de um regime *soft* (suave), pois há poucos mecanismos efetivos de execução. Essa falta de eficácia do regime ocorre, em geral, em virtude da falta de mecanismos fortes de controle e o caráter subsidiário ou secundário, pois há primeiro o acionamento das violações de direitos humanos em âmbito doméstico dos Estados.

Há também a criação dos mecanismos regionais de proteção dos DH, como é o caso da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), da Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969), a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950) e a Convenção Africana dos Direitos Humanos (1981). Sendo assim, configuram os sistemas regionais: o europeu, o americano e o africano.

Apesar da heterogeneidade entre si, os Estados do Sul possuem certas questões em comum, como os problemas e desafios em matéria de Direitos Humanos. O processo de internacionalização e, conseqüente universalização dos Direitos Humanos, trouxe como política das organizações internacionais (notadamente a ONU), a busca por promover direitos que passaram a ser vistos como pertencentes a todo indivíduo apenas em virtude de sua humanidade. Ideia trazida já no artigo 1º da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Nesse sentido, surgem agendas para a promoção desses direitos para diversos Estados.

## 7.1. PRESSÃO EXTERNA E AGENDA DE DIREITOS HUMANOS PARA O BRASIL

O período de redemocratização do Brasil, na década de 1980, não representou apenas a abertura política, mas também a busca por satisfazer direitos reprimidos durante a vigência do regime autoritário. O fim da ditadura implicou na inserção integral do Estado brasileiro no sistema internacional de proteção dos direitos humanos a partir da ratificação de diversos compromissos internacionais que foram evitados pelo regime militar. Destacam-se as assinaturas do Pacto de Direitos Cíveis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e diversas Convenções, como aquela contra a tortura, sobre o Direito da Criança, sobre o desaparecimento forçado, entre outras. Como lembra Carlos Milani (2011), a adesão brasileira ao regime multilateral pode ser comparada a padrões de potências ocidentais.

Mas a ratificação de acordos internacionais não implica só a intenção do Estado de elevar os padrões de direitos humanos, emerge com isso também a possibilidade de o Estado ser cobrado para cumprir os direitos previstos.

Assim, no plano doméstico, com o intuito de satisfazer recomendações da Convenção de Viena de 1993, o governo federal criou em 1996 o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, seguidos do 2º (2002) e do 3º (2008). Já na década de 1990, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, posteriormente tornando-se Secretaria Especial dos Direitos Humanos (com *status* de ministério). Em 2017, a secretaria tornou-se um Ministério e, em 2019, foi reformulada para integrar a pasta ministerial da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Essas inovações institucionais, nem sempre, foram acompanhadas de programas sociais e políticas públicas visando atender demandas reprimidas da sociedade. Além da criação de novas instituições no aparato estatal brasileiro, iniciativas como Fome Zero e o programa Bolsa Família foram importantes para o fortalecimento de ações e debates sobre Direitos Humanos no Brasil.

Mesmo com as atitudes proativas dos governos brasileiros, tanto em participar dos compromissos internacionais, como em criar instrumentos de promoção internos, existem diversos aspectos que ainda precisam ser melhorados e são, portanto, objetos de pressão internacional. Essa pressão vem tanto dos órgãos intergovernamentais – notadamente a ONU e suas agências especializadas – como de organizações internacionais não governamentais que passam a ter, cada vez mais, papel ativo na pressão dos Estados.

Um palco que revela preocupações com Direitos Humanos no Brasil é o Conselho de Direitos Humanos da ONU. A criação desse órgão, em 2006, estabeleceu a necessidade de Estados publicarem relatórios periódicos sobre sua situação geral em direitos humanos. Documentos que são alvos de questionamento tanto pelos pares, presentes no órgão (47 Estados), como, numa segunda etapa, por ONGs internacionais.

O Brasil está, atualmente, na sua terceira Revisão Periódica Universal (RPU). Na primeira o Brasil recebeu 15 recomendações, na segunda (2012), 170, e na terceira (2017), mais de 240 recomendações. Alguns temas que aparecem de modo recorrente nas recomendações feitas revelam os maiores desafios do País, visto pelas lentes internacionais, em matéria de direitos humanos. Destacam-se questões sobre desenvolvimento e inclusão social; segurança, justiça e sistema prisional; promoção da igualdade; proteção dos povos indígenas; proteção da criança e

do adolescente; segurança alimentar e meio ambiente; tráfico de pessoas; condição de trabalho (trabalho escravo); proteção de gênero, entre outros<sup>11</sup>.

Recomendações que, na sua maioria, coincidem como as feitas por ONGs que também participam do processo. Vale destacar aqui os apontamentos feitos pela ONG Conectas (importante ONG fundada e sediada no Brasil, com redes de contato transnacionais): fortalecimento do espaço democrático; violência policial; aprimoramento de políticas para meio ambiente; direitos humanos dos povos indígenas; direitos dos migrantes e refugiados; justiça criminal; dentre outros. ONG que, como várias outras, cobra do Estado brasileiro a satisfação das recomendações.

Outro fato que revela elementos prioritários na agenda de direitos humanos do Brasil são as visitas de relatores especiais sobre temas específicos. Destaca-se aqui, por exemplo, visitas do relator especial sobre Direito à Alimentação, relator especial sobre Povos Indígenas, relator especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, relator especial sobre Racismo, entre outros.

No plano regional, além das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Brasil é vistoriado também pela Comissão de Direitos Humanos (CIDH). Entre os dias 5 e 12 de novembro de 2018 a CIDH realizou visita *in loco* no Brasil, com o intuito de avaliar a situação ampla de Direitos Humanos no país. É um procedimento que a Comissão já faz há 23 anos – a primeira visita ocorreu em 1995. Um dos pontos de destaque foram os problemas relacionados à discriminação racial e as desigualdades no país (CIDH, 2018).

O Brasil, normalmente, faz *mea culpa* sobre seus problemas. Porém, busca ressaltar as dificuldades que o Estado tem para satisfazer plenamente alguns direitos, dada a sua condição de país em desenvolvimento.

## 7.2. PRESSÃO EXTERNA E AGENDA DE DIREITOS HUMANOS PARA ÁFRICA

No que tange ao continente africano, existem pontos que tocam o Brasil, tendo em vista ambos se encontrarem no chamado Sul Global. Não obstante, dada a precariedade no tocante ao desenvolvimento econômico desse continente, é de se esperar que os desafios sejam ainda maiores.

Elementos da agenda internacional de direitos humanos para a África também podem ser exemplificados com recomendações no Conselho de Direitos Humanos. São temas comuns de diversos Estados africanos a questão da estabilização e reconstrução pós-conflito; problemas referentes a HIV/AIDS; pobreza e insegurança alimentar; tráfico e violência infantil; violência contra a mulher; etc (SMITH, 2014).

Esses são considerados espécies de temas não controversos. Contudo, outros assuntos que geram mais estresse entre os Estados também aparecem nas pautas para os países da África. São exemplos a descriminalização e não perseguição de minorias LGBTI; questões relacionadas

11 Temas recorrentes no RPU de 2017, disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/brindex.aspx>

à aplicação da pena de morte; igualdade perante a lei (sobretudo no caso de diferenças entre homem e mulher), dentre outros (SMITH, 2014).

É possível perceber que a agenda consensual está ligada a questões de direitos econômicos e sociais. Uma pauta constantemente ressaltada por governantes no continente. A África tem a menor expectativa de vida compara aos demais continentes, possui as mais altas taxas de mortalidade infantil, o menor PIB; resumindo, tem os menores indicadores de desenvolvimento humano (SMITH, 2014).

A questão do desenvolvimento torna-se ainda mais forte como política de direitos humanos para a África. Mas a agenda de direitos humanos internacional para o continente ainda é, em grande medida, focada nos direitos civis e políticos, dado que, diferente do Brasil, regimes autoritários e o que é chamado pelos indicadores internacionais de “democracias fracas”<sup>12</sup> prevalecem no continente (MUTUA, 2008). O foco nos direitos civis e políticos ainda é um dos aspectos centrais das ONGs internacionais na África, tendo em vista serem direitos com maior respaldo no Ocidente – onde a maioria das ONGs internacionais está sediada. Como lembra o professor queniano Makau Mutua (2008), não existe nenhuma ONG sediada nos Estados do Ocidente que tenha como foco prioritário os direitos econômicos e sociais. Para o professor, apenas a democracia política – sem políticas sociais efetivas – é insuficiente para lidar com os problemas de direitos humanos enfrentados por Estados Africanos.

Muitas vezes, governos ocidentais e ONGs internacionais terminam condicionando a ajuda externa, focada em assistência para o desenvolvimento, às melhorias de indicadores em direitos civis e políticos. Uma lógica que ganhou mais ênfase com o fim do conflito bipolar, já que durante esse período a ajuda estava condicionada a apoio a um dos blocos. Como lembra Stephen Brown (2005), no pós-Guerra Fria, doadores dos Estados Unidos e da Europa – não só o governo, como membros da sociedade civil – passaram a incluir mais condicionantes e investiram de maneira significativa em programas voltados à promoção da democracia.

O objetivo em promover regimes democráticos no sistema africano está relacionado ao fato de que muitos Estados do continente ainda são governados por regimes autoritários ou, numa perspectiva ocidentalista, “democracias falhas” (classificação dada pelo *Democracy Index*) ou “não livres” (classificação dada pelo *Freedom House*). Esse tipo de avaliação abre espaço para uma agenda de direitos humanos intimamente ligada à segurança internacional, quando se discute intervenção. Uma característica do que Andrew Hurrell (2007) classifica como solidarismo liberal coercitivo<sup>13</sup>.

É fato que regimes ditatoriais procuram enfatizar uma dicotomia em direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais, ressaltando que só é possível promover os primeiros após terem sido efetivados os últimos. Essa é a tese da barriga cheia (*full belly thesis*), de Rhoda Howard-Hassmann (1987), usada, por exemplo pelo então ditador ganês Acheampong, que falava do princípio “um homem, um pão”.

Em outras palavras, esse tipo de argumento é uma espécie de proteção de regimes ditatoriais. Contra o argumento dicotômico, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos trouxe

12 Maiores detalhes sobre esse conceito, ver Democracy Index (<http://www.eiu.com/home.aspx>) e Freedom House (<https://freedomhouse.org/>).

13 De modo simples, trata-se do uso de medidas não consensuais (muitas vezes correspondendo ao uso da força) para garantir o cumprimento de normas internacionais.



a ideia de indivisibilidade, o que orienta hoje muitas iniciativas de desenvolvimento, adotada na África.

Assim, enfatiza Mutua (2008) que, para serem eficientes na África, as políticas de direitos humanos não podem apenas focar na tradição eurocêntrica individualista e minimizar os fatores econômicos e sociais, do contrário, haverá muitas promessas e poucas realizações.

### **7.3. A PROMOÇÃO DOS DH NA COOPERAÇÃO SUL-SUL ENTRE O BRASIL E A ÁFRICA**

Uma das formas de promover a satisfação de uma agenda de direitos humanos da África pode ocorrer a partir de propostas do próprio Sul Global. Considerando que países desse grupo possuem realidades mais próximas, existe a possibilidade de trocas de experiências por meio de programas de cooperação que são mais empáticos às situações locais.

Nesse sentido, é possível destacar um cruzamento entre as agendas de direitos humanos para o Brasil e para a África. O Estado Brasileiro procura levar, por meio de programas de cooperação, experiências bem-sucedidas logradas pelo governo federal para o continente africano. Adriana Abdenur e Danilo Marcondes (2013) lembram que a expansão de redistribuição de renda – como o programa de transferência condicionada de renda, Bolsa família – e medidas em matéria de segurança alimentar e saúde pública, as quais se tornaram referência de desenvolvimento social no Brasil, passaram também a ser parte importante nos programas de cooperação para o desenvolvimento no continente africano.

A lista de projetos promovidos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no continente africano inclui dezenas de projetos sob o tema “Desenvolvimento Social,” muitos dos quais são formulados com vistas a melhorar a governança e consolidar instituições nos países beneficiados. Alguns destes projetos são conduzidos em parceria com atores não-estatais.

Por meio da ABC, o Brasil realiza cooperação com vários países africanos, com destaque para aqueles de língua portuguesa. Por exemplo, o Brasil tem três projetos de cooperação nas áreas de saúde e educação com Angola. Já em Cabo Verde, o Estado brasileiro vem realizando cooperações com projetos na área de Banco de Leite Humano, habitação, farmacêutica e alimentar. Outro país de destaque é Moçambique, com vários projetos em execução<sup>14</sup>.

Nesse sentido, a cooperação Sul-Sul tem sido uma importante ferramenta para o Brasil, especialmente com o continente africano. A área de Segurança Alimentar é um dos destaques na aproximação com os países da África, em especial Quênia, Burkina-Faso e Moçambique. O Brasil, no início do século XXI, desenvolveu uma série de experiências exitosas para erradicação da fome no país, em especial a estratégia do Fome Zero, o Bolsa Família e investimentos na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O país tornou-se, portanto, um grande aliado na disseminação de conhecimento e na construção de políticas e proteção social. Em 2008, o Brasil e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) assinaram um acordo que estabeleceu um programa de cooperação internacional nas áreas de desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar.

14 Mais informações podem ser adquiridas no site da ABC: [www.abc.gov.br](http://www.abc.gov.br). Disponível em 10 dez. 2018.

Esse programa tem foco importante de suas ações no continente africano. De maneira geral, busca-se com base na experiência brasileira contribuir para a segurança alimentar e geração de renda por meio de iniciativas de assistência alimentar a partir de alimentos locais adquiridos da agricultura familiar.

O Programa Mais Alimentos África é outro exemplo da cooperação Sul-Sul brasileira para promover o aumento da segurança alimentar e da produtividade agrícola na África, por meio do acesso à tecnologia. Através desse programa, também, foi possível a instalação de bancos de sementes no continente e a cooperação técnica com a EMBRAPA.

Dessa forma, Estados do Sul passam a cooperar mutuamente para resolver problemas que têm identidade em suas agendas. Existe uma pauta ampla de questões tanto no Brasil como na África, e a cooperação Sul-Sul pode ser uma das formas de se buscar superar dificuldades recíprocas, principalmente aqueles ligados à agenda de direitos econômicos e sociais, algo que já vem sendo amparado por esses mecanismos de cooperação Sul-Sul.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

A discussão sobre direitos humanos na Política Internacional teve sua importância central no reconhecimento dos indivíduos como portadores de direitos independentemente dos Estados, o que além de colocar o indivíduo como plano de ação da PI, também propiciou a articulação de redes transnacionais de indivíduos, ONGs e movimentos sociais atuando na busca da efetivação ou reparação desses direitos.

Uma das grandes questões da problemática dos DH na PI é a conformidade dos acontecimentos com os padrões de direitos humanos - ressaltam-se, ocidentais -, o que tem gerado questionamentos na aplicabilidade desses padrões a não ocidentais, mulheres (ocidentais e não ocidentais) e ainda da sua intolerância com o diferente. Assim, há um constante enfrentamento internacional sobre essa natureza ocidental, masculinizada e intolerante dos DH. Outro fato de desconfiança internacional é o uso dos direitos humanos nas políticas externas de atores internacionais importantes na Política Internacional como imperativos morais globais, mas que escondem ou escancaram interesses particulares desses atores (REIS, 2006).

Esse capítulo procurou discorrer sobre algumas pautas presentes na agenda de Política Internacional que tocam o Sul Global. Particularmente, foi enfatizada a temática de promoção dos direitos humanos a partir do plano internacional, as pressões sofridas tanto por Brasil como por países Africanos nessa seara.

Especificamente, viu-se aqui que a agenda internacional para a promoção dos direitos humanos no Brasil e no continente africano tem tanto pontos em comum, quanto especificidades. De modo geral, problemas voltados aos direitos civis e políticos, não obstante serem objetos de pressão externa sobre o Estado Brasileiro em certas temáticas, como discriminação racial e problemas de gênero, há uma menor ênfase quando se compara com o continente africano. Dado que alguns países da África ainda têm grande déficit democrático e estrutural quanto ao Estado de Direito, esse se torna um tema mais palpitante quando atores internacionais se dirigem a esses países. Também, tendo em vista as peculiaridades culturais, termina tornando-se uma esfera de maior resistência por parte de alguns Estados do continente.

Quanto à agenda de direitos econômicos e sociais, existe igualmente uma pressão internacional tanto para Brasil como para os países da África. Porém, ela é uma agenda mais consensual. Os países procuram utilizá-la para buscar cooperação com os países desenvolvidos.

Hoje, uma das formas de procurar soluções para os problemas de direitos humanos entre os Estados do Sul Global é por meio de cooperação entre países dessa região. Assim, foi visto que uma forma de conexão entre as agendas do Brasil e do continente Africano, em matéria de direitos humanos, é justamente por meio da cooperação entre o primeiro e países do segundo. Isso é mais evidente no tocante aos países de língua portuguesa.

A pressão externa em matéria de direitos humanos é um dos temas culturais mais sensíveis na prática Política Internacional. Não obstante à intensificação do processo de globalização, ainda desperta muito ceticismo e a sua análise deve considerar essa característica.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

BALDÉ, Aua. **O sistema africano de direitos humanos e a experiência dos países africanos de língua oficial portuguesa**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal.; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. Cooperação Brasileira para o desenvolvimento na África: qual o papel da democracia e dos direitos humanos? **Sur – Revista de Direitos Humanos**, 2013, pp. 17-37.

BROWN, Cris. “Human Rights”. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BROWN, Stephen. Foreign Aid and Democracy Promotion: Lessons from Africa. **The European Journal of Development Research**, vol.17, n.2, 2005, pp.179–198.

CIDH. **Observações preliminares da visita in loco da CIDH ao Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2018/11/CIDH-Observa%C3%A7%C3%B5es-preliminares.pdf>>. Acesso em: 26 de jan. de 2019.

HOWARD-HASSMANN, Rhoda E., The Full-Belly Thesis: Should Economics Rights Take Priority Over Civil and Political Rights? Evidence from Sub-Saharan Africa. **Political Science Faculty Publications**, n. 17, 1983, pp. 467-490.

HURRELL, Andrew. **On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society**. New York: Oxford University Press, 2007.

MILANI, C. R. S. “Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos”. In PINHEIRO, L. e MILANI, C. R. S. (org). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

MUTUA, Makau. Human Rights in Africa: The Limited Promise of Liberalism. **African Studies Review**, vol. 51, n. 1, 2008, pp. 17-39.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a Política Internacional. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 27, pp. 33-42, nov. 2006.

SMITH, Rhona. A review of African states in the first cycle of the UN Human Rights Council’s Universal Periodic Review. **African Human Rights Law Journal**, v.14, 2014, pp. 346-365.

## 8. INTEGRAÇÃO REGIONAL E O OLHAR SOBRE O SUL GLOBAL

A segunda metade do século XX, logo após a Segunda Guerra Mundial, foi um momento marcado pelo intenso processo de institucionalização internacional. As instituições internacionais significaram uma tentativa de organizar um mundo desorganizado, avançando-se de uma situação pré-institucional para uma institucionalizada (KENNEDY, 1987). Acompanhado do fenômeno que impulsionou a criação de diversos acordos e Organizações Internacionais – sejam elas universais ou regionais – veio também a intenção de compreender como esses novos arranjos evoluíram e quais implicações eles trouxeram para a Política Internacional e doméstica.

Para Hoffman e Herz (2005, p. 168), integração regional é “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”. Best e Christiansen (2008) entendem que uma integração regional formal é um processo realizado pelos Estados, em que eles vão além da remoção de obstáculos para a integração entre os países e criam um espaço regional como âmbito de regras comuns. É a criação de um novo nível de governança além dos Estados, contudo, sem criar um novo super Estado.

É necessário entender o conceito de integração a partir de seus três principais aspectos: o jurídico, o econômico e o político. Tais âmbitos, embora relacionados, não apresentam uma explicação uniforme para o regionalismo. Butler (1997) argumenta que a integração regional é o aprofundamento das relações entre os Estados, incluindo as transações formais e informais oriundas das atividades econômicas e interações sociais e políticas. De acordo com Gilpin (2001, p. 345, tradução livre), “o objeto de uma integração é muito mais empírico do que teórico”, ou seja, os processos integrativos apresentam especificidades que dificultam uma conceituação definitiva.

No âmbito jurídico, Ventura (1996) argumenta que a cooperação estatal se fundamenta na dicotomia cooperação internacional *versus* supranacionalidade, que promoverá organizações internacionais fundamentadas no princípio da cooperação e organizações de caráter supranacional. Para Montgomery (2007), o primeiro tipo de organização é caracterizado como uma sociedade de Estados, que se constitui por meio de relações permanentes entre os seus membros. Já o caráter supranacional refere-se a um “poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias” (STELZER, 2004, p. 75).

No plano econômico, assentando-se em premissas notadamente liberais, Balassa (1980) expõe que a integração consiste na gradativa abolição das discriminações entre as economias de diferentes países. Assim, por meio do processo de cooperação política e econômica, barreiras artificiais que impedem a livre circulação de mercadorias são retiradas, estimulando os fatores produtivos regionais. Por outro lado, a perspectiva estruturalista amplia a visão liberal e constrói um quadro mais complexo, afirmando que a integração econômica advém não apenas do processo de trocas comerciais, mas também da organização dessas trocas e da produção geral de bens (CELLI JUNIOR, 2007).

A literatura tradicional das Relações Internacionais costuma dividir a expansão da Integração Regional em duas ondas: a primeira é o regionalismo fechado, que ocorreu durante o

pós-Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 1980, e teve a influência dos EUA e do pensamento Cepalino. A característica central era a busca pelo desenvolvimento dos atores através dos mecanismos de cooperação regional. Podem-se elencar duas categorias: as organizações microeconômicas que envolvem integração econômica formal e as organizações políticas macrorregionais interessadas em controle de conflitos (NYE, 1971; HOFFMANN; HERZ, 2005; HURRELL, 1995).

A segunda onda é o regionalismo aberto, ocorreu no final dos anos 1980 e também foi chamada de “novo regionalismo” (HURRELL, 1995), abarcando discussões sobre o regionalismo entre países do Norte e do Sul; as variações do nível de institucionalização nos processos de integração; o caráter multidimensional, com a ação em várias áreas além da econômica; e o debate sobre a consciência regional. Desse modo, os processos de integração tiveram como característica central a visão de ser um intermediário para liberalização multilateral. Novamente, há a influência dos EUA como hegemonia e a sua utilização desses processos para interesses hegemônicos.

Adiciona-se aqui uma sugestão para a literatura no reconhecimento de uma terceira onda, que emerge nos países da América Latina e pode ser intitulado como regionalismo pós-liberal. Teve início nos anos 2000 e foi consequência de mudanças no ambiente internacional, especialmente como o surgimento de uma visão de regionalismo Sul-Sul, do declínio da hegemonia dos EUA e da eleição de governos de esquerda na América Latina. Com isso, há o surgimento de novas formas de integração regional, sobretudo, com cunho político e em busca dos interesses dos países do sul (VEIGA; RÍOS, 2007).

## 8.1. PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Com base na literatura sobre processos de integração, é possível extrair algumas estruturas de análise frequentemente utilizadas para classificar esse fenômeno. Uma das mais importantes é a classificação feita por autores da Econômica Política Internacional (EPI), que procuram identificar os diversos processos de integração econômica a partir de uma tipologia que vai da integração mais branda à mais densa. A sequência dessas tipologias normalmente incorpora as características da etapa anterior e acrescenta um novo componente

Dentro da tipologia de EPI, a mais simples delas são as zonas de preferências, as quais reduzem, mas não eliminam, as barreiras tarifárias. Em uma etapa subsequente, surgem as áreas de livre comércio, que eliminam as referidas barreiras. Na terceira fase instaura-se uma união aduaneira, a qual, além de eliminação de tarifas, prevê uma tarifa externa comum (TEC) entre os membros do bloco. A quarta seria o mercado comum, que inclui a liberalização dos fatores de produção (capital, mão-de-obra e serviços). Na sequência, haveria a união econômica, que combinaria elementos de mercado único com união monetária. Por fim, surgiria a integração econômica com a unificação de políticas monetárias, econômicas, fiscais entre outras. Bela Balassa (1980) é um dos autores de referência sobre esse tipo de classificação.

Entretanto, somente as teorias econômicas não conseguem explicar a integração entre os países, uma vez que a decisão da cooperação se origina, em primeira instância, em âmbito político. Para Gilpin (2001), mesmo em processos puramente econômicos, as motivações políticas desempenham papel importante, a exemplo do North American Free Trade Agreement

(NAFTA) que, embora seja uma integração estritamente econômica, ainda exerce a função de se contrapor à União Europeia. Portanto, observa-se que os arranjos integrativos econômicos configuram respostas aos problemas econômicos e políticos de determinado grupo de Estados.

Dessa forma, emerge a necessidade de um conceito mais amplo, que aglutine também a esfera política, ou seja, a integração em que

os atores políticos, a partir de diversos enquadramentos nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados (HAAS, 1958, p. 16, tradução livre).

O conceito defendido pelo funcionalista Ernst Haas é útil na ampliação do entendimento da integração para além das questões econômicas; todavia, é também problemático, pois apresenta o processo de integração materializado em organizações supranacionais, como uma sobreposição à soberania estatal. Tal perspectiva deve ser vista com cautela, já que mesmo em processos avançados de integração, como a União Europeia, a relativização da soberania estatal é assunto sensível, não indicando a substituição do Estado pelo organismo oriundo da integração.

Dessa forma, nos estudos de integração regional emergem as análises que cuidam da avaliação política dos processos, particularmente no que concerne à delegação da autoridade a instituições regionais. Assim, em uma primeira etapa, marcada por baixa institucionalização, ocorre um tipo de delegação que envolve apenas tarefas administrativas, como preparação de reuniões intergovernamentais ou compilação de informações. Nos ambientes com maior institucionalização, as delegações mais substantivas dão poder às instituições regionais para tomar decisões coletivamente vinculantes (autoridade legislativa), autoridade para implementar (autoridade executiva) e autonomia para resolver conflitos (autoridade adjudicatória). Dependendo do nível de autonomia que os agentes regionais possuem no exercício de sua autoridade, essas instituições podem ser classificadas entre intergovernamentais (autonomia mínima) e supranacionais (autonomia máxima) (BORZEL, 2013).

A análise das dimensões políticas sobre integração estaria dentro da questão do adensamento do processo. Adicionalmente, outra característica importante para se verificar nos processos de integração é a questão da extensão. Ou seja, o número de membros que um acordo tem, bem como até onde ele pode expandir (MARIANO, 2015).

Borzel (2013) traz alguns dados recentes e estudos comparativos sobre os processos em vigor, dentre eles, cabe destacar alguns traços característicos do processo. Um aspecto importante seria o elemento quantitativo: o aumento substancial de acordos regionais. Até meados de 2010, o número de acordos regionais aumentou em aproximadamente cinco vezes, comparados com o ano de 1990.

Mas quantidade não significa qualidade. Os mesmos dados revelam que esses avanços são menos expressivos do que parecem. Dentre os problemas de qualidade, há o fato de que muitos acordos formalmente existentes não funcionam. Por exemplo, dos mais de 400 acordos regionais estabelecidos e registrados na OMC, apenas pouco mais da metade está em funcionamento. Além disso, diversos deles são pouco abrangentes em termos de membros: considerável número de acordos regionais (cerca de 40%) não tem mais de dois membros (BORZEL, 2013).

Outro elemento que reduz a euforia quanto aos acordos regionais concerne à sua intensidade. Em torno de 90% desses acordos de integração cobrem apenas nas zonas de livre comércio ou são acordos de preferência (as duas primeiras etapas na classificação de EPI). Esse baixo adensamento se reflete no grau de institucionalização formal. Os dados levantados por Borzel (2013) demonstram ainda que não houve uma expressiva criação de organizações regionais formais. Das mais de 50 organizações existentes até o ano de 2010, apenas 16 foram criadas nesse período após 1990.

A literatura comparativa – sobretudo o chamado novo regionalismo, que será discutido adiante – ressalta o fato de que há muitas diferenças entre os acordos regionais, o que dificulta ou impossibilita a comparação. No entanto, há vários traços similares que não podem ser desconsiderados. É ilustrativo o fato de que muitos arranjos institucionais existentes preveem um aprimoramento institucional seguindo a tipologia da EPI (BORZEL, 2013). Muitos estabeleceram áreas de livre comércio e traçaram metas para intensificar os acordos, seja para uma união aduaneira ou mercado comum (ASEAN, Liga Árabe, Mercosul).

O panorama geral mostra significativas diferenças entre os processos existentes. Características que não podem ser desprezadas. Membros do Mercosul, Asean e Liga Árabe ainda estão longe de chegar ao patamar de delegação de autoridade comparado ao nível da União Europeia. Por outro lado, organismos como a União Africana traçaram mecanismos coercitivos e intervenção militar a Estados membros, algo que ainda não é visto na União Europeia.

## **8.2. EXPLICAÇÕES TEÓRICAS CONVENCIONAIS SOBRE PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO**

Com o objetivo de explicar o aparecimento e desenvolvimento dos processos de integração ao longo do tempo, surgiram diversas teorias. Considerando os processos existentes, emergiram questões fundamentais para serem respondidas por essas teorias. As principais concepções teóricas surgiram e se desenvolveram procurando explicar o fenômeno integracionista no âmbito do continente europeu, dado os seus avanços sem precedentes. Dois principais grupos teóricos podem ser citados nesse sentido: neofuncionalistas e Intergovernmentalistas.

### **8.2.1 - NEOFUNCIONALISMO**

O Neofuncionalismo é uma vertente teórica que enxerga o processo de integração como uma perda de poder por parte do Estado. Nessa visão, os governos são incapazes de controlar o processo. Corporações transnacionais e grupos específicos, assim como atores supranacionais, passam a ser empoderados pelo processo de integração regional e direcionam esse fenômeno observando seus próprios interesses. Para eles, a integração cria mecanismos que afastam o processo para além da barganha intergovernamental.

Os primeiros passos do que hoje é concebido por funcionalismo surgiu a partir da teoria de David Mitrany (1966). O autor, na verdade, estava preocupado em explicar o fenômeno de emergência das organizações internacionais. Segundo ele, passava-se, assim, dos vínculos de autoridade focados no território para aqueles centrados em funções. De acordo com a visão de



Mitrany, os avanços na tecnologia e na participação política de massas criam pressões para os Estados cooperarem no seio das OIs. A progressiva interdependência nestas áreas faz os Estados cooperarem no sentido de resolver problemas comuns e a tirar partido da maior eficácia de tal cooperação (PINTO, 2007).

O funcionalismo postula que os Estados iniciam a cooperação em questões técnicas, áreas não políticas e, por isso, relativamente pouco controversas: as questões de *low politics*. O passo seguinte é uma mudança gradual, onde há a transferência gradativa de competências de carácter técnico, social e económico para uma organização internacional - normalmente inter-governamental e com domínio de intervenção limitado. A cooperação pode alargar-se a áreas mais complexas, o chamado processo de *spillover*, e entrar em temas de *high politics*, como a segurança. Posteriormente, essa visão foi adaptada para explicar o fenómeno da integração regional por autores que ficaram conhecidos como neofuncionalistas, notadamente, Haas (1964) e Schmitter (2004).

Se, por um lado, funcionalistas assumem a ideia de demanda por integração corresponde a uma solução de problemas transfronteiriços, neofuncionalistas enfatizam o papel dos grupos de interesses, associação de profissionais, produtores, sindicatos e outros atores, os quais não são igualmente beneficiados pelo processo. O neofuncionalismo entende que o processo de regionalismo significa uma resposta funcional aos problemas criados pela interdependência regional e realça o papel crítico exercido por instituições internacionais em promover a coesão regional. As instituições supranacionais, sobretudo, passam a ser entendidas como os meios mais eficientes para a resolução de problemas comuns, conduzindo a uma redefinição de identidade de grupo em torno da unidade regional (PINTO, 2007).

Nesse sentido, neofuncionalistas destacam três efeitos básicos em um processo de *spillover*: 1) *Spillover funcional*, no qual os avanços da integração trariam outros problemas, que só poderiam ser resolvidos com o aprofundamento da integração. A integração e a cooperação fazem com que colaborar em uma área force a expansão da cooperação em outras áreas. 2) *Spillover geográfico*: a intensificação das trocas regionais criaria estímulos para a entrada de novos membros (expansão) na instituição regional. 3) *Spillover político*: uma reação de atores políticos domésticos e cidadãos ao processo de integração. Como a organização regional oferece a eles estímulos para conseguir seus objetivos políticos e bem-estar, esses atores redirecionam suas expectativas e atividades para o novo centro, formando coalizões transnacionais, em um fenómeno de transferência de lealdades do Estados para o organismo regional – o que aumenta a demanda por mais integração (MORAVCSIK, 2005).

Os desdobramentos na Europa foram fundamentais para embasar os pressupostos neofuncionalistas. As instituições regionais criadas, como a Comunidade do Carvão e do Aço (1952) e a Comunidade Económica Europeia (1957), nos momentos iniciais, até mais recentemente a institucionalização da União Europeia com o Tratado de Maastricht (1992), foram grandes fontes empíricas para os desenvolvimentos teóricos.

## 8.2.2 - INTERGOVERNAMENTALISMO

Diferentemente do neofuncionalismo, o intergovernamentalismo parte da ideia de que governos nacionais são, de fato, os atores-chave dentro do processo de integração regional.

Para autores dessa linha, os Estados (governos) são os atores centrais da Política Internacional, assim como são atores racionais; e a interdependência que configura o sistema internacional cria demandas as quais as instituições internacionais ajudam a satisfazer, por meio de cooperação internacional – neoliberalismo institucionalista (MORAVCSIK, 2005).

A perspectiva Neoliberal Institucionalista expande o entendimento da integração, compreendida como um processo político, que não negligencia a soberania estatal. Para Keohane e Nye (1989), a integração é resultado da cooperação intensa a partir de dois fatores básicos: a partilha de interesses, que implica a expectativa de ganhos, e o grau de institucionalização, sendo este o reflexo do próprio comportamento estatal. A combinação desses dois elementos é o gerador da cooperação e integração.

Diferentemente dos funcionalistas, a concepção neoliberal considera que o processo de integração não é catalisado pelas instituições internacionais, mas sim pelo regime intergovernamental estabelecido para gerenciar a interdependência econômica. Nesse sentido, o Estado é o ator principal, porém abandona a estrutura monolítica e passa a ser visto como um agente influenciável pelas pressões internas.

Nesse sentido, governos utilizam a integração regional para maximizar suas seguranças regionais e seus interesses econômicos, dentro de um contexto de interdependência regional. A integração surge a partir de *outcomes* decorrentes de barganhas intergovernamentais e reflete as preferências e estruturas de poder dentro das regiões. Governos delegam autoridade aos organismos regionais para segurar seu poder de barganha, porém continuam controlando essas instituições, bem como o processo de integração.

Mais importante para a compreensão sobre o próprio processo de integração é o Intergovernmentalismo Liberal (IL) – com Andrew Moravcsik (1993), como o principal expoente. Essa vertente segue a ideia de formação de preferências presente na teoria liberal das RI. Ela pressupõe que as preferências dos governos refletem os interesses dos poderes dos grupos societários, mediados pelas instituições políticas domésticas.

Enquanto as demandas mais gerais para a integração regional são resultantes das externalidades políticas internacionais, as preferências concretas por integração advêm primariamente dos interesses comerciais de poderosos produtores econômicos. Governos buscam integração como um meio de assegurar vantagens comerciais aos agentes da produção econômica, os quais estão sujeitos a restrições regulatórias e orçamentárias. Dependendo do grau de competitividade desses atores na esfera regional, Estados podem se engajar na promoção de política de liberalização ou protecionistas. Adicionalmente, eles procuram estabelecer acordos regulatórios que beneficiem os produtores domésticos (MORAVCSIK, 1993).

Ao passo que os neofuncionalistas veem progressivamente uma diminuição no papel que Estado desempenha, a vertente intergovernamentalista entende que os atores estatais são fundamentais para o processo de integração. Não obstante, sendo essa abordagem uma nova resposta para a participação dos governos, ela ainda é problemática no sentido que muitos processos regionais são induzidos prioritariamente pelos governos dos Estados sem participação dos atores domésticos – ou com um engajamento muito baixo – como se verá mais adiante no caso do Mercosul.

### 8.3. NOVO REGIONALISMO E A ADEQUAÇÃO TEÓRICA A PARTIR DO SUL GLOBAL

Nos debates teóricos atuais, outras vertentes vêm procurando contrapor a ideia de eurocentrismo encapsulada pelos estudos sobre integração regional. Essa abordagem passou a ser entendida como novo regionalismo. Segundo essa nova perspectiva, regionalismo não é uma abordagem apenas europeia, tampouco ocidental, mas tem uma manifestação global e multifacetada.

Para Acharya (2016), uma abordagem não centrada na União Europeia (*non-EU-centric*) é necessária. Isso não implica dizer que se devem descartar estudos sobre a UE, mas que esta necessita ser estudada como parte do conhecimento sobre regionalismo, e não um modelo a ser seguido. Igualmente, significa evitar assumir um modelo universalista de teoria regional.

Nesse sentido, uma primeira perspectiva importante seria ampliar a conceituação de regionalismo. Entender, já de início, que ele é um fenômeno que pode ser tanto formal, como informal. Além disso, a integração regional pode ter uma gama de propósitos que vai além da formação de mercados internacionais (tal qual enfatizado pelas tipologias de EPI), como uma forma alternativa mais eficiente para resolver conflitos, uma expressão cultural identitária (como pan-americanismo ou pan-africanismo), ou mesmo um modelo de promoção de desenvolvimento econômico (ACHARYA, 2016).

Esse olhar alargado aponta, empiricamente, para uma percepção de regionalismo que coloca a integração europeia como apenas uma das diversas variações possíveis. Mais do que isso, pode-se enquadrar na concepção de regionalismos processos que surgiram mesmo antes – ou concomitantes – ao europeu, tais quais a formação da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Liga Árabe e a Organização da Unidade Africana (OUA). Todos esses emergiram já nas primeiras duas décadas do pós-II Guerra. Sem considerar essas questões, pesquisadores que procuram identificar padrões integracionistas a partir do modelo da UE em Estados não-ocidentais terminam falhando porque as condições de integração procuradas não se aplicam a estes países.

A Comunidade Econômica Europeia (e posteriormente a União Europeia) foi concebida basicamente como um projeto que visava controlar nacionalismos extremos e constranger a soberania estatal. Já no Sul Global, o regionalismo é inspirado, na maioria dos casos, por motivações justamente opostas: avançar o nacionalismo e preservar a soberania estatal depois de séculos de domínio colonial. O regionalismo pós-liberal, dessa forma, consegue acomodar nacionalismo e regionalismo para gerar discursos e política que visam o desenvolvimento nacional e a aproximação entre países de uma mesma região.

Para Acharya (2016), essa espécie de variação genética demonstra que o modelo eurocêntrico tem falhado ao procurar desenvolvimentos similares no mundo não-ocidental – mesmo que países dessa esfera tenham tentado desenvolver o modelo europeu, poucos obtiveram sucesso comparativo. Assim, uma teoria que pretende explicar regionalismo no Sul Global, de acordo com supracitado autor, pode considerar alguns elementos característicos dos processos integracionistas: 1) têm como elemento fundacional a preservação da soberania e a limitação da influência externa; 2) em termos econômicos, priorizariam desenvolvimento como objetivo; 3) requerem instituições menos formais ou legalistas no seu processo; 4) o *spillover* desenvolve-se

de maneira oposta ao visto na Europa: parte-se de vontade política inicial como pré-requisito para a integração econômica.

A pauta desenvolvimentista é considerada um forte fator de integração no continente africano. Taylor (2005), por exemplo, revela que o desenvolvimento foi um princípio fundador tanto da antiga OUA como da atual União Africana, sendo nesta última, operacionalizado pelo princípio “África deve se unir” (*Africa Must Unite*). Imediatamente após a descolonização, quase todas as resoluções propostas pela OUA foram centradas na ideia de que integridade econômica da África seria um pré-requisito para um real desenvolvimento e independência; sendo assim uma pedra de toque para diversos acordos sub-regionais posteriores.

Na África como um todo, principalmente na porção subsaariana, o regionalismo é amplamente entendido como um mecanismo promotor do desenvolvimento econômico – além de elemento propulsor da independência política. O objetivo é reconfigurar as influências neocoloniais e práticas comerciais injustas.

Já na América do Sul, a questão energética é elemento destacado como impulsionador da integração regional, seja em iniciativas de cooperação bilateral como a Hidrelétrica de Itaipu, construída na década de 1980, energia atômica ou grandes gasodutos ligando os Estados sul-americanos. Caracterizada como uma das esferas da integração, a questão dos recursos energéticos é de fundamental relevância para os países da América do Sul. Enquanto a integração em outros setores, como o econômico e político, apresenta entraves e depende da interação dos Estados para harmonizar suas assimetrias, o entendimento em torno dos recursos energéticos tem avançado na região. O progresso ocorre à proporção em que cresce a compreensão sobre a relevância desse assunto estratégico, tanto nacional quanto regionalmente.

Em outras palavras, a experiência europeia não é o único modelo de integração regional. A Periferia Global é frutífera em arranjos integrativos, que produziram resultados variados – positivos e negativos –, sendo necessário ampliar as reflexões sobre as teorias de integração regional. Esse novo olhar pode ajudar a explicar também casos como o Mercosul, assim como a participação brasileira nesse processo integracionista. Esse tema será, assim, o último ponto a ser discutido na próxima seção do presente capítulo.

#### **8.4. O CASO DO MERCOSUL E A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA**

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um caso importante para ser estudado pois, do ponto de vista das tipologias da EPI e do caso comparativo europeu, parte da literatura entende que há um processo de crise desde 1999 (MARIANO, 2015). Isso ocorre devido à estagnação traçada nos objetivos formais do acordo, que prevê o estabelecimento de um mercado comum, algo que ainda não se efetivou. Ou, pensando em termos neofuncionais, até o momento, o bloco segue uma baixa institucionalização, de caráter intergovernamental e com poucos sinais de que órgãos supranacionais possam ser criados.

Mais do que isso, do ponto de vista teórico, como lembra Malamud (2005), o Mercosul desafia vertentes teóricas convencionais sobre integração regional. Isso porque tanto o intergovernamentalismo e as teorias neofuncionais/supranacionais partem da sustentação de apoio dos

atores domésticos não governamentais, o que é pouco consistente com o processo histórico do bloco. Como ressaltam Vigevani et al (2008), não se desenvolveram agências ao redor das quais criaram-se lealdades. Ao mesmo tempo, a dinâmica manteve-se fortemente ligada às iniciativas dos governos (burocracias) e dos presidentes.

Mais ainda, em determinado momento, mesmo antes de 1998, houve uma diminuição do interesse da sociedade e das empresas pela integração. No que se refere ao interesse da opinião pública e dos políticos, também foi atenuando-se. Ademais, a propulsora motivação política, com o desdobramento econômico adquirido, não teve o fôlego que o intergovernamentalismo (bem como o neofuncionalismo) apresenta como consequência inevitável para um processo integracionista (VIGEVANI et al, 2008).

Na verdade, a diplomacia brasileira teve papel significativo no modelo de integração marcado por uma baixa institucionalização que caracteriza o bloco, assim como por sua essência basicamente intergovernamental - sem evoluir para corpos supranacionais. No Brasil, essa posição foi, ainda que passivamente, compartilhada pelo conjunto do governo nacional em diferentes administrações, tanto em suas esferas burocráticas, como pelos empresários, Congresso, governadores estaduais, etc (VIGEVANI et al, 2008).

A partir de uma sistematização de literatura sobre integração regional e política externa brasileira, Mariano (2015) demonstra que o modelo atual que o Mercosul está assentado e é, na verdade, desejável pelo maior país do bloco. Já que ele satisfaz, principalmente na visão da burocracia estatal, dois objetivos centrais: autonomia e desenvolvimento.

Para o autor, existe um padrão de comportamento governamental brasileiro no Mercosul, baseado na defesa constante da intergovernamentalidade enquanto princípio fundamental da expansão, assim como objetivo central. A intergovernabilidade visa satisfazer o princípio da autonomia na política externa brasileira, já o de desenvolvimento seria satisfeito pela expansão do bloco.

A partir do comportamento e das declarações do governo brasileiro nas ações frente ao bloco, Mariano (2015) ressaltou diversas posições que corroboram com sua hipótese. É possível destacar aqui as mais importantes: 1) o Brasil entende que o Mercosul deve ser centralizado nos governos, isso significa, no poder executivo; 2) entende-se que os presidentes devem ter poder para direcionar as grandes pautas do bloco; 3) prega-se que a solução de controvérsias seja por vias diplomáticas, evitando-se utilizar o órgão de solução do bloco; 4) o Brasil não se interessa em ser um *paymaster* no processo, preferindo utilizar, por exemplo, suas instituições nacionais para financiamentos sem um compromisso institucional com o bloco; 5) advoga-se a ideia de um regionalismo aberto; 6) busca-se expandir como prioridade, e não o aprofundamento institucional; 7) de fato, a união aduaneira, por toda a forma como o Brasil se comporta, seria o modelo limite para o processo.

Em resumo, como característica central ressaltada pelo autor, prega-se uma estrutura institucional predominantemente intergovernamental. A não criação de arranjos supranacionais, assim como a não evolução para uma união aduaneira, seria na verdade o desejo do Brasil. Essa atuação da política externa brasileira termina direcionando, em boa medida, o modelo atual. Mais do que isso, não há empenho significativo dos atores domésticos para forçar o processo de integração. Brasília, sede do governo brasileiro, inclusive, tem demonstrado estar disposta a recuar os poucos avanços institucionais e de democratização (um dos compromissos do bloco)

que assumiu com o Mercosul. No início de 2019, o governo brasileiro anunciou que não iria realizar eleições diretas para a escolha de representantes para o Parlamento do Mercosul, que estavam previstas para acontecer em 2020.

O caso do Brasil é importante por demonstrar que o poder explicativo das teorias embasadas no arranjo europeu é limitado, quando olhadas as peculiaridades dos processos regionais. O novo regionalismo parece ajudar a dar sentido a especificidades presentes nesses tipos de sistemas regionais.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

Esse capítulo apresentou uma breve explanação sobre processos de integração regional, focando na perspectiva do Sul Global. Foram vistas, de início, características gerais extraídas da literatura especializada sobre esse fenômeno. Posteriormente, demonstrou-se alguns elementos teóricos convencionais até se chegar à abordagem mais recente do novo regionalismo e o caso particular do Mercosul sob a ótica da atuação brasileira.

Viu-se, assim, que, diferentemente das teorias tradicionais sobre integração regional, a nova abordagem procura ampliar a visão do que seriam os processos integracionistas. Revelou-se que, a despeito das interpretações eurocêntricas, as abordagens relacionadas ao novo regionalismo buscam demonstrar que o padrão da União Europeia não pode ser considerado como único modelo possível, já que a integração pode ser compreendida de diversos modos distintos. Países do Sul tem motivações, muitas vezes, diferentes do que esperam os neofuncionalistas ou intergovermentalistas para se entregarem. Por exemplo, viu-se que a integração regional pode surgir para fomentar políticas desenvolvimentistas e a independência dos Estados promotores.

A insuficiência dos modelos de análise tradicional para entender certos aspectos do regionalismo no Sul Global foi particularmente colocada em perspectiva a partir do estudo de caso do Mercosul e o comportamento dos atores brasileiros. Pôde-se notar que os comportamentos tanto da classe política, como da elite empresarial e da sociedade civil brasileiras colocam sob questionamento o ferramental de análise do que é esperado pelas teorias convencionais. Nesse sentido, tanto para o caso do Mercosul como no estudo de blocos regionais em outras regiões do Sul Global, a abordagem ampliada do novo regionalismo pode ser uma forma mais adequada para interpretações.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

BEST, E.; CHRISTIANSEN, T. “Regionalism in international affairs”. In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan-jun. 1995. pp. 23-59.

## REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. "Regionalism beyond EU-centrism". In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Org.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. pp. 109-130.
- BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica**. Ciudad de México: Hispano-americana, 1980.
- BEST, E.; CHRISTIANSEN, T. "Regionalism in international affairs". In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- BORZEL, Tanja. "Comparative Regionalism: European Integration and Beyond". In: CARLSNAES, Walter.; RISSE, Thomas.; SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2013, pp. 501–530.
- HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, jan-jun. 1995. pp. 23-59.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. "Integração Regional". In: \_\_\_\_\_. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2004.
- HAAS, Ernst. B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- \_\_\_\_\_. **Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization**. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- KENNEDY, David. The move to institutions. **Cardozo Law Review**. vol. 8, Abril de 1987.
- MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. **Cambridge Review of International Affairs**, v.18, n.3, october 2005b.
- MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora da Unesp Digital, 2015.
- MITRANY, David. **A Working Peace System**. Chicago: Quadrangle Press, 1966.
- MONTGOMERY, Neil. As organizações Internacionais como sujeitos de Direito Internacional. MERCADANTE, Araminta de Azevedo; JUNIOR CELLI, Umberto; ARAÚJO, Leandro Rocha (Coord.). **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2007.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, 1993, pp. 473-524.
- NYE, Robert. **Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organizations**. Boston: Little, Brown and Co., 1971.

PINTO, Maria do Céu. Contributo das Teorias das RI para o Estudo das Organizações Internacionais e da Integração Regional. **Relações Internacionais**, Dez. n. 16, 2007, pp. 85-101.

SCHMITTER, Philippe C. “Neo-neofunctionalism”. In: WIENER, A.; DIEZ, T. **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

TAYLOR, Ian. **Nepad: Towards Africa’s Development or Another False Start?** London: Lynn Rienner, 2005.

VIGEVANI et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rer. Bras. Polít. Int.**, vol. 51 (1), pp. 5-27, 2008.

VEIGA, Pedro da Motta e RIOS, Sandra P. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e Dilemas**. Santiago de Chile: CEPAL, División de Comércio Internacional e Integración, Série Comércio internacional, 2007.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.



## 9. COOPERAÇÃO SUL-SUL: O NOVO PAPEL DOS BRICS

Segundo Ayllón (2007), cooperar significa atuar em conjunto com outros para conseguir um mesmo fim. A motivação para os Estados cooperarem vai depender da corrente teórica escolhida para analisar o comportamento dos diversos atores no sistema internacional, mas algumas razões são elencadas pelo autor: existência de objetivos, interesses e necessidades semelhantes ou complementares; distribuição equitativa de custos, riscos e benefícios; confiança que a outra parte cumprirá com suas obrigações; e interações em termos de reciprocidade e confiança mútua. Apesar disso, ressalta-se que, em algumas situações, não dá pra concluir qual o incentivo para os atores cooperarem.

Dessa forma, cooperação internacional pode ser definida como sendo “toda relação entre atores internacionais orientada a mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de atuações coordenadas e ou solidárias” (CALDUCH *apud* AYLLÓN, 2007, p. 26). Para Keohane (1984), a cooperação internacional vai ocorrer quando os atores internacionais ajustam seus comportamentos aos dos demais atores, através de coordenação de políticas.

Alerta Guimarães (2012, p. 38) que essa coordenação ou cooperação nem sempre resulta em instituições internacionais. Contudo, essas instituições são construídas justamente para a facilitação da cooperação, com a configuração de condições favoráveis entre as partes do processo cooperativo. Portanto, a cooperação internacional é uma característica essencial e pressuposto das instituições internacionais, quer seja OIs, regimes internacionais e/ou processos de integração regional (KEOHANE, 1984; GUIMARÃES, 2012).

A Cooperação Sul-Sul (CSS) ganhou evidência nos Estudos Internacionais no início do século XXI. Fato que se deveu, em boa medida, à ascensão de Estados fora do eixo ocidental, os quais, constantemente, procuraram traduzir seus ganhos materiais em assistência aos seus pares do Sul. Os países que perfazem o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) são exemplos claros disso. Desse modo, o objetivo deste capítulo é discutir a CSS, a partir da atuação dessas potências emergentes. No entanto, considerando que esse tipo de cooperação não é um fenômeno novo, antes de adentrar especificamente no papel que os atores emergentes estão tendo na cooperação Sul-Sul, esse texto pretende situar aspectos importantes que tocam a temática.

### 9.1. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: NORTE-SUL E SUL-SUL

A cooperação internacional, como fenômeno institucionalizado, tem como marco o período logo posterior ao fim da II Guerra Mundial. O modelo dominante foi introduzido e gerido a partir do Norte Global. No entanto, a tentativa de encaixar esse tipo de assistência para o desenvolvimento no contexto do Sul também existiu já em meados do século XX.

Kevin Gray e Barry Gills (2016) enfatizam como pedra de toque da cooperação Sul-Sul a Conferência de Bandung de 1955. Com ela, surgiu o chamado Movimento dos Não-Alinhados, Estados que tentavam procurar alternativas de desenvolvimento e de soluções políticas fora do eixo bipolar Leste-Oeste. De acordo com Bruno Pino (2014, p. 62):

Bandung pode ser considerada o guia que ainda orienta a CSS quanto a seus princípios ideais. Influenciou as mentalidades das elites dos países em desenvolvimento, no sentido de superar suas diferenças e avançar na cooperação política entre sociedades com características similares que se localizavam na periferia do sistema internacional.

A cooperação Sul-Sul foi aperfeiçoada posteriormente, com a criação do Grupo dos 77 (G77), na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), em 1964. Na UNCTAD, Estados do então chamado Terceiro Mundo passaram a promover a ideia de Nova Ordem Econômica Internacional. O intuito era de, com essa nova concepção, promover mecanismos para resolver a situação de inequidade entre países do Norte e Sul, sobretudo no que diz respeito às trocas comerciais, com ênfase em aspectos da soberania sobre os recursos naturais e a necessidade de desenvolver setores considerados estruturantes para as indústrias dos Estados. A ideia era focar em dois aspectos fundamentais: cooperação técnica e econômica.

A CSS, institucionalizada pela UNCTAD, foi reforçada na ONU em 1978 pela Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica (também chamada de Plano de Buenos Aires) e, no mesmo ano, pelo estabelecimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este último nasce com o intuito de, sobretudo, fomentar a cooperação na seara relacionada à erradicação da pobreza e à exclusão social e redução das desigualdades.

A partir de então, várias conferências do G77 e da ONU vêm centrando os debates sobre essas questões. O próprio site da organização define como um dos objetivos centrais do grupo o de proporcionar meios para que países do Sul possam “promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento”<sup>15</sup>.

Não obstante a iniciativa de trazer desenvolvimento ressaltando a importância das relações entre os Estados do Sul, o mecanismo de cooperação para o desenvolvimento terminou sendo estruturado com foco na dinâmica Norte-Sul<sup>16</sup>. O modelo dominante estabelecido previa os Estados em desenvolvimento como receptores, enquanto que os Estados desenvolvidos seriam os doadores naturais no processo de cooperação internacional. A arquitetura político-institucional que sustentou a divisão Norte/Sul se constituiu em torno do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). As práticas dessa última configuraram a chamada Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), articulada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da própria organização (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

Assim, os países da OCDE passaram a ser vistos como doadores tradicionais, enquanto que os Estados do Sul, notadamente os membros do G77, como os recebedores dessa ajuda. É possível afirmar que dessa estrutura se cria uma relação vertical, na qual o G77, nos fóruns internacionais, frequentemente salientava a obrigação dos Estados ocidentais na assistência compensatória ao desenvolvimento. Para a maioria dos países em desenvolvimento, há o entendimento

15 Para maiores detalhes ver: <http://www.g77.org/doc/>. Disponível em: 11 dez. 2018.

16 Thomas Weiss (2009) lembra que a consideração de Norte/Sul é difícil para ser concebida em termos geográficos. Por exemplo, na concepção política, países que se situam geograficamente no hemisfério Sul são considerados do “Norte”, é o caso de Nova Zelândia e Austrália. Por outro lado, Estados do Norte, como China, encontram-se no “Sul”. Estados considerados desenvolvidos passaram a compor o que se entende por Norte (assim Estados Unidos e Canadá, países hoje da União Europeia, Japão, e mesmo Austrália e Nova Zelândia). Os demais países passaram a ser vistos como o Sul (WEISS, 2009).

de que o Norte deveria assumir compromissos formulados em termos de responsabilidades históricas pela exploração colonial e pós-colonial (MILANI, 2014).

A AOD foi criada pelo CAD em 1972, e seus conceitos estruturantes ainda norteiam as assistências dos Estados membros da OCDE. A definição considera assistência desse tipo apenas recursos financeiros, bens e assistência técnica que seja oferecida para outros países em prol do desenvolvimento. Portanto, há a supressão de diversas outras formas de suporte fornecido, como ajuda humanitária, militar e inclusive as movimentadas por entes não estatais (ONGs, empresas privadas, etc) (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

## 9.2. BRICS E A CSS

Com a emergência de Estados do Sul no cenário político-econômico internacional, a prática de cooperação para o desenvolvimento ganhou novos contornos. Isso porque países historicamente considerados receptores buscaram assumir, paulatinamente, a postura de doadores, por meio de vários programas de assistência. Esse fenômeno começou a ter delineamentos mais precisos com a crise financeira de 2008, quando houve uma redução da participação dos doadores tradicionais e o engajamento mais expressivo de países do Sul, com ênfase aos pertencentes ao BRICS (MILANI, 2014).

Países emergentes como membros dos BRICS passaram a ser chamados de “novos provedores”. Gomes e Esteves (2018) chamam a isso de “efeito BRICS”. A partir dele, potências emergentes estruturaram sua atuação de dois modos, um competitivo, aumentando a assistência para o desenvolvimento e possibilitando diversificação na cooperação para os Estados do Sul; e outro de diferenciação, pois procuram rever normas organizadoras da lógica desse tipo de cooperação.

Em termos competitivos, o volume de assistência ao desenvolvimento de países do Sul aumentou consideravelmente. A despeito dos Estados do Sul com maior evidência, como os membros do BRICS, outros países de economia de médio porte também incrementaram sua participação em termos de cooperação internacional, como a Indonésia, o México e a Turquia (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

Ressaltando especificamente os Estados dos BRICS, de antemão, é necessário pontuar que o engajamento chinês é significativamente maior do que o dos demais países do agrupamento. A China possui um arcabouço institucional amplo, encarregado de coordenar os projetos de cooperação. São exemplos marcantes o Banco do Povo da China, o Banco de Desenvolvimento da China e o EximBank. Esses bancos proporcionam linhas de crédito para diversos países, principalmente aqueles situados no continente africano. A atuação chinesa está voltada, em boa medida, ao financiamento de projetos de grande porte. Normalmente, esses projetos são negociados em operações entre governos, visando ampliar laços comerciais e facilitar o acesso chinês a bens primários. Embora tenha como prática principal os acordos bilaterais, os chineses estão cada vez mais se envolvendo com instituições multilaterais; é o caso de parcerias feitas junto ao Banco Africano de Desenvolvimento (ABDENUR; FOLLY, 2015).

O Brasil, por sua vez, tem práticas de cooperação ao desenvolvimento desde a década de 1970. Mas, como enfatizado, essa política tornou-se consideravelmente mais expressiva no início do século XXI, quando passou a ser considerada uma estratégia de política externa para inserção do país como *player* global. A coordenação é feita pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Itamaraty. A ABC tem como foco nichos de cooperações para im-

pulsionar políticas públicas, como fomento de agricultura tropical, saúde pública e educação. Além disso, funciona como facilitadora para negócios entre empresas transnacionais brasileiras. Diversas linhas de crédito são proporcionadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento do país (BNDES)<sup>17</sup>.

A Índia foi uma das pioneiras na CSS, pouco tempo após a sua independência, em 1947, ela já tinha montantes destinados a financiamento voltados ao desenvolvimento. Mas, do mesmo modo que o Brasil, esse tipo de cooperação cresce de forma expressiva só a partir dos anos 2000. Junto com Brasil e África do Sul, por exemplo, a Índia tem importantes projetos de cooperação no continente africano; quando conjuntos, esses projetos são articulados por meio do Fundo IBAS. Em 2012, os indianos criaram, no âmbito do seu ministério das relações exteriores, a Administração das Parcerias para o Desenvolvimento (ABDENUR; FOLLY, 2015).

No caso da Rússia, há um fenômeno interessante. Enquanto União Soviética, ela foi responsável por financiar diversos projetos no Sul Global. Porém, com o fim do regime, ela passou a ser um grande destinatário de assistência. Por outro lado, em 2007, o governo russo externou seu desejo de reforçar parcerias com Estados do Sul. Nesse sentido, o governo do país declarou com prioritárias parcerias com a África. Para tanto, em 2011, foi criado o Fórum de Negócios Rússia-África (ABDENUR; FOLLY, 2015).

Por fim, a África do Sul também vem tendo um papel importante dentro da cooperação Sul-Sul, a despeito de sua economia muito mais modesta, se comparada aos demais do agrupamento. A cooperação para o desenvolvimento sul-africana foi impulsionada com o fim do *apartheid*. Hoje, a África do Sul é o maior fornecedor africano de cooperação no seu continente. Para tanto, ela dispõe de agência especializada desde 2007. Em grande medida, o foco dos sul-africanos tem sido na agenda ligada à manutenção da paz e reconstrução pós-conflito. No entanto, há também um crescente envolvimento em projetos de agricultura e infraestrutura (ABDENUR; FOLLY, 2015).

De modo conjunto, é de se destacar a criação do chamado Novo Banco de Desenvolvimento pelos BRICS. O banco foi vislumbrado em 2014, na reunião de Cúpula em Fortaleza. Trata-se de um processo interessante de institucionalização dentro do agrupamento, e que justamente tem destaque para a pauta da cooperação para o desenvolvimento. A sede do banco é em Xangai, na China, e um primeiro escritório regional está sendo estabelecido na África do Sul. Os primeiros projetos financiados dão conta de questões de sustentabilidade energética. Esses foram os cinco primeiros, um em cada país membro. Há uma ênfase em fomentar projetos ligados a Agenda pós-2015, ressaltando projetos concernentes aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>18</sup>.

O efeito BRICS não apenas está buscando ampliar a possibilidade de cooperação em torno de países do Sul, eles igualmente trazem um fenômeno de diferenciação na agenda normativa. Um exemplo marcante é a oposição a condicionalidades políticas, o que remete diretamente ao princípio da não intervenção – frequentemente a cooperação da OCDE vem acoplada a uma agenda de direitos humanos, democratização, liberalização de mercados etc. (GOMES; ESTEVES, 2018).

Outro elemento importante é a narrativa de horizontalidade, em oposição à ideia de ajuda. De acordo com Abdenur e Folly (2015), a lógica econômica da CSS desdobra-se na ideia de benefício mútuo: o discurso de cooperação dos países BRICS indica que, ao ampliar seus projetos de coo-

17 Para mais informações ver: <http://www.abc.gov.br/>. Disponível em: 10 dez. 2018.

18 Informações disponíveis no site institucional: <https://www.ndb.int>. Disponível em: 10 jan. 2019.

peração para o desenvolvimento, esses governos podem, do mesmo modo, aumentar as oportunidades de lucro para as empresas que investirem em outros Estados, ao mesmo tempo em que ajudam a promover o crescimento e o desenvolvimento aos países que recebem o investimento.

Besharati e Esteves (2015) lembram que, com muita frequência, rejeita-se adjetivar a cooperação com a palavra “ajuda”. Preferem-se termos como acordos de amizade (Brasil) ou parceria (África do Sul). Mas para evitar que a obrigação moral por meio da cooperação Norte-Sul se esvazie, eles procuram enfatizar a noção de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Nesse caso, a ajuda na cooperação Sul-Sul é decorrente de um espírito de solidariedade, amizade e compartilhamento entre pares, ao passo que a Norte-Sul funda-se em uma questão de reparações históricas pela exploração colonial e pós-colonial. Assim, as potências emergentes procuram ter o cuidado de evitar que o discurso de responsabilidade do Norte se esvazie.

Por meio da assistência Sul-Sul e a noção de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, vê-se a ajuda do Sul como bem-vinda. Contudo, é reiteradamente reforçado a ideia de que o Norte tem o dever de contribuir com 0,7% de sua renda nacional bruta em AOD (MILANI, 2014). Não obstante o componente inovador, alguns aspectos precisam ser enfatizados. Primeiro que, sistematicamente, há uma supervalorização do papel da cooperação Sul-Sul. Para se ter uma ideia, estimativas apontadas pelos autores Besharati e Esteves (2015) demonstram que mais de 60% do orçamento para a cooperação advém dos Estados do Norte, de 25-30% de entes não governamentais e apenas algo em torno de 5%, da CSS.

A cooperação Sul-Sul não está isenta de críticas e questionamentos. Gray e Gills (2016) enfatizam, por exemplo, que há dúvidas quanto ao papel das potências emergentes. Os novos provedores estariam, de fato, engajados em um novo arranjo internacional visando superar a estrutura enviesada promovida pelas potências ocidentais, ou estão apenas procurando reproduzir o que já existe, alterando assim suas próprias posições dentro do sistema global? Em outras palavras, seria a cooperação Sul-Sul efetivamente voltada a ganhos mútuos ou é apenas uma estratégia de busca pelo chamado “interesse nacional”?

Ambos os autores destacam que parte da literatura considera que a assistência fornecida pelas potências emergentes acelera uma mudança de paradigma, em que se sai das normas neoliberais advindas das políticas da OCDE para um modo mais benéfico de ajuda ao desenvolvimento, fora da estrutura dominante do Ocidente. No entanto, há visões bem mais céticas com as políticas das potências emergentes, notadamente a China – classificado como uma espécie de doador predador (*rogue donor*), para definir sua relação com os países africanos e a busca por recursos naturais (GRAY; GILLS, 2016).

Críticos das práticas das potências emergentes falam em uma espécie de insubordinação, onde agora não só são explorados pelas potências tradicionais do Norte Global, como pelos emergentes. Afirma-se, por exemplo, que há um tipo de neocolonialismo ou subimperialismo advindo de práticas de potências emergentes. Nesse sentido, vê-se o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS como uma forma de subimperialismo financeiro. Para ele, essas instituições contribuem muito pouco para mudanças e, no geral, servem apenas para redirecionar lucros para novas áreas, com destaque negativo para os países do continente africano.

Então, uma nova ordem, apartada do neoliberalismo dominante surgido do Norte, não adviria dos BRICS. Ela só pode vir de um movimento de baixo para cima, contra hegemônico, tanto contra o imperialismo tradicional, como contra o subimperialismo dos BRICS (GRAY; GILLS, 2016).

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

Este capítulo teve como objetivo apresentar uma breve reflexão acerca da cooperação Sul-Sul, com enfoque na participação das potências emergentes que perfazem o agrupamento BRICS. De início, ressaltaram-se questões basilares que envolvem a temática da cooperação internacional, destacando o momento de ascensão da CSS e o domínio da Cooperação Norte-Sul.

O texto mostrou que, não obstante a predominância da ajuda proveniente do Norte Global, a CSS não é um fenômeno recente. Ela tem suas origens ainda em meados do século XX. De fato, o que mudou foram certos padrões qualitativos e quantitativos, decorrentes da maior participação de potências emergentes após a crise financeira de 2008. Os países que compõem o agrupamento BRICS transformaram-se em atores centrais nessa dinâmica.

Com a CSS entrando em evidência, diversos aspectos comparativos surgiram para procurar diferenciar este tipo de engajamento da cooperação Norte-Sul. Por exemplo, enquanto esta última é caracterizada por um padrão vertical, e marcada por ser um fenômeno de ajuda (muitas vezes vista como uma obrigação decorrente da exploração colonial), a CSS passa a ser entendida como uma parceria, que é muito mais voltada para ganhos mútuos, um padrão horizontalizado.

Mesmo assim, a CSS não está alheia a interpretações mais céticas. Viu-se que há uma desconfiança em relação a esse tipo de cooperação, quando se trata de uma parceria real ou apenas de uma nova forma de subordinação. Além disso, se comparada com a cooperação Norte-Sul, a CSS ainda tem um volume pouco expressivo no seu total - principalmente quando se retira a China dos dados colhidos.

Ainda é cedo para ter um diagnóstico preciso do que é essa CSS e até onde ela pode chegar. O fato é que ela trouxe oportunidades e novos desafios, os quais apontam para um processo de reestruturação da arquitetura institucional da cooperação para o desenvolvimento, e os BRICS são atores importantes nesse movimento.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

AYLLÓN, Bruno. (2007). “La Cooperación Internacional para el desarrollo - fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2. NUPRI/USP. pp. 32-47.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal.; FOLLY, Maiara. “O Novo Banco De Desenvolvimento e a Institucionalização do BRICS”. In: BAUMANN, R. et al. **BRICS: Estudos e Documentos**. Brasília, DF: FUNAG, 2015. pp. 79-114.
- AYLLÓN, Bruno. (2007). “La Cooperación Internacional para el desarrollo - fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales”. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2. NUPRI/USP. pp. 32-47.
- BESHARATI, Neissan.; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto int.** [online]. 2015, vol.37, n.1, pp.289-330.
- GOMES, Geovana Zocal.; ESTEVES, Paulo. The BRICS Effect: Impacts of South–South Cooperation in the Social Field of International Development Cooperation. **IDS Bulletin**, v. 49, n. 3, 2018, pp. 129-1444.
- GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 228 p.
- GRAY, Kevin.; GILLS, Barry K. South–South cooperation and the rise of the Global South. **Third World Quarterly**, 37:4, 2016, pp. 557-574.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- MILANI, Carlos R. S. “Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul”. In: SOUZA, André de Mello e. (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. 1ed. Brasília: IPEA, 2014, v. ?, pp. 33-56.
- PINO, Bruno. A. “Evolução histórica da Cooperação Sul Sul”. In: SOUZA, André de Mello e. (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. 1ed. Brasília: IPEA, 2014, v. ?, pp. 57-85.
- WEISS, Thomas. Moving Beyond North-South Theatre. **Third World Quarterly**, v. 30, n. 2, 2009, p. 271-284.

## 10. EMPRESAS TRANSNACIONAIS E A PERIFERIA GLOBAL

A participação dos atores transnacionais é um fator cada vez mais recorrente na dinâmica política internacional contemporânea. Trata-se de um fenômeno que coloca em xeque a exclusividade dos Estados nas Relações Internacionais.

Reinaldo Gonçalves (2016) afirma que o que caracteriza, teoricamente, a transnacionalidade de um agente é a ausência de uma referência nacional predominante em termos de interesses (econômicos e políticos) e valores, ou seja, uma relação orgânica entre nacionalidade, interesses e valores. Nesse sentido, há inúmeras organizações não governamentais de alcance transnacional, já que nem estão ancoradas em qualquer Estado-nacional, nem têm identidade nacional (exemplos corriqueiros são o Greenpeace e a Transparency International).

O que nos interessa aqui é um tipo particular de ator transnacional: grandes grupos econômicos que operam em escala global, denominados empresas transnacionais (ETNs), ou, com frequência, empresas multinacionais ou ainda corporações multinacionais. Esses grupos ou tipos de empresas operam em pelo menos dois países e controlam uma quantidade relevante de ativos específicos (tecnologia, capital, capacidade gerencial, organizacional e mercadológica), os quais são tanto recursos de poder econômico como político. São empresas que podem operar na indústria, nos serviços, ou mesmo no setor primário, bem como bancos e outras instituições financeiras não bancárias.

Para Willetts (2008), toda companhia que importa e exporta está engajada em atividades econômicas internacionais, mas se elas pressionam os governos estrangeiros, podem ser consideradas atores políticos transnacionais. Elas passam a ser consideradas ETNs só quando passam a ter ramos ou subsidiárias fora do seu país de origem.

O estudo sobre ETNs nas relações internacionais e, assim, das ações desses atores na Política Internacional, é ainda muito incipiente, havendo uma análise mais apropriada pela perspectiva da Economia Política Internacional (EPI). Segundo essa abordagem, é impossível separar questões políticas e econômicas ou mesmo considerar apenas as relações entre Estados.

Contudo, alerta Guedes (2000) que ainda há lacunas na literatura de EPI e sobre as ETNs, principalmente a relação dessas empresas com questões sociais, culturais e ambientais. É preciso então juntar e impulsionar a literatura de Política Internacional para poder explicar o comportamento de Estados e ETNs na economia mundial. Sobretudo, visualizar as relações de poder que existem por trás dessas empresas e de suas origens, já que as maiores empresas transnacionais do mundo são provenientes de países desenvolvidos e estão distribuídas geograficamente com suas subsidiárias, em sua maioria, em países periféricos (UNCTAD, 2017; UNCTAD, 2016; WILLETS, 2008). Com isso, são nesses países menos desenvolvidos que essas empresas pressionam governos em benefícios de seus interesses, fazem ou tentam fazer as remessas de seus lucros para as matrizes em países desenvolvidos com menor ou nenhuma taxa por parte dos países periféricos e desrespeitam direitos humanos, meio ambiente, direitos trabalhistas e sociais.



## 10.1. DESAFIOS DA GOVERNANÇA DAS CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS

Em regra, considera-se ator transnacional aquele que não possui uma identidade nacional específica. Porém, aponta Gonçalves (2016) que, a quase totalidade de empresas transnacionais tem “certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF e passaporte” fornecido por um Estado-nacional. Nesse sentido, por exemplo, a General Motors é uma empresa norte-americana, a Nestlé é uma empresa suíça, a Toyota, japonesa e assim por diante.

Esse fato específico ocorre por duas razões centrais. Primeiramente, o controle dessas empresas está localizado em um determinado país, são raros os casos em que isso não ocorre. Em segundo lugar, é do interesse dessas empresas manter um forte vínculo com um Estado-nacional, o qual possa protegê-la em sua atuação em âmbito global, inclusive firmando tratados de proteção ao investimento e à propriedade intelectual nas dimensões bilaterais, plurilaterais e multilaterais, assim como fazendo com que esses acordos sejam cumpridos.

Nesse sentido, as Empresas Transnacionais podem ter forte identidade nacional e, ao mesmo tempo, serem atores transnacionais, pois seus interesses econômicos estão referenciados a dezenas de espaços nacionais. Por isso, Gonçalves (2016) afirma que essas entidades têm alcance transnacional qualificado. Qualificação que toma por base a âncora nacional, nos planos cultural, econômico e, sobretudo, político. Este é um argumento inicial que precisa ser feito antes de qualquer ponderação sobre esses atores.

A significativa expansão das empresas transnacionais, com o fim da Segunda Guerra Mundial, é um dos assuntos mais controversos no plano das Relações Internacionais (RI) – notadamente no âmbito da Economia Política Internacional. Como lembra Robert Gilpin (2003), alguns entendem que essas poderosas organizações são um verdadeiro dom para a humanidade, pois, dentre outros aspectos, difundem tecnologias e alavancam o desenvolvimento econômico entre países em desenvolvimento, articulando economias nacionais com redes de interdependência. Outros, no entanto, as veem como predadores imperialistas a explorar a todos em benefício dos seus dirigentes, assim como criam uma trama de dependência política e econômica.

Os temores e as esperanças inspirados pelas ETNs são bem fundados, pois elas continuam a crescer em termos de importância, e muitas delas são instituições economicamente mais poderosas do que diversos Estados. Gilpin (2003) enfatiza que o escopo das operações e a extensão do território coberto por essas empresas são maiores do que o de qualquer império que já existiu. Dentre as teorias que procuram explicar a natureza das ETNs é possível destacar duas: a teoria dos ciclos de produção e a teoria da organização industrial baseada na integração vertical.

A primeira delas destaca que toda tecnologia e todo produto se desenvolvem em três fases: a) a fase de introdução; b) a fase do desenvolvimento; e c) a fase madura, da padronização. A primeira delas tende a se localizar nos países mais avançados industrialmente, pois as empresas oligopolistas possuem nos seus Estados mercado interno (demanda) e inovação tecnológica (oferta). Na segunda fase, os processos de maturação continuam se aperfeiçoando e o lócus da produção começa a se deslocar para outros países industrializados. Já na terceira fase, a produção pode se deslocar para países menos desenvolvidos, onde há vantagens comparativas com o menor custo de mão de obra – o que ocorreu particularmente nos Novos Países Industrializados (NPIs).

A partir da nova plataforma, os Estados em desenvolvimento, o produto acabado ou seus componentes passam a ser exportados para mercados internacionais. Esse comércio intrafirma

passou a ser uma característica importante da economia mundial contemporânea. Trata-se do chamado investimento estrangeiro direto (IED), o qual combina produtos e técnicas de produção altamente padronizados com mão-de-obra relativamente barata.

As limitações dessa teoria levaram a outra, a Teoria da Organização Industrial, que está baseada na integração vertical. Além de reproduzir um produto padrão, as ETNs buscaram também integrar verticalmente as várias fases do negócio, principalmente para reduzir os custos da transação. Uma motivação básica para o investimento externo direto é aproveitar os custos de produção mais baixos e os benefícios fiscais oferecidos pelos países menos desenvolvidos. Além disso, essas firmas procuram antecipar o surgimento de concorrentes nos países hospedeiros, com esse processo.

Por muito tempo, a ideia de empresas multinacionais era um eufemismo para empresas norte-americanas que se espalharam pelo mundo. Posteriormente, empresas da Europa Ocidental e Japão seguiram o mesmo percurso. Hoje, há também empresas de países em desenvolvimento com importante inserção no mercado globalizado.

Segundo dados de 2004 sobre a lista da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), das 100 maiores ETNs que possuíam mais ativos fora dos seus Estados-sede são, em sua maioria, de desenvolvidos. Elas estão baseadas em 138 países, sendo 35 países desenvolvidos e 103 em desenvolvimento, incluindo 35 em países africanos (WILLETS, 2008).

Segundo dados da UNCTAD (2017), da lista de 100 maiores ETNs com ativos estrangeiros, só 8 são de países em desenvolvimento e notadamente com destaque para as chinesas. Já quanto às 50 principais TNCs financeiras classificadas pelo Índice de Distribuição Geográfica em 2017, temos apenas 9 empresas dessas oriundas de países em desenvolvimento. Ou seja, as empresas com maior distribuição geográfica são de países desenvolvidos.

Também é interessante observar os dados de 2016 do UNCTAD sobre as 100 principais ETNs por ativos estrangeiros de economias em desenvolvimento e em transição e ver a diversidade de empresas asiáticas, latino-americanas, árabes e africanas. Há uma predominância maior de empresas asiáticas e ainda um déficit de participação de companhias africanas, bem como os valores de ativos estrangeiros ainda é muito menor que os das empresas de países desenvolvidos. Tais fatos justificariam a grande ausência dessas ETNs de países em desenvolvimento no top 100 mundial.<sup>19</sup>

De acordo com Willetts (2008), há uma imagem clássica das ETNs como companhias grandes dos EUA que expandem sua produção e vendas no mundo, especialmente explorando o trabalho barato nos países em desenvolvimento. Contudo, o autor ressalta que as empresas do terceiro mundo vêm se tornando mais importantes, com destaque para as Chinesas.

As ETNs de países em desenvolvimento são pequenas, mas estão conseguindo ganhar destaque em algumas indústrias particulares, como, por exemplo, eletrônicos e automóveis. Há uma proximidade e facilidade maior dessas empresas investirem em países também em desenvolvimento tanto quanto em países desenvolvidos. Segundo dados de 2006 da UNCTAD analisados por Willetts (2008), dois exemplos de ETNs de países em desenvolvimento são a

19 Para maiores informações sobre as listas de ETNs, países de origens e distribuição geográfica, acessar o banco de dados da UNCTA em: <https://unctad.org/en/pages/diac/world%20investment%20report/annex-tables.aspx> Acesso em: 10 abr. 2019.

companhia brasileira Marcopolo, manufatura que comercializa em vários países sul-americanos e vende para mais de 80 países; e o outro exemplo é a companhia jordaniana Hikma Pharmaceuticals, que manufatura em outros dois países árabes e em Portugal, tem vendas fortes no Oeste da Ásia e no Nordeste da África, além de iniciar uma expansão para a Europa e os EUA.

## 10.2. AS ETNS E OS INTERESSES NACIONAIS DOS ESTADOS-SEDE

Politicamente falando, as empresas transnacionais têm sido vistas pelos líderes dos seus Estados-sede como elementos importantes na perseguição dos chamados interesses nacionais. Como lembra Gilpin (2003), líderes políticos norte-americanos frequentemente enfatizam que o interesse do Estado é assistido pela expansão das empresas de bens e serviços dos Estados Unidos no exterior. Os lucros enviados pelas empresas que funcionam no exterior são parte importante do balanço de pagamentos do país.

O investimento externo direto é considerado um instrumento importante, pelo qual os Estados Unidos poderiam manter sua posição relativa nos mercados mundiais. É ilustrativo ressaltar que, não obstante esses investimentos impliquem em exportação de capital e tecnologia, o verdadeiro centro do poder empresarial – finanças, pesquisas e desenvolvimento e o controle gerencial – permanecem no país-sede.

Especialmente no aspecto político, as ETNs têm sido consideradas um importante instrumento para a difusão da ideologia do sistema de livre iniciativa (livre mercado). Gonçalves (2016) lembra que, em termos de política externa, frequentemente, Estados usam empresas transnacionais como instrumentos econômicos (ex: meios para embargos e sabotagem) e políticos (ex: para derrubar governos). Já as empresas, por sua vez, usam seus Estados-sede como instrumento político – até mesmo de pressão militar – para alcançar melhores negócios (como acesso às fontes primárias, notadamente petróleo). Não é incomum ver comitivas de empresários viajando ao lado de chefes de Estado e de governo.

Em resumo, Estados usam atores privados para alcançar objetivos de interesse público, ao passo que empresas se valem do arcabouço político do Estado para atingir objetivos privados. Existe uma simbiose complexa e, por vezes, controversa entre atores públicos e privados.

É interessante mencionar a pesquisa de Guedes (2000), pois analisou a importância da variável nacionalidade para explicar o comportamento das ETNs nas questões ambientais em países em desenvolvimento. Para a autora, a análise vasta de subsidiárias brasileiras de empresas transnacionais, com sede em diversos países de origem mostrou que a definição de padrões legais e do estilo de gerenciamento dos países do Estado-sede influenciam nas políticas e práticas ambientais das empresas. Sendo assim, a nacionalidade da empresa exerce influência significativa sobre o comportamento de ETNs e, de certo modo, os Estados ainda conseguem compelir algumas ações dessas empresas.

Há também o outro lado da moeda e as ETNs mostram-se habilidosas em constranger os Estados. Primeiro, nas transações correntes das finanças, pois diminuem a soberania dos Estados em controlar o comércio internacional. Elas são capazes de mudar os preços e alterar a localidade, caso sejam taxadas ou se passarem por um alto controle governamental de suas transações

financeiras internacionais. Há uma dificuldade dos Estados regularem as transações internacionais e as empresas utilizam-se da triangulação, que é o uso de países terceiros para contornar restrições comerciais de um país para outro (WILLETTS, 2008). Isto é, a potencialidade de ramificação das ETNs em vários países aprofunda essa possibilidade do uso da triangulação para mostrar que os países não podem controlar seus comércios internacionais.

Segundo, leva-se a outro modo de ação dessas empresas, que é a sua extraterritorialidade, pois as ETNs são capazes de mover suas produções de um país para outro e isso constrange os governos a diminuírem, a não regularem ou taxar as companhias. A estrutura extraterritorial das empresas pode gerar problemas de conflitos entre países, pois a autoridade legal de um Estado pode ser atingida ou impactar extraterritorialmente outro país (WILLETTS, 2008). Por exemplo, quando o governo dos EUA decide regular alguma operação das ETNs, as subsidiárias em outros países podem seguir as normativas dessa grande potência internacional e não obedecer a autoridade legal dos países em que estão localizadas.

Por fim, o que se pode ver é que na atual condição de desregulamentação doméstica dos Estados pela ação das ETNs, em algumas áreas há o exercício de regulamentação em nível global. Isso pode ocorrer de forma coletiva pelos governos para frear a ação dessas empresas; pela coação dos consumidores em forçar a criação de códigos globais de conduta, com colaboração das ONGs; e pela pressão para que as companhias globais assumam auditorias sociais e ambientais (WILLETTS, 2008).

Como bem observa Willetts (2008), esses fatos de regulamentação em nível global é resultado da colaboração conjunta de governos, ONGs e o Secretariado da ONU. Esses atores têm cada vez mais feito esforços para recrutar as ETNs como parceiros voluntários em um impacto global para implementar princípios de responsabilidade social corporativa em direitos humanos, padrões de trabalho, meio ambiente e anticorrupção.

### 10.3. QUESTÕES GLOBAIS E A ATUAÇÃO DAS ETNS

A relação nebulosa com os Estados é apenas um dos aspectos ambíguos que envolvem as ETNs no plano internacional. As suas atuações são permeadas de outras questões entendidas por boa parte da literatura como problemáticas. Os argumentos sobre ações deletérias das transnacionais são variados. Empresas transnacionais são acusadas frequentemente de transferirem para os países menos desenvolvidos tecnologias questionáveis tanto do ponto de vista ambiental como da segurança – um exemplo é a Enron, que atravessou regulamentos ambientais em diversos países, causando efeitos desastrosos. Outro aspecto criticado é que, em certos casos, ocorre inversão de fluxo no tocante ao investimento externo direto. Em alguns momentos, as transferências de lucros das empresas para os países-sede podem ser maiores do que o investimento.

Além disso, frequentemente argumenta-se que o envolvimento de ETNs pode destruir empreendimentos domésticos, como no caso em que se estabelecem certas práticas predatórias que inviabilizam empresas do país hospedeiro. Do ponto de vista do desenvolvimento, afirma-se que usualmente empresas transnacionais evitam transferir o controle de tecnologias importantes para os países menos desenvolvidos.

No tocante aos aspectos políticos, há outros elementos dignos de nota. Constantemente, empresas transnacionais são acusadas de exigir mudanças legais nos países hospedeiros e de criar uma dependência econômica por parte de Estados mais pobres. Em certos casos, afirma-se que multinacionais formam alianças com governos autoritários para levar vantagens políticas, inclusive se envolvendo com graves violações dos direitos humanos. Recentemente, estudos mostraram o envolvimento da Volkswagen com o regime militar no Brasil, inclusive entregando funcionários. Sem falar nos aspectos já ressaltados dos quais muitas vezes elas são instrumentos de pressão política dos seus Estados, ou usam o arcabouço diplomático para ganhar benefícios comerciais.

Do ponto de vista cultural, há também a questão de que ETNs procuram criar novos padrões de consumo nas sociedades, fazendo com que as pessoas se tornem dependentes de produtos que não são naturalmente de seu país. Igualmente, nessa seara, existe a procura por impulsionar valores estrangeiros em claro conflito com os internos. Há, portanto, o argumento de imperialismo cultural.

Há desafios também que são decorrentes de elementos novos, como o fato de empresas transnacionais buscarem sair do âmbito dos interesses exclusivos de suas firmas e procurarem engajar-se em questões voltados à esfera pública. São exemplos os casos das agências de classificação, que estabelecem o quão confiável é o país, fato que afeta a capacidade dos Estados de adquirir financiamento externo – tal qual *Standard and Poors*. Assim como o engajamento do mundo corporativo na criação de instrumentos legais, como foi no caso das regras de propriedade intelectual no âmbito da OMC.

Governança do mercado pode ser entendida como sendo as instituições, governamentais e não governamentais, que possibilitam e constroem o comportamento do mercado e seus atores. Para Para Kobrin (2008), a globalização parcial existente demanda uma relação de governança que envolve entes públicos e privados e, nesse processo, existe a necessidade de que mecanismos políticos alcancem o avanço acelerado dos mercados globais.

Gilpin (2003) lembra que vários esforços de criar um código de conduta internacional para as corporações falharam. Nem a ONU, nem a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), tampouco as organizações regionais conseguiram obter êxito nessa esfera. O regime de investimentos internacionais está sendo, assim, forjado pela ação de empresas individuais, governos de origem e governos hospedeiros. Para o autor, o resultado disso é a formação de uma estrutura complexa e contraditória de relações entre empresas e governos.

Com o objetivo de guiar uma agenda para a regulação do comportamento das corporações transnacionais, Stiglitz (2006) aponta alguns elementos que ele considera essenciais: 1) tornar mais abrangente a responsabilidade social das empresas; 2) limitar o poder das corporações (por exemplo, regulando práticas nocivas monopolísticas, anti-competição); 3) aperfeiçoar a governança corporativa, de modo que para que uma ETN atue em determinado Estado ela deve seguir as leis nacionais; 4) Criar uma legislação global de modo que permita o acesso de indivíduos para demandar responsabilização das empresas; 5) reduzir o domínio da corrupção.

Atualmente, um papel importante vem sendo exercido pela sociedade civil. ONGs e outras organizações têm buscado se engajar no processo de regulação das ETNs. Como exemplo têm-se as ações de grupos como o *Greenpeace* e o *Oxfam*, ou mesmo o *Women Working Worldwide* – organização de apoio ao trabalho das mulheres.

Recentemente, surgiu no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU um movimento mais ativo no sentido de se criar regras de conduta para as ETNs. Em 2011, foi aprovada por unanimidade uma resolução que criou um Guia de Princípios sobre Negócios e Direitos Humanos<sup>20</sup>. Esse foi um projeto encabeçado por John Ruggie (2014), enquanto estava na condição de Representante Especial do Secretário Geral para Negócios e Direitos Humanos.

O Guia de Princípios (2011) está baseado na ideia de que a conduta corporativa em âmbito global é moldada pela atuação de três diferentes sistemas. O primeiro é o sistema de direito público nacional e internacional. O segundo é uma espécie de governança civil composta por pessoas afetadas pelos negócios das ETNs e por pessoas engajadas em diversos mecanismos de *compliance* de sociedade civil. Por fim, o terceiro é a própria governança corporativa. Devido à falta de instrumento único internacional, esse guia de procedimento pretende estabelecer uma forma de regulação onde cada um dos sistemas suplementam as lacunas dos demais e estabelecem uma situação de reforço mútuo.

O Guia de Princípios (2011) estabelece 31 diretrizes, com uma concepção de complementariedade entre o direito, as práticas e demais normas não-legais (*policy*). Ele incorpora todos os direitos reconhecidos por tratados internacionais e é factível de ser aplicado por todos os Estados. Não se trata de uma criação normativa nova, mas apenas da sistematização de um arcabouço legal já existente. Elementos do Guia estão sendo implementados por organizações regionais (como União Europeia, União Africana e ASEAN), pela ISO (organização de padronização internacional) e vêm sendo usados por diversas organizações de trabalhadores e por ONGs como mecanismos de pressão.

Não obstante o estabelecimento do Guia de Princípios, alguns Estados dentro do próprio Conselho de Direitos Humanos ainda consideram a sistematização trazida muito longe da adequada. Assim, o governo do Equador propôs a criação de um grupo de trabalho para negociar um tratado internacional. Essa proposta foi aceita por meio de uma resolução, em 2013, e cuida da criação de um código de conduta exclusivo para empresas privadas (exclui, portanto, as empresas estatais).

A resolução foi apoiada por Venezuela, Cuba, Bolívia e África do Sul. A maioria dos Estados africanos votou a favor, assim como a Rússia, a Índia e a China (o Brasil se absteve, assim como outros Estados latino-americanos). Já os Estados Unidos e a União Europeia votaram contra, assim como o Japão e a Coreia do Sul. Houve também várias críticas de ONGs por ter afastado as empresas controladas por Estados – apesar de no geral apoiarem a proposta.

É sintomático o fato de que os Estados que detêm a maioria das ETNs de grande expressão terem votado contra. Inclusive, a maioria deles age para inviabilizar a criação desse que seria um tratado único. Para Ruggie (2014), a questão entre negócios e Direitos Humanos envolve uma gama muito grande de assuntos, o que torna pouco factível a criação de um tratado internacional único que verse sobre a matéria. Para o autor, seria melhor centrar-se em instrumentos jurídicos internacionais mais focalizados.

Toda essa questão só demonstra o quão complexo é o desafio que envolve a governança de corporações internacionais. Mesmo com a criação de mecanismos, a ação internacional ainda é

20 Disponível em: [https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_eN.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf). Acesso em: 12 jan. 2019.

muito lenta se comparada ao processo de intensificação das ETNs. É preciso maior coordenação, tanto de Estados como de organizações internacionais e da sociedade civil nesse processo.

## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

As Empresas Transnacionais impõem grandes desafios às relações internacionais, especialmente no tocante à governança global. Como reflexos diretos da globalização informacional, questões de como responsabilizar empresas que oferecem bens e serviços na rede mundial de computadores tornam-se pauta da agenda internacional, além de problemas relacionados a dados e privacidade. Como determinar qual país deve julgar alguma violação?

Por exemplo, um tribunal francês condenou o Yahoo a retirar da internet a venda de artefatos nazistas, já que o *site* possibilitava acesso de nacionais franceses, porém a empresa argumentou que sua sede e os artefatos estavam nos Estados Unidos<sup>21</sup>. Como resolver questões assim, quando a localização geográfica não é mais tão precisa?

Algumas das práticas das ETNs são efeitos do próprio sistema globalizado, outras, no entanto, são bastante questionáveis e demandam maior cuidado. Nesse sentido, países, sociedade civil e organizações internacionais vêm, ao longo dos anos, ressaltando a necessidade de se criar mecanismos internacionais de regulação dessas corporações. Scherer et al. enfatizam que atividades econômicas demandam regras para regular seu comportamento e de poder de coerção para impor essas normas (SCHERER; PALAZZO; BAUMANN, 2006).

Existe hoje um movimento que é uma espécie de autorregulação vindo do próprio mercado. Mas Polyani (2000) ressalta que essa governança do mercado não pode existir de modo isolado, ela precisa ser inserida em regras desenvolvidas no ambiente político e na sociedade, o Estado necessita estar presente. Dessa forma, as ETNs têm fortalecido seu papel nas relações internacionais, levantando dúvidas sobre sua atuação e a associação com os Estados na condução da Política Internacional.

A presente obra destaca aqui a necessidade de maiores estudos teóricos e práticos sobre a ação das ETNs na Política Internacional, principalmente através de uma interdisciplinaridade com a Economia Política Internacional (EPI). Com isso, visa ir além das discussões políticas e econômicas dessa abordagem trazendo também os impactos culturais, sociais e ambientais que tais empresas vêm causando nos âmbitos domésticos dos Estados e no sistema internacional.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

GILPIN, Robert. Capítulo 6: As empresas multinacionais e o desenvolvimento econômico. In: **Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: UNB, 2003.

GUEDES, Ana Lucia. “Repensando a nacionalidade de empresas transnacionais”. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, 2000. pp. 51-60.

21 Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2000/jul/24/internetnews.freepress>. Acesso em: 12 jan. 2019.

## REFERÊNCIAS

- GILPIN, Robert. Capítulo 6: As empresas multinacionais e o desenvolvimento econômico. In: **Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: UNB, 2003.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GUEDES, Ana Lucia. “Repensando a nacionalidade de empresas transnacionais”. **Revista Sociologia e Política, Curitiba**, n. 14, 2000. pp. 51-60.
- KOBRIN, Stephen. Globalization, transnational corporations and the future of global governance. in Andreas Geog Scherer and Guido Palazzo (Eds.): **Handbook of Research on Global Corporate Citizenship**. Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar. Forthcoming – 2008, p. 249-272.
- POLANYI, Karl. A grande Transformação: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- RUGGIE, John G. **A UN Business and Human Rights Treaty?** 2014. Disponível em: <[www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/UNBusinessandHumanRightsTreaty.pdf](http://www.hks.harvard.edu/mrcbg/CSRI/UNBusinessandHumanRightsTreaty.pdf)>. Acesso em 01 jan. 2019.
- SCHERER, Andreas Georg; PALAZZO, Guido; BAUMANN, Dorothee. 2006. Global Rules and New Private Actors: Toward A New Role of the Transnational Corporation in Global Governance. **Business Ethics Quarterly**, v. 16, n. 4, p. 505-32.
- STIGLITZ, Joseph E. The Multinational Corporation. In: **Making globalization work**. 2006, p. 187-210.
- WILLETTS, Peter. “Transnational actors and international organizations in global politics”. In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations. “Protect, Respect and Remedy” Framework**. A/HRC/17/31, 2011. Disponível em: [https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr\\_eN.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinessshr_eN.pdf) Acesso em: 12 abr. 2019.
- UNTAD, United Nations Conference on Trade and Development. Web table 19. **The world’s top 100 non-financial MNEs, ranked by foreign assets**, 2017. Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/diae/world%20investment%20report/annex-tables.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2019.
- \_\_\_\_\_. **The top 100 non-financial MNEs from developing and transition economies, ranked by foreign assets**, 2016. Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/diae/world%20investment%20report/annex-tables.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2019.



\_\_\_\_\_. **The top 50 financial TNCs ranked by Geographical Spread Index, 2017.** Disponível em: <https://unctad.org/en/pages/diae/world%20investment%20report/annex-tables.aspx>. Acesso em: 10 abr. 2019.

## 11. TERRORISMO DO SÉCULO XXI: IMPERIALISMO E TERROR

Os ataques ao *World Trade Center*, em Nova York, em 11 de setembro de 2001, marcaram as relações internacionais contemporâneas e trouxeram à tona preocupações com o terrorismo internacional, que, por sua vez, passou a figurar como assunto prioritário da agenda de segurança das potências Ocidentais, como EUA, Reino Unido e França. No entanto, o problema do terrorismo também está presente entre as preocupações do Sul Global, seja pela presença de grupos terroristas baseados em seus territórios ou pela inclusão na rota dos efeitos da Guerra ao Terrorismo.

Os atentados terroristas de 2001 fazem parte de uma longa história do terror como instrumento político. Suas causas, estragos humanitários e econômicos tornaram o 11 de setembro de 2001, um dos eventos terroristas mais importantes da história, uma vez que levou o ex-presidente norte-americano, George W. Bush, a declarar “Guerra ao Terrorismo” e implementar a “Doutrina Bush”, que, entre outras coisas, previa ações unilaterais ou multilaterais para combater o terrorismo. Além disso, a Doutrina Bush buscou dividir o mundo entre nações amigas que combatem o terrorismo e os Estados párias, que fomentam o terrorismo. Em termos discursivos, a Guerra ao Terror acabou por bilateralizar o mundo entre aqueles contra o terror *versus* os do lado do terror.

De acordo com Willetts (2008), há uma variedade de grupos que utilizam de violência e/ou crime em bases transnacionais, e podem ser diferenciados de acordo com a atividade considerada criminosa que praticam. São chamados de grupos não legítimos e movimentos de libertação. Para todos os governos, as atividades criminosas e os usos da violência política não são legítimas para o espaço doméstico dos Estados, tampouco do internacional, sendo difícil para os governos individuais agirem efetivamente contra os criminosos transnacionais, até porque o uso legítimo da força é dos Estados. Há a necessidade de cooperação e ação conjunta de atores internacionais para coibir essas práticas não legítimas na Política Internacional.

Os terroristas e grupos terroristas são exemplos de atores políticos não legítimos na Política Internacional, assim como os grupos de criminosos transnacionais, guerrilhas e movimentos de libertação nacionais. A violência política é muito comumente usada por movimentos nacionais e minorias étnicas como forma de protestar contra o governo e sua legitimidade. Willetts (2008) observa que os grupos que usam dessa violência são chamados geralmente de terroristas para aqueles que desaprovam essas ações, guerrilhas para os que são neutros, e movimentos de libertação nacional para os que os apoiam.

Vale ressaltar que, no passado, os movimentos nacionalistas conseguiam obter mais suporte externo. Contudo, com o amplo uso de políticas de violência para pressionar os governos, os grupos nacionais e minorias étnicas só conseguem apoio quando há suporte amplo da população, os canais políticos são fechados para eles, o governo alvo é altamente opressivo e a violência é limitada aos alvos militares. Dessa forma, grupos que geralmente usam violência não conseguem legitimidade, mas há circunstâncias excepcionais em que podem ser reconhecidos como movimentos de liberalização nacional e serem parte da diplomacia (WILLETTS, 2008).

No passado, o terrorismo foi usado como instrumento de conflito interno dentro de uma só sociedade, mas o acontecimento de 11 de setembro de 2001 mudou a balança política subs-

tancialmente, pois a escala de destruição implementada pelo grupo terrorista *Al Qaeda* apresentou ao mundo a nova forma de rede global transnacional. Esse grupo atuou em poucos anos em países como Quênia, Tanzânia, Iêmen, Arábia Saudita, Estados Unidos, Tunísia, Indonésia, Turquia, Espanha, entre outros (WILLETTS, 2008). Para Willetts (2008), a *Al Qaeda* é mais um grupo que faz uma coalizão contra o fundamentalismo anti-americano do que uma organização coerentemente disciplinada.

### 11.1. TERRORISMO: “UM CONCEITO CONTESTÁVEL”

Não obstante a pauta de terrorismo estar cada vez mais disseminada na Política Internacional, o termo em si, todavia, é de difícil conceituação, principalmente pelos múltiplos significados que pode adquirir. Isso facilita a sua captura para fins diferentes de mitigação e prevenção de ataques. Na prática, o termo terrorismo acabou por ser usado para designar grupos e Estados que representavam empecilhos ou rivalidades à política externa, especialmente, norte-americana.

O significado de terrorismo é alvo de disputa. De maneira geral, há quatro perspectivas: a governamental, a acadêmica, a da opinião pública e a da reação a um Estado opressor. Alex Schmid (1988) afirma que a perspectiva governamental define terrorismo por meio de suas leis, normas e regulações; já a perspectiva da opinião pública delinea o que é terrorismo, principalmente, por meio do debate público; a concepção acadêmica define o termo a partir de conceitos e classificações que orientem o objeto de pesquisa; por fim, há a perspectiva que entende o terrorismo exclusivamente como expressão política contra um Estado repressivo.

A conceituação uníssona do terrorismo é tarefa desafiadora, pois envolve um significado político, em que terrorista é sempre o “outro”. Portanto, é difícil estabelecer fronteiras práticas de onde acaba o terrorismo e onde começa outras formas de violência política, na ideia de que o fazer da política não exclui automaticamente o uso da força.

Dessa forma, terrorismo pode ser entendido como “um método de ação violenta repetida fundamentada na ansiedade, empregada por grupos, indivíduos e atores estatais (semi) clandestinos por razões criminais, políticas ou idiossincráticas, em que – diferente do assassinato – os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas imediatas geralmente são escolhidas ao acaso (alvos de oportunidade) ou selecionados (alvos simbólicos ou representativos) de uma população alvo, e servem como geradores de mensagens. A ameaça – e a violência baseia o processo de comunicação entre terrorista (organização), vítimas (em perigo) e o alvo principal (audiência), tornando-se alvo do terror, das demandas ou das atenções; a depender se a busca é por propaganda, intimidação ou coerção” (SCHMID, 1988, p. 28).

Por outro lado, Rapoport (2004, p. 65) define terrorismo como uma “tática que invariavelmente produz raiva e frustração, frequentemente levando os governos a responder de maneira não prevista, extraordinária, ilegal e destrutiva”. Nesta perspectiva, o terrorismo é visto como método, não como política expressada violentamente.

Arif e Sulema (2017) também entendem terrorismo como método, configurando uma tática designada para estabelecer opressão e medo, voltado para atingir objetivos religiosos, políticos, econômicos ou sociais. É definido como uma ação com o objetivo de espalhar os alvos e ser im-

previsível, difundindo a sensação de medo. Nesta definição, além do terrorismo ser um método, ele tem um grande componente psicológico, ou seja, o medo.

O terrorismo não é fenômeno novo. Rapoport (2004) argumenta que o terrorismo moderno apresenta quatro ondas. A primeira onda está vinculada à difusão dos ideais anarquistas, no final do século XIX, iniciada na Rússia. Segundo o autor, essa foi a primeira experiência terrorista verdadeiramente internacional e momento de criação de uma doutrina. Já a segunda onda relaciona-se às lutas anticolonialistas. A onda terrorista anticolonial iniciou na década de 1920, durou cerca de 20 anos, possuía ligação com as lutas de independência – principalmente na África e na Ásia – e apresentava forte componente anti-imperialista.

A terceira onda é a “onda da Nova Esquerda”, no pós-II Guerra Mundial, que contestava o capitalismo e as ditaduras. Essa onda foi bastante reduzida no século XX, restando pequenos grupos no Nepal e na Colômbia.

Por fim, a quarta onda tem raízes religiosas. Iniciou-se, segundo Rapoport (2004), com a Revolução Iraniana de 1979, em que grupos islâmicos assumiram o centro da onda, mas não são os únicos grupos de fundamentação religiosa a usar-se do terrorismo. A Índia, por exemplo, convive com episódios terroristas de grupos islâmicos e hindus, principalmente devido aos problemas e tensões com o Paquistão, na região da Caxemira. A quarta onda do terrorismo, assim como a segunda, tem um elemento anti-imperialista muito forte, além de sua marcante característica antiocidental e antiamericana.

## 11.2. COMBATE AO TERROR E O ORIENTALISMO

Os atentados de 11 de setembro representam o ponto alto da quarta onda de terrorismo. Os acontecimentos que se seguiram foram a invasão norte-americana do Afeganistão (2001) e Iraque (2003), sem o consentimento da maior parte da comunidade internacional e sem um acordo no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A Guerra ao Terror significou a construção de discursos que legitimaram, em certa medida, ações militares no Oriente Médio, que assumiu o lugar principal na política externa de segurança norte-americana.

As políticas de combate ao terror vão ser direcionadas a um grupo étnico-racial específico: o povo árabe, em especial de religião islâmica. Construiu-se uma “relação de risco e perigo que é difundida como ameaças que precisam ser mediadas por meio da promessa de garantia de segurança e pela normalização das condutas em nível transnacional” (GALINDO et al, 2014, p. 125). Em outras palavras, o próprio Estado ajuda a propagar a sensação de medo e terror. Partindo da conceituação de terrorismo que envolve o fator psicológico, o Estado fica no dilema de também tornar-se agente do terrorismo ao difundir o sentimento de medo.

De acordo com Lazzarato (2006), as guerras contra o terror, realizadas principalmente por Estados Unidos e Reino Unido, são guerras intimamente relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e bélico, que direcionam mentes e desejos para dentro dos fluxos do empreendedorismo dos dispositivos de segurança. Em nome da defesa da sociedade, sua segurança e proteção, utilizam-se táticas e armas de guerra contra inimigos, frequentemente fabricados, tanto em âmbito interno (migrantes árabes) quanto externo (Eixo do Mal ou o grupo de países identificados como inimigos e terroristas na Doutrina Bush).

O discurso contra o terrorismo serviu a interesses políticos, utilizado para justificar ações violentas no Oriente Médio, ao mesmo tempo em que foi usado para designar atos violentos de resistência à ocupação imperial, como acontece no conflito Israel-Palestina. Em “Orientalismo”, Edward Said (2007, p. 17) descreve orientalismo como a “distribuição de consciência geopolítica na estética, produção acadêmica, textos sociológicos, históricos e filosóficos”. Tais produções não simplesmente descreviam o mundo oriental que os europeus imaginavam, mas também contribuíam para a formulação da lei da colônia e para a justificação de sua suspensão durante situações de emergência ou ameaças à soberania ao Estado Imperial. Hussain (2003), por exemplo, em “The Jurisprudence of Emergency”, sugere que a colônia indiana era o lugar onde as tensões entre a lei e a soberania absoluta dos Estados aconteciam, e que era através do discurso colonialista – que Said chamou de Orientalismo – que as tensões eram negociadas.

Em uma perspectiva pós-colonial, parte do terrorismo internacional é causado pela expansão, principalmente militar, das potências ocidentais – especialmente EUA, Reino Unido e França -, no período pós-Guerra Fria. A invasão do Afeganistão e do Iraque, bem como o apoio irrestrito a Israel no conflito com a Palestina e incursões militares em vizinhos, como o Líbano, ajudam a reforçar essa tese.

A ideia de que o discurso do terrorismo é visto como uma forma de orientalismo ou discurso colonial não está restrito ao imperialismo ocidental do século XXI. Em livro publicado em 1988, “*Blaming the Victims: Spurious Scholarship and the Palestinian Question*”, Said e Hitchens (1988) observam como o terrorismo substituiu o comunismo como inimigo público no discurso político norte-americano e como isso afetava as políticas domésticas e externas dos EUA. Nesse sentido, a “Luta contra o Terrorismo” serve para legitimar torturas, detenções ilegais, demolição de casas, expropriações, assassinatos, punições coletivas, deportações, censuras, fechamento de escolas e universidades e bombardeios de áreas civis.

O problema de associar Oriente com terrorismo é que simplifica uma questão complexa e esconde os interesses imperialistas que se alimentam do discurso do terrorismo ao focar em elementos emocionais e estéticos, ao invés de analisar o contexto geopolítico que circunda o terrorismo. Dessa forma, o discurso antiterrorismo é propagado com base, principalmente, no apelo emocional, em que toda uma população (sobretudo árabes islâmicos) é retratada como bárbara, violenta e radical. O suicídio de homens-bombas, por exemplo, torna-se espetáculo de massa, sendo reproduzido à exaustão pelos meios de comunicação.

Se, de um lado, tem-se a espetacularização do terrorismo pelo Ocidente. Por outro, é inegável a influência de interpretações religiosas radicais no fenômeno do terrorismo contemporâneo. Dessa forma, os atos de terror também podem ser interpretados como um ato de devoção religiosa, dentro de uma batalha com sentido divino. O terrorismo islâmico, portanto, pode ser visto como um ato teológico, cometido em nome do Islã (em uma visão fundamentalista dele) e contra uma comunidade definida como infiel. Nesse sentido, o terrorismo do século XXI está vinculado à influência de intelectuais islâmicos radicais, como o egípcio Sayyid al-Qutb.

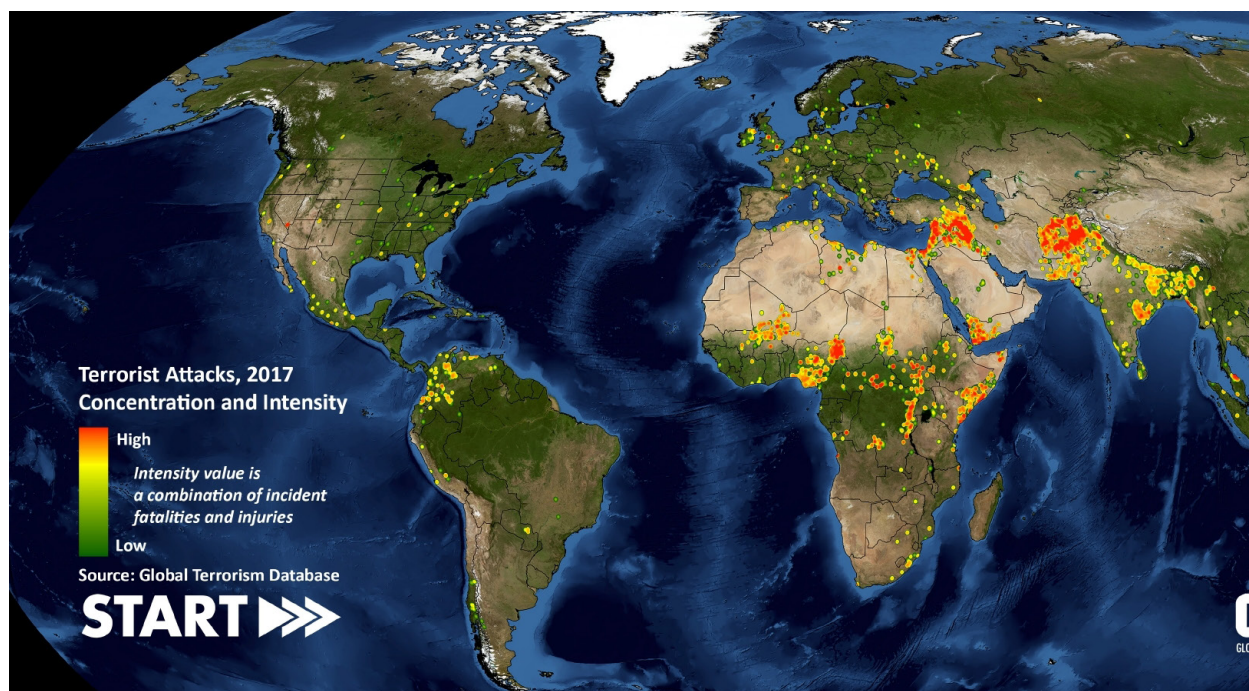
## DISCUSSÕES E TENDÊNCIAS

A vinculação direta de terrorismo e islamismo é falha e, por vezes, mascara pensamentos e políticas xenófobas e racistas. Quando se afirma sobre as “raízes islâmicas da violência”,

revela-se uma narrativa simplista e insuficiente, uma vez que pode assumir uma correlação entre religião e violência, fato que não apresenta correlação tampouco causalidade (MORTON, 2007). Assim, para Asad (2003), religião é apenas o fator suplementário ao ato do terrorismo. Ou seja, sob certas circunstâncias, interpretações radicais podem fornecer estruturas transcendentais que justificam atos de terrorismo, mas a religião, por si só, não é essencial para um ato de terror ser cometido. Em *“Dying to Win”*, Robert Paper argumenta que a religião é, na maioria dos casos, usada como ferramenta para recrutar membros para grupos terroristas e utilizada para justificar a necessidade de autossacrifício de algum de seus membros. A religião, dessa forma, dificilmente será a causa do terrorismo.

O terrorismo do século XXI é um fenômeno demasiadamente complexo. Embora tenha influência do imperialismo ocidental e encontre na religião – especialmente em interpretações radicais do Islã – uma ferramenta de justificações, esses dois elementos são insuficientes para entender por completo o terrorismo contemporâneo. Ao observar a dispersão dos ataques terroristas (ver Figura 03), vê-se que eles estão concentrados em países majoritariamente islâmicos (países do Oriente Médio, norte da África, Nigéria e Paquistão) e pobres. Ou seja, embora muito da retórica de grupos terroristas como Al-Qaeda, Isis e Boko Haram seja dirigida ao “Mal Ocidental”, seus atos de terror acontecem mais em territórios não ocidentais e contra populações majoritariamente muçulmanas.

**Figura 03 - Ataques Terroristas: concentração e intensidade (2017)**



**Fonte: Global Terrorism Database (2017)**

Isso se dá por questões logísticas – é mais custoso endereçar atentados aos países ocidentais por sua distância e aparatos de segurança -, mas também por razões de estratégia política, uma vez que esses grupos buscam derrubar lideranças e governos locais para ocupar esses espaços de poder. Por exemplo, o Boko Haram, grupo radical islâmico que atua na Nigéria, passou a

ter destaque a partir de 2009 por suas ações violentas – que envolve sequestros, assassinatos e destruição de comunidades no país. Adesoji (2010) afirma que a atuação do grupo é alarmante, principalmente pela tentativa forçada por parte de fundamentalistas islâmicos de impor uma ideologia religiosa em uma sociedade secular e constitucionalmente construída.

Dessa forma, imperialismo, disputas de poder local e terrorismo são problemáticas inter-relacionadas e que se retroalimentam, na medida em que estão nas bases de determinadas políticas e práticas de Estados e grupos, permitindo sustentar justificativas que antecipam o risco ou perigo de guerra, bem como ajudando a definir quais atores, indivíduos e territórios são terroristas, ameaças, marginais ou infiéis.

## RECOMENDAÇÕES DE LEITURA

COCKBURN, Patrick. **A Origem do Estado Islâmico**. O Fracasso da “Guerra ao Terror” e a Ascensão Jihadista. Trad. Antonio Martins. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

HOBBSAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**, trad. José Viegas, São Paulo: Cia das Letras, 2007.

## REFERÊNCIAS

- ADESOJI, A. The Boko Haram Uprising and Islamic Revivalism in Nigeria. **Africa Spectrum**, 45(2), 2010, pp. 95–108.
- ARIF, I; SULEMAN, T. **Terrorism and Stock Markets Linkages: An Empirical Study from a Front-Line Stage**. California: SAGE Publications, 18(2) (1-14), 2017.
- ASAD, Talal. **Formations of the Secular**. Stanford, CA: Stanford UP, 2003.
- GALINDO, D. et al. Biopolítica, Direitos Humanos e Racismo de Estado em nome da paz e da segurança. **Mnemosine**, vol.10, n°2, 2014, pp. 124-142.
- HUSSAIN, Nasser. **The Jurisprudence of Emergency: Colonialism and the Rule of Law**. University of Michigan Press, 2003.
- LAZZARATO, Maurizio. **As revoluções do capitalismo: a política no Império**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MORTON, Stephen. Terrorism, Orientalism and Imperialism. **Wasafiri**, 22:2, 2007, pp. 36-42, DOI: 10.1080/02690050701336774.
- PAPE, Robert. **Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism**. New York: Random House, 2005.
- RAPOPORT, David C. “The Four Waves of Modern Terrorism”. In: CRONIN, Audrey.; LUDER, James. (eds). **Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004.
- SAID, E.; HITCHENS, C. **Blaming the Victims: Spurious Scholarship and the Palestinian Question**. London: Verso Press, 1988.
- SAID, Edward. **Orientalismo. O oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- SCHMID, Alex. et al. **Political Terrorism**. New Brunswick: Transaction Books, 1988.
- WILLETTS, Peter. “Transnacional actors and international organizations in global politics”. In BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds). **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.





# EDUFT

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS

