

O ECLETISMO ANALÍTICO COMO INSTRUMENTO PARA APROXIMAR A TEORIA DA COMPREENSÃO PRÁTICA DOS FENÔMENOS INTERNACIONAIS: O CASO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA NA AVIAÇÃO

ANALYTICAL ECLECTICISM AS A MEANS TO APPROXIMATE THE THEORY TO THE PRACTICAL UNDERSTANDING OF INTERNATIONAL PHENOMENA: THE CASE OF CLIMATE GOVERNANCE IN AVIATION

Ana Paula Machado Cavalcante¹

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Universidade de Brasília

Brasília – Distrito Federal – Brasil

Resumo: Eventos em escala planetária, como mudança de clima e pandemia da COVID-19, apontam para a complexidade do sistema internacional em que, por um lado, cresce a relevância da governança global e, por outro, observa-se um recrudescimento de nacionalismos e disputas entre países para ampliar poder. Nesse contexto, o artigo analisa o instrumental analítico ensinado nos cursos de Relações Internacionais (RI) e sua utilidade na análise de fenômenos complexos do atual sistema global. O argumento central é a necessidade de adotar elementos de análise provenientes de diferentes tradições de pesquisa para formar um arcabouço analítico eclético capaz de explicar os fatos em suas múltiplas dimensões. Para tanto, o estudo de caso é a governança do clima na aviação, que resultou em acordo ímpar de compensação das emissões gases de efeito estufa dos voos internacionais (CORSIA). Conclui-se que a compreensão de interações complexas como essa – que caracterizam o atual sistema internacional – demanda que a Disciplina estimule a combinação criativa de ferramentas analíticas, com vistas a dotar as RI de maior capacidade para contribuir com formuladores de políticas e sociedade.

Palavras-chave: Ecletismo analítico. Relações Internacionais. Governança Climática. Aviação.

Abstract: Events on global scale, such as climate change and the COVID-19 pandemic highlight the complexity of the international system in which, on the one hand, the relevance of global governance grows and, on the other hand, there is an upsurge of nationalisms and disputes between countries to expand power. In this context, the article analyses the analytical tools taught in International Relations (IR) courses and their usefulness in the analysis of complex phenomena of the current global system. The central argument is the need to adopt elements of analysis from different research traditions to form an eclectic analytical framework capable of explaining the facts in their multiple dimensions. Then, the case study is the aviation climate governance that resulted in a unique agreement for the offsetting of greenhouse gas emissions from international flights (CORSIA). The article concludes that the understanding of complex interactions like this one – which characterise the current international system – demands that the Discipline stimulates a creative combination of analytical tools, with a view to providing IR with greater capacity to contribute with policy formulators and society.

Key-words: Analytical eclecticism. International Relations. Climate governance. Aviation.

¹ acunha_machado@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1459-5300>

Recebido: 24/08/2020

Aprovado: 28/12/2020

Considerações iniciais

O objeto de estudo da disciplina das Relações Internacionais (RI) adquiriu crescente complexidade nas últimas décadas. Eventos com impacto em escala global, como a mudança do clima e a atual pandemia da COVID-19, apontam para a natureza sistêmica, altamente interligada, da arena internacional. Nesse sistema complexo, interdependente, observa-se, por um lado, a relevância dos processos de governança global para o enfrentamento de importantes problemas mundiais e, por outro, um recrudescimento do nacionalismo e uma disputa entre países pela ampliação de poder no cenário internacional. A aviação civil internacional é um arquétipo desse processo de interconexão entre países que demanda soluções de governança global para que sua atividade, organizada em rede, possa fluir de maneira adequada; ao mesmo tempo em que não está imune às diferentes regras estatais e às disputas entre países.

Eventos em escala global, como a mudança do clima e a pandemia da COVID-19, impactam fortemente o setor aéreo. Cabe ressaltar que esses eventos se encaixam no conceito de *wicked problem* ou seja, questões dotadas de complexidade, ambiguidades e incertezas em relação às suas causas e soluções que incorporam atributos de escala maciça, urgência e densas interações entre vários subsistemas (Levin et al., 2012).

É dentro desse contexto que o presente artigo emprega o conceito de ecletismo analítico, a partir de uma abordagem epistemológica que discute a parcialidade das principais teorias do campo de estudo das RI para a compreensão da realidade. O ecletismo analítico é descrito por Sil e Katzenstein (2010) como uma postura intelectual voltada para a compreensão pragmática dos fenômenos e da política mundial. Segundo essa postura, o estudo deve ser centrado em questões globais com a busca de explicações que se aproximam mais da confusão dos dilemas concretos do mundo real. Em outras palavras, o ecletismo analítico gera histórias causais complexas que deixam a parcimônia de lado para capturar as interações entre diferentes mecanismos causais normalmente analisados de forma isolada por cada uma das tradições de pesquisa.

Este artigo argumenta que apenas com essa postura intelectual é possível compreender fenômenos complexos do atual cenário internacional em suas diferentes dimensões. Para defender esse argumento, é apresentado o caso da governança do clima na aviação que levou à criação de um

mecanismo de mercado chamado CORSIA (ICAO, 2020), no âmbito da Organização de Aviação Civil Internacional – OACI. Esse mecanismo cria obrigação para as empresas aéreas compensarem suas emissões de gases de efeito estufa em voos internacionais. De onde veio o CORSIA? Por que, no âmbito da aviação internacional, os países conseguiram aprovar esse acordo ímpar?. Este artigo apresenta pistas para reflexão e demonstrar que, especialmente em casos complexos como esse, uma postura intelectual eclética do pesquisador é fundamental para a análise de diferentes elementos que podem compor o quadro explicativo.

A evolução na complexidade do cenário internacional precisa ser acompanhada por um desenvolvimento epistemológico no âmbito da disciplina das RI. O cenário até o fim da Guerra Fria apresentava-se como propício ao desenvolvimento de teorias sistêmicas e parcimoniosas com foco na ação Estatal para a explicação de eventos globais. Assim, teorias como o realismo, baseada no equilíbrio de poder entre os Estados, e o liberalismo, com foco no papel das instituições internacionais para a promoção da ordem e cooperação interestatal encontraram campos férteis para se desenvolverem. A multiplicação de atores globais, como mercado e sociedade civil, observada notadamente a partir da década de 1990, tornou proeminente o uso teorias sociológicas, como o construtivismo para a explicação de fenômenos internacionais.

Ademais, o conceito de governança nas RI trouxe um arcabouço analítico com foco na concertação entre atores (Estatais e não – estatais) para o desenvolvimento de arranjos e processos com vistas à solução de problemas comuns ou ao atingimento de objetivos compartilhados. Apesar de toda a evolução teórica no âmbito da disciplina, é relevante refletir a respeito do instrumental analítico ensinado nos cursos de RI e sua utilidade na compreensão de problemas e na análise de fenômenos do atual sistema global.

A ampliação da complexidade ontológica e epistemológica das RI torna relevante a discussão sobre como deve ser estruturado o ensino da teoria das RI. Qual deve ser o papel das grandes teorias ou grandes debates inter-paradigmáticos na construção do conhecimento em RI (RI)? Um curso teórico centrado na sucessão de teorias, especialmente nos grandes *ismos* (realismo, liberalismo, marxismo, construtivismo, por exemplo) é suficiente para fornecer o instrumental analítico necessário à construção do conhecimento a respeito da política e dos fenômenos globais?

Com base na discussão epistemológica, promovida David Lake (2011) e Sil e Katzenstein (2011), esse artigo defende que para que os acadêmicos de RI possam efetivamente contribuir na

compreensão da realidade mundial, é preciso que adotem elementos de análise provenientes de diferentes tradições de pesquisa, com vistas a formar um arcabouço analítico eclético, capaz de explicar os fatos em suas diversas dimensões.

Para desenvolver esse argumento, a autora adota duas estratégias. A primeira é a revisão de literatura, centrada principalmente no trabalho de Lake (2011) e também em contribuições de Sil e Katzenstein (2011). David Lake, professor da Universidade da Califórnia em San Diego (UCSD), faz uma análise crítica da organização da disciplina das RI. A escolha por fazer uma resenha das principais ideias do autor para fundamentar a discussão principal do artigo advém da percepção de que a crítica a partir de um membro do centro da comunidade acadêmica das RI, que ainda são os EUA, pode fornecer *insights* relevantes para o desenvolvimento de um olhar holístico da disciplina a partir do sul global. O desenvolvimento da disciplina no Brasil, que segue as tradições norte-americanas e europeias, talvez a partir de uma liberdade intelectual advogada por membros do centro dessa comunidade, possa ser dotado de maior ecletismo e diversidade analítica.

A segunda estratégia adotada para fundamentar o argumento, foi testá-lo em um caso concreto. O estudo de caso escolhido foi a governança das questões climáticas na aviação civil internacional marcada pela criação de medida de mercado para a compensação de emissões de gases de efeito estufa (CORSIA). A mudança do clima é um fenômeno global complexo que requer a cooperação entre os Estados para a adoção de ações coordenadas com vistas a evitar uma catástrofe. Apesar da seriedade do problema e das evidências científicas que demonstram as consequências do não ação, a resposta política dos países tem sido insuficiente. O CORSIA é um mecanismo de mercado, acordado em 2016, que estabelece a obrigação de compensação, mediante compra de créditos de carbono, das emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE da aviação internacional que ultrapassarem o patamar de 2019 (ICAO, 2020). É relevante estudar o CORSIA, pois ele representa um resultado coordenado para a ação entre os Estados, dentro de um subsistema climático específico: a aviação civil internacional.

Cabe destacar que o objetivo desse artigo não é apresentar conclusões sobre os fatores que explicam a criação do CORSIA. O artigo busca demonstrar como o uso de uma abordagem eclética é necessário para a formulação de diferentes hipóteses relacionadas aos aspectos que podem ser determinantes na explicação do resultado – o sucesso da cooperação estatal em um subsistema climático específico. De acordo com Viola e Franchini (2012), a mudança do clima é uma questão global em suas consequências, em suas respostas e na medida em que afeta todas as esferas da

interação humana. Assim, para temas complexos como esse, demanda-se uma amplitude epistemológica que incorpore as múltiplas facetas da questão (econômica, tecnológica, política, institucional, dentre outras). O estudo de caso sobre a criação do CORSIA foi fundamentado em revisão bibliográfica e, principalmente, em fontes primárias (documentos oficiais apresentados pelos países durante as negociações) (ICAO, 2019).

O artigo está estruturado em três seções. A primeira apresenta a revisão de literatura com resenha dos argumentos desenvolvidos por Blake (2011) e conceitos sobre o ecletismo analítico apresentados por Sil e Katzenstein (2010). A segunda seção apresenta o estudo de caso sobre CORSIA, para exemplificar o potencial do ecletismo analítico na elaboração de hipóteses que guiarão a análise de fenômenos da política e da prática global. Por último, são apresentadas as considerações finais com as reflexões do artigo.

1. O Ecletismo Analítico nas RI

Lake (2011), em seu artigo *'Why ism are evil: Theory, Epistemology and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress'* faz uma incisiva crítica ao sectarismo que divide o campo de estudos das RI em seitas baseadas em grandes teorias com milagrosas capacidades explicativas, as quais reafirmam suas verdades e valores universais. Essa divisão, segundo o autor, existe tanto na teoria quanto na epistemologia e prejudica a produção de conhecimento acerca da realidade mundial. Lake (2011) faz uma reflexão sobre o papel do acadêmico em RI na compreensão do mundo e na identificação de mecanismos que podem contribuir para o progresso humano. Assim, ele afirma que a questão não deveria ser qual abordagem teórica ou epistemológica é superior e sim qual fornece a melhor explicação em cada circunstância.

Lake (2011) adota o conceito de tradições de pesquisa no lugar de paradigmas pois, dentro do conceito Kunhiano, os paradigmas denotam um único conjunto de premissas quase que universalmente compartilhadas pela ciência normal. O conceito de tradição de pesquisa, por sua vez, permite a coexistência de diferentes conjuntos de premissas compartilhadas. Assim, os chamados *ismos* são melhor caracterizados como tradições de pesquisa que reúnem trabalhos com premissas básicas comuns. Existem diversas tradições de pesquisa em RI, tais como: Realismo, Liberalismo, Marxismo, Neorealismo, neoliberal institucionalismo, construtivismo, pós-modernismo, feminismo, Escola Inglesa, sociologia política internacional, dentre outras. Cada tradição possui um conjunto específico de suposições sobre a política mundial.

Lake (2011) afirma que o problema não é a existência de múltiplas tradições e sim a postura acadêmica que sofre do que ele descreveu como cinco patologias. A primeira patologia seria a reificação das tradições de pesquisa. Segundo o autor, os trabalhos em RI são agrupados artificialmente com ênfase no mínimo denominador comum entre eles pois, obrigatoriamente, precisam ser qualificados dentro de uma das tradições de pesquisa. Essa prática provoca a perda de sutilezas de cada um dos estudos. A segunda patologia é a premiação de extremistas. Lake (2011) afirma que fontes canônicas (como Waltz, 1979; Keohane, 1984; e Wendt, 1999) são repetidamente citadas como forma de trazer sofisticação aos trabalhos e seus seguidores tendem a adotar posições mais extremistas e reificam a abordagem com a qual se identificam. Nesse processo, muitas vezes, significados são atribuídos aos trabalhos originais que extrapolam a ideia do autor. A combinação da reificação das tradições de pesquisa com a premiação de extremistas traz um incentivo para a criação de novos ismos e reforça a fragmentação do campo de estudos. No entanto, de acordo com Lake, isso não é necessariamente ruim, mas quando combinado às outras três patologias, inibe a pesquisa acadêmica.

A terceira patologia é a confusão entre os conceitos de tradições de pesquisa e de teorias. Tradições de pesquisa são um conjunto de premissas compartilhadas. Normalmente essas premissas são incompletas e devem ser suplementadas por premissas adicionais para viabilizar uma hipótese ou explicação. As tradições de pesquisa em si são insuficientes para explicar resultados, assim, dentro de cada uma delas existem diversas teorias de médio alcance que compartilham um conjunto de premissas comuns, mas usam premissas auxiliares diferentes para complementar a análise. Portanto, várias teorias podem coexistir e serem unificadas dentro de uma tradição de pesquisa.

A quarta patologia é a delimitação do objeto de estudo a tópicos, períodos e observações que tendem a confirmar forças particulares da tradição de pesquisa escolhida. Por exemplo, realistas tendem a estudar políticas de segurança e liberais focam em economia política. Muitas vezes, essa não é uma atitude consciente, mas é um subproduto da busca por evidências que confirmam a hipótese. Por último, a quinta patologia está na ambição dos acadêmicos de considerar sua abordagem um paradigma científico. Assim, no lugar de aceitar que a tradição de pesquisa é sempre parcial e limitada, busca-se a hegemonia de abordagens que devem ser tratadas como paradigma universal. Com a terceira e a quarta patologia, as teorias são validadas com base em evidências seletivas e com a quinta afirma-se que a teoria é superior às demais.

Lake (2011) propõe como alternativa para o campo de estudos das RI a organização da pesquisa não em torno de abordagens, mas em torno de problemas, tais como: mudança do clima, crescimento e desenvolvimento, desigualdades econômicas e políticas, genocídio e violência política. Além disso, destaca que é necessário reconhecer a parcialidade de todas as teorias e deixar explícito seus escopo e limites. O autor usa a metáfora do elefante proverbial e afirma que todos nós estamos enxergando diferentes partes do elefante, mesmo quando achamos que dominamos ele todo. Reunir nossos conhecimentos parciais talvez seja a forma mais factível de ter uma visão do animal inteiro.

Para viabilizar a comunicação entre as diferentes tradições teóricas, Lake (2011) propõe um léxico que captura o que há de comum entre elas. Esse léxico é composto por: os interesses, as interações e as instituições. Essas seriam as três dimensões a serem analisadas para a explicação de fenômenos, dentro das quais poderiam ser inseridos elementos de distintas tradições de pesquisa. Assim, Lake sugere a adoção do ecletismo analítico como uma forma de a academia dar uma contribuição significativa aos formuladores de política e à sociedade.

Sil e Katzenstein (2011) destacam que suas concepções de pesquisa eclética são diferentes de alguns aspectos propostos por Lake (2011). A pesquisa eclética busca capturar a complexidade de fenômenos políticos relevantes por meio de uma formulação expansiva do problema que não privilegie, a priori, nenhuma tradição de pesquisa e que enfatize a complementariedade e a interseção entre questões empíricas identificadas por diferentes paradigmas. Ademais, eles destacam que é importante resistir a simplificações feitas para facilitar a pronta aplicação de um conjunto de ferramentas composto por conceitos, axiomas, métodos e princípios lógicos. Por isso, os autores veem com preocupação o léxico proposto por David Lake (composto por interesses, interações e instituições). Eles afirmam que essas categorias podem reproduzir visões muito estruturadas da política global que obscureçam importantes processos não lineares e interações complexas.

O ecletismo analítico, conforme desenvolvido por Sil e Katzenstein (2010), não pretende ser uma forma alternativa de pesquisa e sim uma postura intelectual. Essa postura intelectual possui três características principais. Primeiro, o pragmatismo na busca pela compreensão da política e da prática mundial. Segundo, a concentração em questões globais com explicações que se aproximam mais da confusão dos dilemas concretos do mundo real. Terceiro, ao estruturar argumentos substantivos relacionados a esses problemas, o ecletismo analítico gera histórias causais complexas que deixam a

parcimônia de lado para capturar as interações entre diferentes mecanismos causais normalmente analisados de forma isolada por cada uma das tradições de pesquisa.

As tradições de pesquisa privilegiam certos conceitos, metodologias e aspectos da realidade, enquanto ignoram outros. As disputas entre as tradições de pesquisa acontecem não por diferenças irreconciliáveis em relação a questões substantivas, mas por convicções epistêmicas pré-concebidas sobre que tipo de fenômeno social deve ser analisado, que tipo de pergunta deve ser feita e os tipos de processo e mecanismo que mais provavelmente são relevantes. As tradições de pesquisa dão a si mesmas permissão para deixar de lado aspectos da complexa realidade que não se encaixam nos parâmetros meta-teóricos estabelecidos. Acadêmicos que adotam o ecletismo analítico, por sua vez, buscam elementos de diferentes tradições de pesquisa para uma compreensão mais holística do fenômeno estudado.

Cabe destacar que existem críticas ao ecletismo analítico que abordam incoerências ligadas a possíveis incomensurabilidades entre tradições de pesquisa. Paul Feyerabend (1962, *apud* Sil & Katzenstein, 2010), por exemplo, argumenta que conceitos, termos e padrões usados em uma abordagem teórica, como foram formulados a partir de diferentes premissas sobre o conhecimento e no contexto de diferentes vocabulários teóricos, não são intercambiáveis com aqueles usados em outras abordagens teóricas. Em resposta a essas críticas, Sil e Katzenstein (2010) reconhecem que é preciso ter cautela para garantir que conceitos, termos e indicadores relevantes usados em diferentes tradições de pesquisa sejam propriamente entendidos e traduzidos antes de serem integrados no arcabouço analítico. No entanto, os autores destacam que as teorias das ciências sociais abordam questões substantivas e se apoiam em evidências empíricas para operacionalizar conceitos, variáveis e mecanismos. Esse quadro factual fornece um caminho pelo qual elementos específicos da história causal de uma tradição de pesquisa possam ser justapostos, traduzidos e combinados com uma história causal de uma diferente tradição. David Lake (2011) também coloca o empirismo como a coluna dorsal que possibilita a união entre elementos explicativos de diferentes tradições de pesquisa dentro de um arcabouço explicativo coeso.

Cabe destacar que, diferentemente do sugerido por Lake (2011), para Sil e Katzenstein (2011) as tradições de pesquisa permanecem relevantes, pois são fundamentais para indicar as principais questões a serem respondidas e sugerir como diferentes fatores podem interagir. Assim, os autores defendem a descentralização e não o descarte dos *ismos*. Eles apontam que é preciso entender os

princípios ontológicos e epistemológicos das tradições de pesquisa centrais se o objetivo for combinar seus elementos para compreender um determinado problema. Portanto, os autores reconhecem a importância das tradições de pesquisa na organização inicial do conhecimento. Tendo em vista a infinita complexidade da realidade social, é útil estabelecer premissas, parâmetros, vocabulários e convenções comuns para facilitar uma análise focada em certos aspectos dessa realidade (Sil & Katzenstein, 2011). Por outro lado, é improvável que uma lente teórica única seja capaz de capturar a multifacetada e complexa realidade.

2. A aplicação do ecletismo analítico em um estudo de caso: Aviação civil e mudança do clima

A aviação civil internacional é uma indústria eminentemente global regulada por uma miríade de tratados bilaterais e normas multilaterais. Ao final da Segunda Guerra Mundial, ampliou-se a necessidade de coordenação entre os Estados para criar normas e procedimentos de navegação aérea, de controle do espaço aéreo e de segurança da aviação. Em 1944, cinquenta e dois países assinaram a Convenção de Chicago que, além de trazer um conjunto de regras básicas para as operações aéreas internacionais, criou a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) como uma agência especializada dentro do sistema das Nações Unidas, hoje composto por 193 Estados membros.

A questão do meio ambiente é amplamente discutida no âmbito da OACI e figura como um de seus objetivos estratégicos. O tema é tratado pela Organização desde 1971, no entanto era centrado apenas em dois aspectos: ruídos aeronáuticos e emissões de poluentes que afetam a qualidade do ar local (ICAO- *Environmental Protection*, 2020). A questão climática somente foi inserida nos debates da OACI em 1997, quando o Protocolo de Quioto conferiu à Organização a competência para lidar com as emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE da aviação civil internacional. Em 2016, o regime climático da aviação atingiu um importante grau de maturidade com a aprovação, durante a 39th Assembleia da OACI, da Resolução que criou o *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation* (CORSIA). O CORSIA é um esquema multilateral que estabelece a obrigatoriedade de compensação pelas empresas aéreas, mediante a compra de créditos de carbono, de toda a emissão de GEE de voos internacionais que ultrapassar o limite de 2020. Trata-se da primeira medida de mercado aplicada por um setor específico em âmbito global para a compensação de emissões de gases de efeito estufa.

O CORSIA foi uma opção política adotada pelos Estados membros da OACI, com grande influência de atores transnacionais não-governamentais no processo decisório, como Organizações não-

Governamentais ambientalista e, principalmente, da Associação de Transporte Aéreo Internacional – IATA (ICAO, 2019). Outras opções foram consideradas no processo negociador, tais como: a taxaço do carbono (ou seja, do combustível fóssil), sistema de comércio de emissões (como o ETS adotado na UE) e até mesmo a adoção de regime mais flexível, *bottom-up*, por meio da definição pelos Estados das medidas a serem adotadas para a redução das emissões de GEE. No entanto, a União Europeia e a própria indústria, por meio da IATA, pressionaram pela adoção de uma solução coordenada em âmbito multilateral, dentro do escopo da OACI. A indústria advogou por um esquema simples de compensação de emissões, mediante a compra de créditos de carbono para compensar as emissões que ultrapassassem o patamar de 2020.

Os elementos estruturantes do CORSIA colocam o ônus da compensação no crescimento e não nas emissões totais da empresa aérea. Assim, existe a crítica de que o CORSIA conferiria um direito histórico de emissões às maiores empresas aéreas que já possuíssem um grande volume de emissões em 2020, tendo em vista que sua linha de base para o cálculo da compensação já seria estabelecida em patamar elevado. Por outro lado, novas empresas aéreas que iniciassem suas operações internacionais próximo ou depois de 2020 teriam uma linha de base menor e, portanto, uma maior obrigação de compensação. Devido ao amplo potencial de crescimento do setor de aviação em países emergentes, a meta absoluta de estabilização de emissões é vista como uma barreira que pode impor grande ônus ao desenvolvimento do setor nesses países.

O CORSIA é um mecanismo do tipo *top-down* que estabelece regras a serem cumpridas pelos países, com efeitos distributivos sociais e econômicos (Anselmi, 2019). É relevante buscar entender quais fatores contribuíram para o sucesso da cooperação interestatal que possibilitou a aprovação do esquema na Assembleia da OACI, em 2016. Cabe destacar que as regras do CORSIA ainda são objeto de constantes debates, como observado durante a 40ª Assembleia da OACI, realizada em 2019. Na ocasião, China, Rússia e Índia, apoiadas por outros países, como o Egito e Arábia Saudita, defenderam profundas alterações na Resolução que cria o CORSIA. A proposta chinesa busca inverter a lógica do CORSIA, que deixaria de ser um mecanismo *top-down* e adquiriria características de um mecanismo *bottom-up*, marcado por iniciativas voluntárias dos países. Os EUA e os países europeus, principalmente, bloquearam qualquer tentativa de reabrir as discussões. No entanto, o impasse negociador chegou a um ápice que obrigou o uso do recurso da votação para decidir se a Resolução do CORSIA continuaria válida ou não. Cabe destacar que a votação não é uma prática usual no processo

decisório no âmbito da OACI. O resultado foi de 92 Estados a favor do CORSIA, 25 contra e 10 abstenções. O voto foi secreto. (ICAO – *Assembly Report*, 2019).

Apesar das grandes controvérsias envolvidas nos processos negociadores, o CORSIA foi aprovado em 2016, confirmado em 2019 e segue em fase de implementação pelos países. Por que, apesar das profundas diferenças de posição entre os países, esse resultado foi possível? Considerando a contemporaneidade do estudo, não é viável, e tampouco é o objetivo desse artigo, obter conclusões acerca das razões que levaram à aprovação do CORSIA. O objetivo desse estudo de caso é explorar como diferentes correntes teóricas, ou tradições de pesquisa, podem fornecer hipóteses distintas que, ao serem confirmadas ou negadas fornecerão um conjunto de elementos para a explicação das diferentes facetas desse fenômeno complexo. Busca-se demonstrar que a adoção de um único paradigma, ou melhor, tradição de pesquisa, forneceria apenas explicações parciais para o caso, com pouca utilidade concreta para a compreensão do caso real. Argumenta-se que, para compreender as relações causais que levaram à criação do CORSIA, o estudo requer a adoção de uma abordagem eclética.

O Estudo de caso sobre CORSIA poderia, por exemplo, ser realizado apenas com base no referencial teórico da teoria de regimes, dentro da tradição de pesquisa do neoliberalismo ou, mais especificamente, do liberal-institucionalismo. O conceito de regimes (Krasner, 1982) inclui princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos de conduta e tomada de decisão. Para Robert Keohane (1982) regimes são instituições com regras explícitas, acordadas entre os governos, que pertencem a áreas temáticas particulares das RI. Segundo a teoria dos regimes, as instituições regem a interação entre os Estados em determinadas áreas temáticas e podem influenciar de maneira determinante os resultados auferidos e os incentivos à cooperação.

Nesse caso, a hipótese central a ser testada seria que as normas, regras e procedimentos de tomada de decisão no âmbito da OACI foram relevantes para a criação do CORSIA. As análises empíricas realizadas até então apontam que essa hipótese é coerente e tende a se sustentar. Os processos decisórios no âmbito das Assembleias da OACI, conforme exemplificado nos relatos a respeito das Assembleias de 2010 a 2019, dificultam o poder de veto e viabilizam o avanço dos temas, mesmo quando divergências profundas se apresentam. Outros procedimentos, como a elaboração prévia de documentos da Assembleia pelo Secretariado com o apoio de especialistas indicados por um grupo seletivo de países, também merecem atenção. Existe uma assimetria clara de informação entre os países membros da OACI sobre as negociações climáticas resultantes de normas formais e informais

relativas ao processo decisório. Assim, o arcabouço teórico neoliberal, mas especificamente as teorias sobre regimes, apontam para importantes hipóteses a respeito do fenômeno estudado.

Será, contudo, que a abordagem liberal institucionalista esgota as variáveis explicativas do problema? Entende-se que não. Apesar do potencial explicativo dessa abordagem, ela exclui elementos de análise que podem ser determinantes na explicação dos resultados. Uma das limitações do neoliberalismo e da teoria dos regimes é a concentração da análise na atuação dos Estados. Na tradição neoliberal, os atores não-estatais, como organizações transnacionais por exemplo, são considerados apenas na avaliação de como influenciam o posicionamento estatal. A pesquisa aponta, entretanto, que organizações transnacionais tiveram papel ativo, senão central, durante a evolução das tratativas negociadoras que resultaram no CORSIA.

A Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA) e a *International Coalition for Sustainable Aviation* (ICSA), não apenas influenciaram a posição dos Estados, mas também atuaram diretamente nos processos negociadores com a proposição de documentos de trabalho nas Assembleias, na negociação direta com os Estados para a aprovação de resoluções e na participação maciça nos grupos técnicos responsáveis pela elaboração dos documentos. Ignorar essa atuação, ou partir da premissa de que ela seria hierarquicamente inferior à atuação estatal, pode levar a conclusões equivocadas durante a pesquisa, pois essa premissa não se confirma pelos dados empíricos.

Assim, uma abordagem teórica que leve em consideração o conceito de governança global seria necessária para a elaboração de hipótese a respeito do papel determinante de atores não-estatais transnacionais como a IATA na criação do CORSIA, por meio da definição de processos de concertação entre os atores relevantes para a consecução de um objetivo desejável. Conforme Rosenau (1997) governança global é definida como “atividades apoiadas em objetivos comuns que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”.

Outra abordagem relevante para a análise do caso, seria considerar teorias voltadas à compreensão da formulação da política externa de países-chave no processo negociador. Mecanismos relacionados à política doméstica em EUA, União Europeia, China e Brasil, por exemplo, precisam ser considerados para compreender o posicionamento desses países sobre do tema. Nos EUA, o estudo indica que a associação de empresas aéreas, chamada *Airlines for America*, influenciou a posição estadunidense em elementos cruciais do CORSIA. Na Europa, movimentos da sociedade civil contra o

impacto da aviação na mudança do clima parecem ter corroborado para a postura progressista do Bloco no processo negociador. No Brasil, por sua vez, observou-se um envolvimento quase exclusivo de órgãos governamentais e empresas aéreas no processo de formação da posição brasileira, ou seja, não foram incorporadas visões de movimentos sociais e de organizações não-governamentais ambientais no processo decisório, o que pode ter influenciado a posição final delineada pelo país. Estruturas domésticas de formação de preferências, grupos de interesse (Milner, 1997) e diferentes maneiras pelas quais esses elementos são incorporados no posicionamento externo de cada país são importantes para compor o quadro explicativo do caso.

Ademais, elementos sistêmicos de distribuição de poder, apresentados pela tradição de pesquisa do realismo e neorealismo, devem ser colocados em perspectiva no estudo do caso. O crescimento exponencial do poder chinês e os conflitos com os EUA em diferentes esferas, inclusive em fóruns multilaterais, refletiram-se nos posicionamentos desses países nas negociações relativas ao CORSIA. Os dois países foram protagonistas nas discussões sobre CORSIA com posições conflitantes. No entanto, durante a Assembleia de 2016, apesar da competição por domínio tecnológico e mercados internacionais entre EUA e China, as relações entre os governos Barack Obama e Xi Jinping eram marcadas pelo engajamento e pela percepção de que qualquer ação em âmbito multilateral relacionada ao clima demandaria a cooperação entre esses dois grandes atores globais.

Com a eleição de Trump e o acirramento do conflito entre EUA e China, a postura chinesa na OACI tendeu para o enfrentamento e não para a conciliação. Assim, é importante considerar na análise do caso a questão sistêmica de transferência do núcleo de poder global do Ocidente para o Oriente e como isso pode ter influenciado a composição de forças que possibilitou a aprovação do CORSIA em 2016 e as diferentes perspectivas futuras relacionadas à evolução desse subregime.

Em suma, o CORSIA faz parte da arquitetura de uma complexa agenda climática. A solução para o impacto da aviação internacional na mudança do clima requer mecanismos efetivos de cooperação, tendo em vista a natureza global da questão. Por outro lado, a transição para uma economia de baixo carbono gera efeitos distributivos – econômicos e sociais – o que agrega elementos conflitivos na relação entre os Estados. Aspectos políticos, interesses econômicos e noções de equidade e justiça climática permeiam esse debate multifacetado. O caso descrito nesse capítulo, portanto, requer uma amplitude epistemológica (Viola & Franchini, 2012) que permita a análise do tema em suas diferentes dimensões.

Considerações finais

O artigo teve como objetivo provocar uma reflexão a respeito do uso da teoria e de como ele pode afetar a capacidade dos estudantes e acadêmicos da área na formulação de arcabouços analíticos úteis para a compreensão de fenômenos do atual sistema global. A história das RI é contada a partir dos grandes debates teóricos. Eles são partes constitutivas e elementos centrais da identidade da disciplina. A organização de premissas, conceitos e variáveis em grandes blocos é importante, tendo em vista a infinita complexidade da realidade social. No entanto, o artigo buscou demonstrar que as tradições de pesquisa, aplicadas de forma isolada, empobrecem a explicação dos fatos, pois promovem análises parciais e limitadas dos fenômenos. Em suma, o argumento central que o artigo buscou defender é que tão importante quanto ensinar as tradições de pesquisa é dotar os estudantes de uma postura intelectual eclética que possibilite a combinação de diferentes variáveis explicativas para a compreensão de fenômenos concretos.

As críticas de Lake (2011) à organização da disciplina em grandes *ismos* (realismo, liberalismo, construtivismos etc.) e a defesa da estruturação do ensino das RI em torno dos grandes problemas globais trazem importantes elementos para os acadêmicos desse campo de estudo considerarem. Sua metáfora do elefante proverbial ilustra o fato de que cada tradição teórica enxerga apenas uma parte do elefante, mesmo quando imagina que consegue vê-lo como um todo. Isso convida a pensar se reunir os conhecimentos parciais de cada corrente teórica poderia ser a melhor maneira de ter uma visão mais completa do animal. Enquanto as reflexões de Lake contribuem para entender a parcialidade das teorias, Sil e Katzeinstein abordam o ecletismo analítico como postura intelectual que abraça a complexidade da realidade social e propõe uma prática da disciplina que gere explicações causais mais completas.

O caso da aprovação do CORSIA, que se insere no desafio da redução do impacto climático da aviação internacional, demonstra o potencial do ecletismo analítico na formulação de hipóteses explicativas. Trata-se de um problema complexo, composto por múltiplas facetas, que requer uma amplitude teórica para que seja compreendido de maneira holística. O estudo exploratório do caso demonstrou que hipóteses relacionadas às diferentes tradições de pesquisa devem ser desenvolvidas para garantir que os principais elementos causais sejam abarcados pela pesquisa. Assim, aspectos sistêmicos relativos à distribuição de poder no cenário internacional (neorrealismo), o impacto da

OACI como instituição (neoliberalismo – teoria de regimes), os efeitos de elementos da política doméstica de atores chave (formulação de política externa), e o papel de processos de governança, dentre outros, mostraram-se necessários para a formulação de hipóteses e para compor o cabedal analítico sobre o caso.

O principal resultado desse artigo, além de defender o argumento do ecletismo analítico, foi apresentar pontos de reflexão para os praticantes acadêmicos das RI. Organizar o estudo da área em torno dos grandes problemas globais e não em torno das grandes teorias seria uma alternativa a ser considerada? Como superar eventuais incoerências na justaposição de elementos conceituais de diferentes tradições de pesquisa? A tese principal do artigo é que, independentemente de manter o estudo teórico centrado nos grandes *ismos* ou de organizar a disciplina em torno de grandes temas globais, o mais relevante é dotar o estudante de liberdade intelectual para adotar arcabouços analíticos ecléticos. Isso requer um treinamento específico para que os conceitos de diferentes teorias aplicados à empiria sejam combinados de maneira coerente e formem um quadro explicativo coeso.

A partir da premissa de que a geração de conhecimento social útil deve ser um objetivo a ser perseguido, o artigo buscou contribuir para as discussões epistemológicas das RI na Academia brasileira. A compreensão de processos não lineares e interações complexas que caracterizam o atual sistema internacional demanda que o desenvolvimento da disciplina estimule a combinação criativa de ferramentas analíticas diversas, com vistas a dotar o campo de estudos das RI de maior capacidade para dar contribuições aos formuladores de políticas e à sociedade. Apesar de advogar por uma prática acadêmica que forneça explicações causais mais completas, reconheço que, tendo em vista a infinita granularidade da vida social, não é possível compreender um fato em todas as suas dimensões. Entende-se que essa discussão entre os limites da parcimônia e da complexidade das análises figura-se como uma importante agenda para estudos e reflexões acerca do desenvolvimento das RI.

Referências

ANSEMI, Marcela Braga. (2019) **Conflictive climate governance architecture: an analysis of the climate negotiations under the international civil aviation organization (ICAO)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada no Instituto de RI da Universidade de Brasília – UnB. (Orientadora: Prof. Dr. Ana Flávia Granja e Barros).

FEYERABEND, Paul. (1962) *Explanation, Reduction and Empiricism*. In FEIGL, Herbert and MAXWELL, Grover (ed.). **Minnesota Studies in the Philosophy of Science**. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ICAO. (2019) **Assembly Working Papers**, publicado em [<https://www.icao.int/Meetings/a40/Pages/wp.aspx>]. Disponibilidade: 27/12/2020.

_____. (2020) **Resolução A40-19 que estabelece o CORSIA - Carbon Offsetting and Reductions Scheme for International Aviation e documentos relacionados**, publicada em [<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>]. Disponibilidade: 20/08/2020.

ICAO. Environmental Protection (2020), publicado em [<https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/default.aspx>]. Disponibilidade: 27/12/2020.

KEOHANE, Robert O. (1984) **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press.

KRASNER, Stephen D. (1982) Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, 36 (2): 1-21.

LAKE, David. (2011). Why “isms” Are Evil: Theory, Epistemology and Academic Sects as Impediments to understanding and Progress. **International Studies Quarterly**, 55 (2): 465-460.

_____. (2013). Theory is dead, long live theory: The end of Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations** 19 (3): 567-587.

LEVIN, Kelly; CASHORE, Benjamin; BERNSTEIN, Steven; AULD, Graeme. (2012) Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change. **Policy Sciences**, 45 (2): 123–152.

MILNER, Helen. (1997) **Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press.

NAU, Henry. (2011) No alternative to ‘Isms’”. **International Studies Quarterly**, 55 (2): 487-491.

ROSENAU, James. (1997) **Along the Domestic-Foreign Frontier**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

SIL, Rudra; KATZENSTEIN, Peter. (2010) Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. **Perspectives on Politics**, 8 (2): 411-431.

_____. (2011) De-centering, Not Discarding the Isms: Some Friendly Amendments. **International Studies Quarterly**, 55 (2): 481-485.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. (2012) Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. **Ambiente e sociedade**, 15 (3): 01-18.

WALTZ, Kenneth N. (2010) **Theory of International Politics**. Waveland Pr In: Columbia University.

WENDT, Alexander. (1992) Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, 46 (2): 391–425.

_____. (1999). **Social theory of international politics**. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.