

## O PAPEL DAS IDEIAS E DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda (UEPB/UFPE/UFPB)  
jan\_marcell@hotmail.com

**Resumo:** O período Pós-Guerra Fria teve consequências importantes para as Relações Internacionais, como a globalização de ideais ocidentais e o aumento considerável das Organizações Internacionais e de seus papéis na ordem internacional. Observa-se, também, o papel dessas organizações na disseminação de tais ideais. Desta forma, este trabalho objetiva analisar a influência dessas organizações e a sua importância na disseminação de ideias no sistema internacional atual. Para tanto, de início, a reflexão será construída a partir de uma análise da construção teórica inserida nos Grandes Debates do campo das Relações Internacionais, tendo destaque um diálogo entre as teorias Neorrealista, Neoinstitucionalista liberal e Construtivista. Dentro dessa construção, enfocam-se as abordagens de cada teoria acerca do papel das ideias e das Organizações Internacionais. Todavia, atenta-se, nesta pesquisa, para o melhor poder de explicação da perspectiva Construtivista, cujo pensamento é de que as ideias são construídas não só por Estados, mas também por Organizações Internacionais, que serão analisadas conforme uma organização burocrática, quer dizer, como Burocracias Internacionais.

**Palavras-chave:** Teoria das Relações Internacionais. Ideias. Organizações Internacionais.

**Abstract:** The Post-Cold War period had important consequences for the International Relations, as the globalization of Western ideals and the considerable increase of International Organizations and their roles in the international order. It's also visible the role of these organizations in the dissemination of such Western ideals. Thus, this work aims to analyze the influence of these organizations and their importance in the dissemination of ideas in the current international system. For that, initially, the reflection will be built from a theoretical basis inserted in the Great Debates of the International Relations' field, giving special attention to a dialogue between the Neo-realist, Neoliberal Institutionalism and Constructivist theories. However, the Constructivist perspective has a better explanatory power, whose concept is that ideas are built not only by States but also by international organizations or bureaucracies.

**Keywords:** Theory of International Relations. Ideas. International Organizations.

### Introdução

O campo de conhecimento das Relações Internacionais abarca diversas perspectivas teóricas, as quais objetivam formular conceitos que permitem compreender a natureza e o funcionamento do âmbito internacional, além de explicarem os principais fenômenos da política mundial (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 2). A consolidação e a disseminação de ideias no sistema internacional são relevantes aspectos que vêm sendo analisado nesse campo de conhecimento.

Subárea das Relações Internacionais, como denomina Gama (2005, p. 23), os estudos sobre “Organizações Internacionais” perpassam diversos debates das Relações Internacionais e têm sua importância destacada nesses debates. Por meio da análise de Mônica Herz e Andrea Hoffmann Ribeiro (2004), observamos que o campo de estudo das Organizações

Internacionais desenvolveu-se ao longo do século XX, tendo diversas perspectivas de análise e sendo influenciado pelos contextos históricos de cada época.

No período Pós-Guerra Fria, houve um sensível aumento nos estudos sobre as Organizações Internacionais e um novo ativismo desses organismos no ambiente internacional (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 48). Concomitantemente, esse período está inserido em dois grandes debates das Relações Internacionais, chamados de Debate Interparadigmático ou Terceiro Debate – entre neoliberais, neorrealistas e marxistas (WÆVER, 1996, p. 151) – e Quarto Debate – entre positivistas e pós-positivistas, ou, segundo Keohane (1988), debate entre racionalistas e reflexivistas.

O Debate Interparadigmático é rejeitado por alguns autores como não sendo um Grande Debate das Relações Internacionais. Para Doyle (1997), esse seria o grande debate que falhou entre Neoliberalismo, Teoria da Dependência e Neorrealistas (p. 38). Com isso, esse autor entende que o terceiro grande debate da disciplina é entre positivistas e pós-positivistas (p. 22).

Contudo, devido às controvérsias entre teóricos da disciplina sobre o terceiro e quarto debates, esse trabalho adotará o posicionamento de OleWæver (1996), já que o autor analisa que não é convencional classificar o debate interparadigmático como Terceiro Debate das Relações Internacionais. Assim, a solução do autor é dividir o Terceiro Debate em dois momentos: de um lado, o debate interparadigmático (entende-se aqui entre os Neorrealistas e Neoinstitucionalistas liberais); e, do outro lado, positivistas *versus* pós-positivistas (WÆVER, 1996, P. 174).

O presente trabalho objetiva dialogar com esses dois momentos do Terceiro Debate das Relações Internacionais e analisar o papel das ideias nesse campo de conhecimento, evidenciando as concepções construtivistas quanto à relevância das Organizações Internacionais no sistema internacional. Pretende-se também, analisar a importância das ideias na política mundial. Embora centrado no construtivismo, realiza-se também uma revisão da contribuição teórica proporcionada pelas perspectivas neorrealistas e neoinstitucionalistas liberais. Em suma, objetiva-se, então, mostrar que as organizações internacionais importam e, por meio de contribuições construtivistas, exercem influência não só nas ideias, mas também nos interesses e identidades inseridos no sistema internacional e no comportamento dos Estados.

Sendo assim, antes de analisar os aspectos do papel das ideias na política mundial, é importante verificar o papel das Organizações Internacionais e, posteriormente, refletir sobre a influência dessas instituições no que tange às ideias. Para tanto, como destacado

anteriormente, o campo ou subárea de estudos das Organizações Internacionais atravessa os debates teóricos das Relações Internacionais e é importante observar tanto os debates quanto os estudos dessas instituições.

### **1. Ideias e Organizações Internacionais: primeiros debates nas Relações Internacionais**

A disciplina de Relações Internacionais nasce no Pós-Primeira Guerra Mundial e tem como principal objetivo prevenir guerras no sistema de Estados. Posteriormente, há a emergência do Primeiro Debate, conhecido pelo debate político entre as teorias Idealista e Realista. A primeira, em meio ao período Pós-Primeira Guerra Mundial, dá início à disciplina e tem a preocupação principal em assegurar a paz (ABDUL-NOUR, 2005, p. 273-4). Essa teoria é voltada para a criação de instituições internacionais, que seriam capazes de assegurar a pacificação da ordem mundial. Dessa forma, predomina uma visão legalista, que: “[...] tem por objetivo a fundação de uma ‘ordem internacional’ pacífica enquanto ordem jurídica, por meio de instituições como a Liga das Nações e a Corte Internacional de Justiça, a mediação e a jurisdição internacional” (ABDUL-NOUR, 2005, p. 273-4).

Nesse contexto, essa teoria foi responsável pela contribuição de alguns princípios – fundamentados em regras de ética e moral – para as relações entre os Estados. Esse é o caso do conceito de democracia e do liberalismo, que foram defendidos principalmente pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson, na criação da Liga das Nações (SMITH, 1994, p. 84). Segundo Smith (2004), as recomendações do presidente Woodrow Wilson marcaram a primeira vez que os Estados Unidos tinham elaborado um quadro para a ordem mundial, já que ele propôs que os Estados reconhecessem a legitimidade uns dos outros quando esses fossem democracias constitucionais. Assim como a manutenção da paz seria feita através de um sistema de segurança militar coletiva – o que foi a Liga das Nações – e de liberalismo econômico. Essa ordem proposta por Wilson é chamada de Internacionalismo liberal econômico ou, simplesmente, Wilsonianismo (p. 84).

No entanto, o advento da Segunda Guerra Mundial representou a queda da perspectiva idealista, já que esta não conseguiu prever um novo conflito mundial. Com isso, a Teoria Realista surge em meio à Segunda Guerra Mundial, como consequência dos acontecimentos históricos e em contraposição à teoria idealista, trazendo um estudo que intentava demonstrar como o mundo realmente era. Ou seja: “[...] mais sintonizada com as dimensões do poder e do interesse que permeiam a política internacional” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 4).

De acordo com Abdul-nour (2005), foram o fascismo e o nacionalismo dos anos 1930 que geraram o ceticismo em relação à pretensão normativa da teoria idealista, pois aconteceu uma discrepância entre as normas e princípios e a realidade política. Os regimes fascista e nazista foram erguidos a partir de um aparato jurídico que lhes dava legitimidade, com isso, as normas jurídicas desses regimes feriam os princípios éticos e morais defendidos pelos idealistas. Em consequência, vieram à tona as regras do jogo nas relações entre Estados, que, segundo os realistas, concentram-se no “interesse nacional” e na “segurança nacional” de cada Estado do sistema internacional. Essa teoria reflete sobre o sistema anárquico de Estados, em que esses são os únicos atores das Relações Internacionais e nos quais prevalece a força e o conflito na busca do poder. A paz só é possível quando há um equilíbrio de poder e força entre Estados, conhecido como Balança de Poder (ABDUL-NOUR, 2005, p. 274-6). Segundo Waltz (2002): “De acordo com a teoria [da balança de poder], as balanças de poder tendem a formar-se quer alguns ou todos os Estados conscientemente visem estabelecer e manter uma balança, ou quer alguns ou todos os Estados visem o domínio universal” (p. 166). Por fim, os princípios morais e democráticos se restringem à esfera da política interna, distinguindo-se da política internacional.

Uma das bases da perspectiva realista é a crítica ao idealismo. Como relevam Nogueira e Messari, a concentração dos idealistas em problemas ético-morais “[...] impediu-os de elaborar instrumentos analíticos que permitissem perceber os sinais anunciadores da proximidade da Segunda Guerra Mundial” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 4). Ou seja, o Primeiro Debate é caracterizado como um debate ontológico sobre a disciplina recém-criada, em que as partes eram o dever ser dos idealistas e o ser dos realistas (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 4). Sobretudo, esse debate traz importantes reflexões para os objetivos desse trabalho, pois preconiza o surgimento das Organizações Internacionais e do papel de ideias no sistema internacional.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, conforme Herz e Hoffman (2004), os estudos das organizações internacionais tiveram um grande impulso com o fenômeno que acompanha o crescimento das Organizações Internacionais Governamentais (OIG). Entretanto, na década de 1950, observou-se a hegemonia do pensamento realista e, com isso, houve descrença em relação à interferência dessas instituições no sistema internacional, gerando uma desconfiança que impediu que recursos financeiros e humanos fossem alocados em estudos desses organismos internacionais (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 45). Ou seja, a potencialidade das OIG foi subotimizada.

Já o Segundo Debate da disciplina, conhecido por debate entre behavioristas e tradicionalistas, foi marcado por um debate metodológico, no qual a revolução behaviorista teve um papel fundamental, pois exigiu mais cientificidade às Relações Internacionais. Com isso, a disciplina passou a aceitar maior rigor científico, mas sem abrir mão dos avanços conseguidos com o realismo clássico (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 4-5).

As críticas behavioristas foram mais incidentes à teoria dominante no período, o realismo, repercutindo no surgimento de realistas científicos, que “[...] defendiam a importação de métodos e conceitos de outras áreas, das ciências exatas em particular [...], assim como um uso mais intensivo de métodos quantitativos para o estudo das Relações Internacionais” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p. 4-5).

Concomitantemente, as contribuições das críticas behavioristas trouxeram maior cientificidade às teorias das Relações Internacionais, além de, conforme analisado mais à frente, permitirem que métodos quantitativos, como os dados do *Latinobarómetro*, fossem unidos aos métodos qualitativos de análise, como feito pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seus relatórios. Nesse momento, importa mencionar que, segundo informações do site dessa organização, o *Latinobarómetro* (s.d.) é um estudo de opinião pública que aplica anualmente cerca de 19.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 400 milhões de habitantes.

Mesmo nesse contexto de cientificidade e predominância dos estudos dos realistas, em meados de 1960 houve uma especialização das funções das organizações. Os estudos passaram a se concentrar em questões mais substantivas, em problemas como paz e segurança, segurança nuclear, ajuda ao desenvolvimento, entre outros. Já nos anos 1970, houve uma reestruturação das Organizações Internacionais nas relações Norte-Sul ou na administração do ambiente em epígrafe, bem como um destaque maior para a relação entre o sistema internacional e a importância das organizações internacionais (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 42-4).

Na década de 1980, a discussão sobre organizações internacionais perpassa dois estudos: primeiro, os estudos sobre integração regional, nos quais nem as organizações nem os Estados seriam suficientes para lidar com os problemas da conjuntura internacional; e, segundo, os estudos sobre regimes internacionais, dominantes. Esse último, em meio a uma conjuntura caracterizada pela manutenção das normas internacionais diante da bipolaridade e da inoperância da ONU. O conceito de regime evidenciava um conjunto de normas que regiam as relações internacionais e que continuavam a ser respeitadas (*ibidem*, p. 46-7). Segundo Krasner (1982), regimes são “um conjunto de princípios, normas, regras e

procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática” (KRASNER, 1982, p. 1).

Os estudos sobre regimes trazem uma nova dinâmica às reflexões sobre as instituições internacionais. Segundo Ruggie e Kratchwill (1986): “nosso objetivo neste artigo é tentar descobrir como e porque os médicos podem ser prósperos quando o paciente está moribundo” [tradução livre] (RUGGIE & KRATOCHWILL, 1986, p. 754). Ou seja, os autores pretendem analisar o declínio do estudo das organizações internacionais e apontar como os doutores (estudantes) podem ser prósperos ao paciente moribundo (campo das Organizações Internacionais). Assim, os autores relevam que a evolução do campo de estudos das organizações internacionais levou os estudantes ao enfoque sobre o conceito de regimes internacionais (*idem*, p. 341-2). Contudo, para os autores, os estudantes poderiam restabelecer os estudos sobre organizações internacionais, visto que deveriam ligar as informações da ordenação de regimes aos mecanismos institucionais formais das organizações internacionais (*idem*, p. 342).

Conforme Herz e Hoffman (2004), as Organizações Internacionais são as formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, pois seu caráter permanente as diferencia de outras formas de cooperação. Esse caráter permanente é que: “[...] As organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios” (p. 18). Já os regimes internacionais são arranjos que Estados constroem para reger relações em uma área específica (*idem*, p.19), como destacado no conceito de Krasner (1982, p. 1). Entretanto, é importante analisar a relação estreita entre regimes e organizações internacionais, pois organizações internacionais podem emergir de regimes internacionais, ou seja, do resultado da existência de normas e expectativas comuns em área específica (HERZ & HOFFMAN, 2004, p. 20). Além disso, Herz e Hoffman (2004, p. 20) ainda destacam que

[...] alguns regimes produzem um conjunto de organizações, como é o caso do regime de proteção aos direitos humanos, outros são administrados a partir de um conjunto de organizações mais abrangentes, existem ainda regimes claramente associados a uma organização internacional, o regime de comércio.

Em suma, a análise dos autores sobre as dimensões do padrão organizacional e a resolução de problemas políticos, por diferentes arranjos institucionais, trará importantes entendimentos para os objetivos desse trabalho, como veremos no terceiro capítulo.

Chegamos, então, ao diálogo de destaque desse trabalho, segundo Wæver (1996) – dois momentos dividem o Terceiro Debate, são eles: Neorrealistas *versus* Neoinstitucionalistas liberais e Positivistas *versus* Pós-Positivistas (NOGUEIRA &

MESSARI, 2004, p. 7). Desse modo, esses dois momentos serão analisados nos tópicos a seguir, destacando-se a importância das Organizações e o papel das ideias para cada perspectiva teórica.

## **2. TEORIAS NEOINSTITUCIONALISTA LIBERAL E NEORREALISTA: percepções racionalistas das Relações Internacionais**

O primeiro momento do Terceiro Grande Debate teve sua construção nas décadas de 1960 e 1970 como um desenho feito pelos Neoliberais quanto às implicações da mudança econômica internacional (DOYLE, 1997), pois:

A formulação de interdependência complexa, de Robert O. Keohane e Joseph Nye, resumiu uma década de estudos neoliberais, que introduziu ou reintroduziu relações transnacionais, a interdependência econômica, comunidades, segurança, organizações internacionais, e um conceito mais amplo de regimes internacionais [tradução livre do autor] (DOYLE, 1997, p. 33).

Consequentemente, esse debate teve início com a publicação de Kenneth Waltz (1979), “Theory of International Politics”, já que esse autor trazia o realismo novamente ao foco das Relações Internacionais, visto que:

[...] o seu esforço para transformar os princípios vagos e imprecisos do realismo clássico em uma forma mais aceitável para o mainstream científico do campo atraiu alguns teóricos que haviam trabalhado sobre abordagens alternativas [...] Em meados dos anos 1980, o neo-realismo não teve apenas afirmado uma posição central no estudo da segurança internacional (onde o realismo nunca foi seriamente desafiado), mas também tinha, na forma da teoria da estabilidade hegemônica, afirmado um lugar central na economia política internacional, que tinha sido a principal fonte de perspectivas teóricas alternativas nas relações internacionais [tradução livre] (DOYLE, 1997, p. 35).

Ou seja, no processo de seleção de elaboração teórica e teste, o neorealismo simplesmente ofereceu explicações mais parcimoniosas (DOYLE, 1997, p.35). Contudo, apesar do domínio do neorealismo, alguns aspectos estruturais questionam o neorealismo de Waltz, conforme destacado por Doyle: a experiência liberal da Comunidade Europeia; a integração regional na Europa Ocidental; a integração econômica mundial e a globalização de mercados; novas formas de multilateralismo e ligações entre firmas internacionais; a debilidade econômica da América Latina e da África; entre outros aspectos (DOYLE, 1997, p. 37). Experiência essa apontada por Doyle (1997, p. 37) como uma forma organizacional que arrola

elementos da teoria neoliberal das Relações Internacionais, já que nos remete a uma institucionalização das relações entre os Estados da Comunidade Europeia.

Houve um sensível aumento nos estudos sobre as Organizações Internacionais e um novo ativismo dessas instituições no ambiente internacional, com o fim da Guerra Fria. Conseqüentemente, o neorrealismo vinha perdendo força, já que:

Logo a teoria realista deveria esperar um declínio no número de instituições internacionais após a Guerra Fria, como o mundo retorna a padrões mais tradicionais da competição sob a anarquia multipolar. O Institucionalismo, pelo contrário, vê a crescente interdependência econômica e ecológica como tendências seculares, e, portanto, espera que, enquanto mudanças tecnológicas pedem maior interdependência econômica, e enquanto as ameaças ao meio ambiente objetivarem o crescimento em grande escala, vamos observar um aumento contínuo no número e complexidade das instituições internacionais e o espaço da sua regulamentação [tradução livre] (KEOHANE, 1993, p. 285).

No entanto, na medida em que as Organizações Internacionais foram ganhando notoriedade como atores no sistema de Estados, uma bibliografia crítica emergiu (HERZ & HOFFMAN, 2005, p. 48), como, por exemplo, as contribuições construtivistas, relevadas nesse trabalho, quanto à influência dessas instituições internacionais e os seus papéis na propagação de ideias no sistema internacional.

No tocante ao debate Neoliberais *versus* Neorrealistas, a interpretação da teoria neorrealista das Relações Internacionais sobre a importância das Organizações Internacionais no sistema internacional releva a importância primordial dos Estados como atores principais das Relações Internacionais. As organizações, já que são compostas por Estados, nada mais que expressavam os interesses das grandes potências. Conforme atentam Herz e Hoffman, os neorrealistas entendem que:

Na medida em que a cooperação, embora presente no sistema internacional, seja limitada pelas condições de anarquia, o papel das organizações internacionais como atores e, por vezes, até como fóruns relevantes é questionado. As OIGs não têm poder nem autoridade para fazer as decisões serem cumpridas, e os Estados optam por obedecer às regras e normas criadas, de acordo com seus interesses nacionais. [...] As organizações são fundamentalmente instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir seus objetivos. Elas só exercem funções importantes quando expressam a distribuição de poder no sistema internacional. Apenas quando os atores mais poderosos acordam a utilização conjunta das OIGs para realização de seus objetivos é esperado que elas se tornem efetivas (HERZ; HOFFMAN, p. 50).

O debate “neo-neo” – Neorrealistas *versus* Neoinstitucionalistas liberais – teve discussões e diálogos diretos entre publicações e opiniões dos teóricos de cada perspectiva teórica, como

observaremos em trecho de Waltz (2000), ao analisar as mudanças estruturais do realismo no Pós-Guerra Fria e ao afirmar que o exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ilustra a subordinação das instituições internacionais aos propósitos nacionais (WALTZ, 2000, P. 18). Isso em resposta às contestações neoinstitucionalistas, já que:

A interpretação institucionalista perde o ponto. A OTAN é antes de tudo um tratado feito por estados. A burocracia profundamente enraizada internacionalmente pode ajudar a manter a organização, mas os Estados determinam o seu destino. Institucionalista liberal toma vigor aparente na OTAN como uma confirmação da importância das instituições internacionais, como prova da sua resistência. Realista, percebendo que uma aliança como a OTAN perdeu a sua função principal, vê-lo principalmente como um meio de manter e aumentar a pressão norte-americana na política externa e militar dos estados europeus [...] *A capacidade dos Estados Unidos para prolongar a vida de uma instituição moribunda ilustra bem como as instituições internacionais são criadas e mantidas pelos Estados mais fortes, para servir aos seus interesses percebidos ou mal percebidos* [Grifo do autor] [tradução livre] (WALTZ, 2000, p. 20).

Em outras palavras, Waltz afirma que: "o realismo revela o que a 'teoria' institucionalista liberal obscurece, a saber: que as instituições internacionais servem essencialmente ao nacional e não aos interesses internacionais" [tradução livre] (WALTZ, 2000, p. 21).

Já quanto ao papel das ideias na política mundial, ao analisar a expansão da democracia no período Pós-Guerra Fria, Waltz reflete sobre a tese da paz democrática e atenta que essa tese – de que a paz poderia prevalecer entre Estados democráticos – é um pensamento confortável. Assim como, a proposição de que uma democracia pode promover guerra contra Estados não-democráticos é um distúrbio. No entanto, segundo esse teórico neorrealista, não podemos ter certeza se a disseminação da democracia poderá trazer uma queda na quantidade de guerras no mundo (WALTZ, 2000, p. 12). Esse teórico entende que a paz democrática depende das relações de poder entre Estados, pois:

Se a tese da paz democrática está correta, a teoria realista estrutural está errada. Uma forma de acreditar, com Kant, que as repúblicas são, em geral, bons Estados e que o poder desequilibrado é um perigo, não importa quem exerce o poder. Dentro disso, bem como fora, o círculo de Estados democráticos, a paz depende de um equilíbrio precário das forças. As causas da guerra não estão apenas nos Estados ou no sistema do Estado, elas são encontradas em ambos. Kant entendeu isso. Devotos da tese da paz democrática negligenciam isso" (WALTZ, 2000, p. 13).

Quer dizer, conforme refletido por Adler (1999), estudiosos materialistas e positivistas, como Waltz, acreditam que: "[...] as ideias não constroem e estruturam a realidade social, mas apenas refletem o mundo material e sevem para justificar causas materiais" (ADLER, 1999, p. 208). Consoante verificamos também em Villa (2003), visto que:

“[...] a globalização dos princípios democráticos não está isenta (sic.) de escapar da lógica, muitas vezes inevitável, da *Realpolitik*. Como a *Realpolitik* ainda goza de boa aceitação na ação interestatal e como a natureza de organizações como a OEA é estatal, suas ações “moralizantes” dos processos democráticos na região evidentemente acham uma limitação considerável em sua eficácia nas relações de poder estabelecidas entre seus membros e nos desdobramentos que resultam das interações entre as peças principais do sistema internacional (VILLA, 2003, p. 63).

Em contraposição à perspectiva realista, contudo, a Teoria Neoinstitucionalista Liberal traz aspectos importantes para esse trabalho, pois, segundo Herz e Hoffman (2005, p. 50 e 57), as instituições internacionais são compreendidas como estruturas que constroem e moldam o comportamento dos Estados, ou seja: “[...] a percepção de que as instituições internacionais podem mudar as relações entre Estados é o grande divisor de águas que separa liberais e realistas [...]”. Conforme Keohane (1993, p. 288), as instituições internacionais existem largamente, pois elas facilitam a cooperação autointeressada, por reduzir incertezas, estabilizando as expectativas, além de que “as expectativas dos Estados dependerão, em parte, da natureza e da força das instituições internacionais” [tradução livre].

No tocante ao papel das ideias e interesses na política mundial, podemos analisar um excerto no qual Keohane (1993, p. 285) destaca o pensamento dos neoinstitucionalistas quanto aos interesses: “a teoria institucionalista toma as concepções de que os interesses estatais são exógenos: sem explicação dentro dos termos da teoria” e ainda destaca que “nem o realismo prevê os interesses” [tradução livre]. Ou seja, conforme atenta Adler (1999, p. 205), “assim como os realistas, os institucionalistas neoliberais consideram o comportamento como sendo afetado por forças físicas externas”. Vale ressaltar algumas aspirações que serão analisadas no pensamento de Goldstein e Keohane (1993), já que, segundo Adler:

[...] assumindo uma perspectiva de escolha racional do processamento de informações, explicam como as crenças individuais podem afetar as escolhas e os resultados políticos (Goldstein e Keohane, 1993b, p. 3). Assim, ao transformar ideias ou conhecimentos individuais em “variáveis” que têm muitos efeitos causais nas escolhas políticas, os institucionalistas neoliberais acreditam poder estabelecer um meio termo entre as abordagens realistas (positivista) e interpretativista (relativista ou pós-positivista) (ADLER, 1999, p. 205).

Nesse ínterim, mesmo pertencentes a uma perspectiva racionalista das Relações Internacionais, autores como Goldstein e Keohane (1993) passam a reconhecer a importância das ideias, sem que fosse necessário abandonar o racionalismo de agentes autointeressados, já que, como destaca Adler (1999): “[...] Goldstein e Keohane (1993a), sugerem que, no interior desse mundo material, as crenças mantidas pelos indivíduos podem determinar parcialmente

os resultados políticos” (ADLER, 1999, p. 208). Dessa forma, os autores acabam por defender o papel das ideias como ferramenta das Ciências Sociais e que necessitam ser estudadas empiricamente.

Para os objetivos desse trabalho, contudo, os autores trazem aspectos importantes na análise da influência das Organizações Internacionais na construção das ideias, pois a forma como as ideias influenciam a política varia de acordo com o caminho seguido (GOLDSTEIN & KEOHANE, 1993, p. 13). Segundo os autores supracitados, há três caminhos causais para que as ideias tenham potencial de influenciar resultados políticos: ideias como *roadmaps* ou mapas; ideias como *focal points and 'glue'* ou pontos focais e “cola”; e institucionalização. A institucionalização é o caminho mais claramente associável às organizações internacionais estudadas, já que a ideia institucionalizada se torna incorporada em normas e regras, bem como, uma vez institucionalizadas, elas constroem as políticas públicas.

Portanto, diversos autores das relações internacionais relevam-nos a dificuldade de entender um sistema internacional por meio de apenas uma perspectiva e ou teoria, sendo cada teoria detentora de maior poder de explicação em determinados casos, escolhendo variáveis que são melhores explicadas pelas demais. Dessa forma, objetivar-se-á analisar a perspectiva construtivista das Organizações Internacionais e seu entendimento sobre a construção de ideias. Ou seja, refletir sobre o outro lado do Terceiro Debate das Relações Internacionais, caracterizado pelo confronto de ideias entre positivistas (neorrealistas e neoliberalistas) e os pós-positivistas (aqui representados pelo Construtivismo).

### **3. Contribuição da Perspectiva Construtivista: ideias construídas e burocracias internacionais**

A teoria construtivista das Relações Internacionais teve reconhecimento com a publicação do artigo “Anarchy is What States Make of It”, de Alexander Wendt, em 1992. Nesse artigo, o autor critica diretamente o debate entre os neorrealistas e os neoliberais, já que esse debate tinha compromisso com a racionalidade dos Estados e que a escolha racional trata identidades e interesses dos agentes como exogenamente determinados. Ou seja, a partir de pressupostos já determinados, as teorias racionais concentram-se em entender como os comportamentos dos agentes geram resultados, assim, entendem que os processos e instituições mudam o comportamento, mas não as identidades e interesses (WENDT 1992, p. 392).

Segundo Wendt (1992, p. 392), o racionalismo remete o leitor a fazer algumas perguntas e não outras, como entender o surgimento de interesses e identidades, bem como de ideias no sistema internacional. Nesse contexto, para ele (1992, p. 393), "a ironia é que as

teorias sociais procuram explicar que as identidades e interesses existem" [tradução livre]. Ou seja, serão as teorias sociais que explicarão, não só os interesses e as identidades, mas também as ideias. Segundo a interpretação construtivista relevada por Adler,

[...] embora aceitem a noção de que há um mundo real, acreditam no entanto que ele não é inteiramente determinado pela realidade física e é socialmente emergente. Mais importante, acreditam que as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo (ADLER, 1999, p. 209).

A teoria construtivista de Alexander Wendt revela-se como uma perspectiva de meio termo entre abordagens positivistas e pós-positivistas, já que apresenta-se como: “o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana, depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” (ADLER, 1999, p. 205). Ou seja, o porquê do meio termo está na ação e interação, da concepção realista, e as ideias de interpretação, da concepção neoliberal. Contudo, o construtivismo difere dos neoliberais, pois esses não acreditam que as ideias sejam construídas, como afirmam os construtivistas.

Conforme Keohane (1988), o debate das Relações Internacionais era entre duas grandes correntes: racionalismo, representado pelos neorealistas e os neoliberais; e o reflexivismo, representado pela teoria crítica, os pós-modernos e os pós-estruturalistas (NOGUEIRA & MESSARI, 2005). Contudo, é importante destacar que, em 1992, Wendt critica essa nomenclatura, pois: “[...] Keohane has called them ‘reflectivist’; because I want to emphasize their focus on the social construction of subjectivity and minimize their image problem, following Nicholas Onuf I will call them ‘construtivist’.” (WENDT, 1992, p. 393).

Por meio da análise teórica da concepção construtivista, podemos refletir que essa teoria trará aspectos importantes acerca da temática desse trabalho, pois defenderá as ideias, os interesses e as identidades como realidades socialmente construídas. De acordo com a análise construtivista de Adler, uma “evolução cognitiva” significa:

[...] que em algum ponto no tempo e no espaço de um processo histórico, os fatos institucionais e sociais foram construídos por entendimentos coletivos do mundo físico e social que são sujeitos a processos autorizados (políticos) de seleção e, portanto à mudança evolutiva. *Ela é portanto um processo de inovação, difusão doméstica e internacional, seleção política e institucionalização efetiva que cria um entendimento intersubjetivo no qual se baseiam os interesses, as práticas e o comportamento dos governos* [grifo do autor] (ADLER, 1999, p. 227).

Ou seja, uma ideia passa por uma evolução cognitiva, partindo de um processo de inovação, em seguida, há uma difusão doméstica e internacional, além de uma seleção política e institucionalização – aqui realizadas pelas Organizações Internacionais. E, por fim, há a criação de um entendimento intersubjetivo da necessidade de consolidação do conceito/ideia, na qual se baseiam os interesses, as práticas e os comportamentos dos Estados.

Retornando às críticas que os construtivistas trazem às teorias racionalistas, nesse caso mais precisamente à teoria neorrealista, Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) desconstruem o entendimento de que as Organizações Internacionais representam os anseios e são controladas pelas grandes potências, pois:

Entender OI [Organizações Internacionais] como burocracias abre uma visão alternativa sobre as fontes de sua autonomia e o que elas fazem com essa autonomia. As burocracias não são apenas os funcionários a quem estados delegam. As burocracias são também autoridade, por direito próprio, e essa autoridade lhes dá autonomia vis-à-vis aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais. [...] *A nossa alegação de que as OI têm autoridade nos coloca em desacordo com muitas teorias das RI [Relações Internacionais], que pressupõem que apenas os Estados podem dispor de autoridade, pois a soberania é a única base de autoridade.* Sugerimos o contrário. Quando as sociedades conferem autoridade ao Estado, elas não o faz exclusivamente. Sociedades domésticas contêm um conjunto de autoridades, diferindo em grau e espécie. O Estado é uma autoridade, mas acadêmicos, profissionais e especialistas, chefes de origens não-governamentais, e líderes religiosos e empresariais também podem ser conferidos de autoridade. *Assim, também, na vida internacional, a autoridade é conferida em diferentes graus e tipos de atores que não sejam Estados. Entre estes estão as OI* [Grifo do autor] [tradução livre] (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 5).

Conforme o trecho dos supracitados autores, a autoridade é um aspecto importante na vida internacional, tendo as Organizações Internacionais influência ou autoridade no âmbito das Relações Internacionais. Assim, destaca-nos um dos aspectos desse trabalho, bem como as análises construtivistas de Barnett e Finnemore mostram-se essenciais para o debate construtivista aqui desenhado. Além de nos trazerem o entendimento das Organizações Internacionais como burocracias internacionais e detentoras de autoridade no sistema internacional, esses autores ainda relacionam alguns aspectos que complementam seu pensamento (2004, p. viii e ix), tais como:

I. Verificam que as teorias racionalistas das Relações Internacionais têm entendido que as Organizações Internacionais estão melhorando as soluções de problemas, ao amenizá-los com informações incompletas e os altos custos das transações;

II. Para entender o comportamento das Organizações Internacionais, precisa-se de novas ferramentas, , segundo os autores, encontradas na sociologia;

III. A análise sociológica sobre a teoria das organizações e as burocracias, pois a Burocracia é, segundo Barnett & Finnemore (2004, p. viii), "[...] uma forma social distinta, com sua própria lógica interna e que gera certas tendências comportamentais", com isso, as autoras concluem que "[...] nós aplicamos estes conhecimentos para a realidade internacional" [tradução livre];

IV. Os autores entendem as organizações como burocracias, que é a base para o tratamento das Organizações Internacionais como ontologicamente atores independentes e como teorização sobre a natureza desses atores e suas pretensões comportamentais;

V. Barnett e Finnemore (2004, p. viii) fundam uma “lógica da burocracia”, que oferece uma perspectiva diferente de fonte de autonomia das Organizações Internacionais, da natureza e dos efeitos de seus poderes, das razões dessas organizações falharem e das formas como elas evoluem e se expandem;

VI. Essa lógica burocrática é possível pelo pensamento de que Organizações Internacionais são socialmente criadas, assim, segundo Barnett e Finnemore (2004, p. viii), "podemos entender melhor a sua autoridade, seu poder, seus objetivos, e seu comportamento" [tradução livre];

VII. Segundo os autores, teorias microeconômicas e de inspiração liberal das organizações internacionais quase sempre põem essas organizações em papéis positivos nas relações entre Estados, como, por exemplo:

[...] Entre as teorias liberais, organizações internacionais têm sido vistas não apenas como facilitadores da cooperação, mas também como portadores do progresso, as personificações da democracia triunfante e fornecedores de valores liberais, , como os direitos humanos, democracia e o Estado de Direito [tradução livre] (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. ix).

Segundo os autores citados, contudo, é possível ver um mundo no qual as Organizações Internacionais podem agir como bons servidores, mas também podem produzir resultados indesejados e autodestrutivos (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. ix). Dessa forma, relevam que: "[...] a nossa abordagem nos permite identificar uma gama de comportamentos, o que pode ser bom ou ruim" (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. ix). [tradução livre].

VIII. Os autores contestam e trazem para o debate internacional alguns questionamentos levantados por Max Weber, já que, Barnett e Finnemore discutem: de que modo burocracias são como forma social; como elas são apoiadas pela cultura ocidental; e que trabalho elas fazem no mundo moderno. Assim, no livro “Rules for The World” (2004), Barnett e

Finnemore pretendem construir uma perspectiva de estudos das Organizações Internacionais, que não é nova nas Relações Internacionais. Ou seja: uma contribuição construtivista.

IX. E, por último, no que tange à contribuição dos supracitados autores sobre a disseminação de uma ideia como a da democracia-liberal, conclui-se esse quadro com as seguintes considerações:

A partir do século XIX e continuando no século XXI, as organizações internacionais têm sido responsáveis por divulgar os valores liberais, que são os alicerces para uma cultura global liberal. Mas a própria fonte de seu poder de fazer o bem também pode ser a fonte para fazer o mal, passar por cima dos interesses dos estados e cidadãos que elas deveriam favorecer. Gerir a nossa burocracia global e aprender a explorar seus pontos fortes enquanto modera suas deficiências será uma tarefa essencial [tradução livre] (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 173).

A partir dos pontos acima, bem como por meio das reflexões de Adler (2004) e Wendt (1992), entendemos que as Organizações Internacionais são burocracias internacionais, detentoras de autoridade ou influência nas Relações Internacionais. Assim, exercem suas autoridades, seus poderes, seus objetivos e seus comportamentos no sistema internacional.

Em síntese, propõe-se aqui um quadro analítico, evidenciando os grandes debates das Relações Internacionais, os estudos sobre Organizações e Burocracias Internacionais e o papel das ideias, da seguinte maneira:

TEORIAS	QUANTO ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	QUANTO ÀS IDEIAS
NEORREALISMO	INSTRUMENTOS DAS GRANDES POTÊNCIAS	IDEIAS APENAS REFLETEM O MUNDO MATERIAL
NEOINSTITUCIONALISMO LIBERAL	AS OI CONSTRANGEM E MOLDAM O COMPORTAMENTO DOS ESTADOS	IDEIAS COMO VARIÁVEIS, MAS INFLUENCIAM PARCIALMENTE
CONSTRUTIVISMO	AS OI COMO BUROCRACIAS, DETENTORAS DE AUTORIDADE	IDEIAS SÃO SOCIALMENTE CONSTRUÍDAS

Fonte: Elaboração própria, com base em Adler (2004), Wendt (1992), Barnett & Finnemore (2004) e Nogueira & Messari (2005).

### Considerações finais

Objetivou-se, neste artigo, analisar o campo de conhecimento das Relações Internacionais e sua teoria que possibilitasse o melhor entendimento sobre o papel das ideias nos sistema de Estados e, conseqüentemente, a contribuição das organizações na construção dessas ideias. Com isso, chegou-se à compreensão de que a teoria construtivista teria o melhor poder explicativo sobre a matéria, pois traz-nos: a percepção de que ideias, interesses e identidades

são construídos (ADLER, 1999, p. 209); as ideias são observadas através de uma “evolução cognitiva” (*idem*, p. 227); as organizações atuam como burocracias internacionais, dotadas de autoridade no sistema internacional (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p. 5); e, por fim, a lógica burocrática, vista como socialmente construída, oferece melhor compreensão sobre a autoridade, o poder, os objetivos e o comportamento dessas burocracias e das Organizações Internacionais.

### Referências

ABDUL-NOUR, Soraya Dib (2005). Teorias em Relações Internacionais e Direito Internacional Público. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, n. 52, ano 13, p. 271-288, jul./set.

ADLER, Emanuel (1999). **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. São Paulo: Lua Nova, CEDEC, n. 47.

BALDWIN, David A (1993). (ed.). Neoliberalism, Neorealism, and World Politics. In **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, p. 3-25.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha (2004). **Rules for the World: International Organizations in Global Politics**. Ithaca, London: Cornell University Press.

DOYLE, M.W.; IKENBERRY, G.J. (Eds) (1997). **New thinking in International Relations Theory**. Boulder: Westview Press, p. 20-53.

GAMA, Carlos Frederico Pereira da Silva (2005). **Mudanças institucionais nas atividades relativas às Operações de Manutenção da Paz do “sistema ONU” do pós-Guerra Fria: “Adaptação” versus “Aprendizado”** 187 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: [[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310309\\_05\\_pretextual.Pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0310309_05_pretextual.Pdf)]. Acesso em 31/05/2011.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (1993). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, New York: Cornell University Press.

GONÇALVES, Williams (2004). **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Publicado em [[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf)] . Disponibilidade: 14/05/2011.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro (2004). **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier.

KEOHANE, Robert O (1988). International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4. p. 379-396.

KEOHANE, Robert O. (1993). Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. In BALDWIN, Davis A (Ed.). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press, p. 269-300.

KRASNER, Stephen (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205.

LATINOBARÓMETRO (s.d.). **El estudio**. Publicado em [<http://www.latinobarometro.org/>]. Disponibilidade: 15/05/2011

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005). **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier.

RUGGIE, John G. & KRATOCHWILL, Friedrich & (1986). International Organization: a State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 40, n. 4. p. 753-75.

SMITH, Tony (1994) **America's Mission - The United States and Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century**. Princeton: Princeton University Press.

VILLA, Rafael Duarte (2003). A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**, n. 20.

WALTZ, Kenneth N. (1979). **Theory of International Politics**. New York: Random House.

\_\_\_\_\_ (2000). Structural Realism After the Cold War. **International Security**, vol. 25, n. 1, Summer. p. 5-41.

\_\_\_\_\_ (2002). **Teoria das Relações Internacionais**. Gradiva: Lisboa.

WENDT, Alexander (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, vol. 46, n. 2.

WÆVER, Ole (1996). The rise and fall of the Inter-paradigm debate. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. **International Theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 149-185.