

Organizações Internacionais: o debate teórico nas Relações Internacionais¹

Introdução

A evolução do sistema internacional no sentido de uma complexidade cada vez maior das relações entre os Estados, e a perspectiva de reduzir o nível de conflito entre eles através da adoção de normas comuns e o objetivo de manutenção da paz no âmbito internacional, faz surgir o debate sobre o papel das organizações internacionais, a partir do fim da Primeira Guerra Mundial.

Até aquele momento, as instituições internacionais detiveram um papel pouco relevante nos estudos das Relações Internacionais porque a ordem internacional, elemento central em torno do qual se estruturava o campo de estudo dessa disciplina, era concebida como uma decorrência da interação entre Estados Nacionais soberanos e definida por uma estrutura de ‘anarquia internacional’.

Nesse período, marcado por grandes conflitos internacionais, o debate foi amplamente dominado pela escola realista que sugeria que o estágio de conflito só seria superado pelo equilíbrio de poder. A idéia de segurança coletiva internacional dependia, portanto, do equilíbrio entre as nações que detinham mais recursos de poder.

Como as organizações internacionais estão diretamente relacionadas ao estabelecimento de uma possível “ordem internacional”, o tema ganha destaque no momento em que os Estados buscam uma solução para os conflitos internacionais. Como vertente do pensamento idealista das Relações Internacionais, a criação da ONU (Organização das Nações Unidas) em 1945, e da sua antecessora, a Liga das Nações criada pelo Tratado de Versalhes em 1919, são vistas como tentativas de promover a segurança coletiva através da atuação de uma instituição internacional que fosse capaz de mitigar os conflitos internacionais e promover a cooperação entre as nações.

¹ Texto preparado para a disciplina Governança Global e Instituições Internacionais (FLP 0476). Ciências Sociais, USP, agosto 2023. Com base em: Onuki, Janina e Agopyan, Kelly (2021). **Regimes e Organizações Internacionais**. Curitiba: Editora Uninter.

Por uma questão didática, este texto está dividido em três partes principais: **1.** a origem do debate sobre 'organizações internacionais'; **2.** as interpretações teóricas; **3.** apresentação do debate atual. Não é do escopo deste ensaio descrever a estrutura e as normas das diversas organizações internacionais. Pretende-se, apenas, analisar de forma breve, o papel das instituições internacionais como um dos elementos fundamentais do funcionamento do sistema internacional.

A emergência de regimes e instituições internacionais

A criação das organizações internacionais vai ser justificada dentro das Relações Internacionais pela escola idealista que surge para explicar a possibilidade dos Estados cooperarem e saírem do estado de anarquia, isto é, para que os Estados pudessem superar o estágio de conflito que caracteriza o sistema internacional, era preciso institucionalizar regras de convivência. Isso fica claro se observarmos que a teoria idealista das Relações Internacionais surge, praticamente, como uma reação moral à I Guerra Mundial (1914-1918), com a preocupação de adaptar o sistema internacional às exigências do direito e da justiça. Podemos situar esse debate com os "Quatorze Pontos" do Presidente Woodrow Wilson, apresentados como os princípios fundadores da Liga das Nações que defendia a criação de um "governo mundial" como tentativa de recuperar a ordem e, dessa forma, retomar a estabilidade do sistema internacional e garantir a paz. A discussão aqui passa a ser a necessidade de se ter uma instituição supranacional para arbitrar os conflitos. Entretanto, a II Guerra Mundial traz novamente ao cenário internacional, a realidade da disputa de poder entre os Estados.

Após o término da II Grande Guerra, o papel efetivo da ONU em promover a paz internacional coloca em confronto o pensamento realista e o pensamento institucionalista. Nesta segunda perspectiva, a ONU teria como finalidade promover a cooperação internacional e a resolução de conflitos internacionais através do mecanismo de segurança coletiva internacional, em que todos os países considerariam igualmente as ameaças à segurança internacional e agiriam de forma coletiva.

Para os realistas, a ONU, bem como outras instituições internacionais da mesma natureza, apenas refletiria a estrutura desigual do poder mundial. Ou seja, no caso da ONU, eram os países com assento permanente no Conselho de Segurança que tinham legitimidade para decidir as formas de manutenção da paz. Com o início do ciclo da Guerra Fria, os mecanismos de segurança coletiva inaugurados com a ONU dão lugar à estabilidade derivada da relação bipolar.

A emergência de instituições internacionais não se restringiu, no entanto, ao campo estratégico-militar. No campo econômico, foram criados no pós-Guerra, um conjunto de normas e instituições com a finalidade de estabelecer regulações e padrões para as relações de comércio e finanças internacionais. Como parte do Sistema de Bretton Woods, foram criados o FMI (Fundo Monetário Internacional) com a finalidade de promover a estabilidade do sistema financeiro internacional; o Banco Mundial, voltado ao desenvolvimento econômico e a reconstrução das economias atingidas pela Guerra e o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), com a finalidade de prover com regras claras e de promover medidas de cunho liberalizante o comércio internacional. No âmbito regional, surgem também instituições internacionais que buscam a estabilidade política e econômica entre países de uma mesma região, como é o caso da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe). Este conjunto de instituições internacionais e regionais daria equilíbrio ao sistema internacional, seja incentivando a cooperação, seja permitindo ações coordenadas no âmbito internacional.

A partir da década de 70, influenciada principalmente pela crise do petróleo, começa a crescer a percepção de que a resolução de problemas globais demandava uma maior coordenação política entre os países. Diante dos esforços para reagir ao que Joseph Nye Jr. definiu como interdependência complexa (*Understanding international conflicts*), ou seja, uma complexidade cada vez maior da relação entre os atores estatais e não-estatais passa a existir uma demanda por maior coordenação política dos problemas globais. A consequência disso é o surgimento de novos estudos sobre regimes internacionais.

Década de 80: neo-institucionalismo x neo-realismo

A partir da década de 80, os teóricos das Relações Internacionais passam a centrar suas análises sobre a possibilidade de explicar a cooperação. É aqui que ganha fôlego o debate entre as correntes teóricas neo-institucionalista e neo-realista.

O neo-institucionalismo vai rejeitar a idéia do Estado como único ator e incorporar outros atores não-estatais. Nesse sentido, a cooperação seria mediada por instituições internacionais e os Estados vistos como atores racionais, buscam maximizar seus ganhos absolutos. Para o neo-realismo, os Estados continuam sendo os principais atores do sistema internacional, importando apenas sua posição relativa no sistema internacional. As instituições internacionais afetam as perspectivas de cooperação internacionais apenas marginalmente.

O papel das instituições internacionais

A partir desse momento, surgem outras correntes teóricas para justificar a criação das instituições internacionais. Podemos dividir essa explicação em três correntes teóricas:

a) Para os neo-institucionalistas (Robert Keohane), as instituições internacionais estimulam a cooperação internacional entre atores racionais, ao reduzir as incertezas e os custos de transação, criando condições para os Estados colaborarem em benefício mútuo, reforçando a reciprocidade. Os altos níveis de interdependência estabeleceriam o ritmo de um processo contínuo de cooperação.

b) Para os neo-realistas (Keneth Waltz, Joseph Grieco), o debate continua focado sobre a natureza do sistema internacional e os Estados se preocupam com a busca de ganhos relativos. Aqui, as instituições são insignificantes na medida em que os únicos atores com poder no sistema internacional são os Estados nacionais.

c) Os construtivistas (Alexander Wendt, Andrew Hurrell) utilizam valores, idéias e culturas como variáveis endógenas no curso da interação entre os atores. Na medida em que ocorre a convergência de valores em uma determinada área, a possibilidade de cooperação aumenta.

O fim da Guerra Fria

A discussão sobre o papel das instituições internacionais tem crescido cada vez mais, e tem mudado depois do fim da Guerra Fria. O que acontecia é que tais instituições refletiam a estrutura bipolar de poder e agora elas dividem espaço com os Estados e pedem por uma redistribuição do poder mundial, como se reflete na proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU.

A partir dos anos 90, além das organizações internacionais tradicionais, passam a influenciar o cenário internacional, outros atores, como processos de integração como o Mercosul, a União Européia e outros esquemas regionais, como a Apec, Asean etc. e cresce a demanda por regimes internacionais, vistos como fontes reguladoras da instabilidade internacional.

Além disso, duas questões são colocadas no debate: a efetividade e a legitimidade dessas organizações, isto é, dada a reconhecida influência das suas decisões no cenário internacional pós-Guerra Fria, a discussão coloca-se sobre a efetividade, isto é, a capacidade dessas instituições tornarem efetivas suas decisões. Outro tema que está incluído na discussão das instituições internacionais é a questão do déficit democrático, ou seja, a participação efetiva dos países nas decisões internacionais e o aumento da influência de atores não-estatais na definição do sistema internacional. É aqui que se insere, basicamente, a proposta de reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Embora a existência de instituições internacionais – e o início dos processos de reforma – não garantam, necessariamente, uma completa restrição às ações unilaterais dos Estados nacionais, continua extremamente relevante o debate sobre o papel das organizações internacionais como ‘promotoras’ da cooperação, e incentivadoras de um sistema internacional multilateral.