

2. As Organizações Internacionais como Agentes Corporativos e seu Papel na Institucionalização de Normas

O presente capítulo objetiva fornecer as bases teóricas para a discussão que será realizada ao longo deste trabalho, sobre a institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e o papel de seu Secretariado nesse processo.

Os fundamentos teóricos a serem desenvolvidos têm como base dois principais pressupostos conceituais. Primeiro o de que a ONU é um ator diferenciado dos estados que dela fazem parte, uma vez que se constitui numa burocracia, com relativo grau de autonomia e capacidade de influência em relação a estes estados. É, portanto, um agente no sistema internacional, com identidade e interesses próprios e com poder de construir a realidade social, assim como é por esta constituída. Isto ocorre porque o sistema normativo internacional contribui para a construção da identidade e da cultura da ONU, e ambas têm impacto, por sua vez, no modo como esta percebe o mundo, os desafios com que se depara e como a eles responde.

Assim, o segundo pressuposto teórico adotado é o de que, como um ator independente, esta burocracia é um dos agentes envolvidos no processo de institucionalização de “quadros de referência” – isto é, conjuntos de conceitos, princípios, normas e procedimentos gerais que servem para orientar diferentes grupos de atividades ligados, respectivamente, a diferentes áreas de atuação da ONU - no caso estudado, as operações de paz.

Importante acrescentar que é indiscutível a centralidade dos estados como atores no processo acima mencionado. Contudo, o foco do presente estudo dirige-se à agência exercida pela burocracia onusiana, aspecto normalmente pouco explorado, quando não descartado por completo. Na verdade, a literatura de Relações Internacionais sobre as burocracias

internacionais é, em geral, escassa e a real significância destas no sistema internacional é motivo de controvérsia entre os acadêmicos da área (MOURITZEN, 1990, p.3)¹. Pitt e Weiss (1986) expõem o problema no trecho transcrito abaixo:

The proliferation of organizations and meetings has not been followed by an appropriate number of analyses to determine the implications of the particular bureaucratic and administrative contexts within which international organizations have operated. While there is a growing literature on international problems and organizations, the perspective normally is on the politics and economics of issues and rarely on the dynamics of the people and structures charged with international co-operation. (PITT e WEISS, 1986, p. xi)

Não obstante, é substancial a participação da burocracia onusiana no processo de institucionalização de normas gerais dirigidas aos diferentes setores de sua atuação. Isto é particularmente importante para se entender a opção por determinadas diretrizes ao invés de alternativas normativas e procedimentais igualmente possíveis. Em outras palavras, a ONU, como ator, tem um papel “produtivo” no processo político.

Assim, compreender o papel da ONU no processo de institucionalização de normas permite a identificação de problemas capazes de comprometer a efetividade das atividades correspondentes que não estão necessariamente relacionados à dinâmica de política e poder entre os atores envolvidos, mas, sim, a “patologias” (BARNETT e FINNEMORE, 2004) atribuídas à própria organização². Neste sentido, o trabalho ora desenvolvido levanta questões para a reflexão que podem servir como ponto de partida para a correção de certas falhas do Secretariado, a fim de se alcançar um melhor desempenho na prática das operações de paz implementadas pelas Nações Unidas.

Amparado nos pressupostos mencionados, este capítulo será dividido em três blocos, para melhor sistematizar a discussão. O primeiro tratará da

¹ Além do problema exposto no corpo do texto, sobre as divergências na academia quanto à importância das OIs nas relações internacionais, é interessante chamar atenção para o problema levantado por Pitt (1986), especificamente dirigido à burocracia onusiana. Segundo este autor, a excessiva privacidade da ONU, traduzida na falta de acesso a informações e documentos internos por pessoas “de fora”, impede a existência de estudos mais acurados sobre o funcionamento da sua burocracia (PITT, 1986, p.25).

² Esta discussão comporá o último capítulo, deste trabalho.

idéia das organizações internacionais e, especialmente, do Secretariado da ONU, como burocracias internacionais, e, portanto, como atores com relativa autonomia no meio em que estão inseridos. Isto será feito com base numa discussão geral sobre os Serviços Cíveis Internacionais (SCIs) – termo aqui usado alternativamente aos termos “burocracias internacionais” e “Secretariados internacionais”. O objetivo é identificar sua natureza e principais características, destacando-se os requisitos que os tornam atores ou “agentes corporativos” (WENDT, 1999) no meio onde atuam. Ainda como parte desta discussão, trataremos, no item 1.2. dos interesses das burocracias internacionais e de que forma os diferentes papéis por elas desempenhados podem reforçar os primeiros. Neste sentido, o destaque vai para a dimensão política da atuação do Secretariado da ONU, cujas bases estão nos arts. 98 e 99 da Carta de 1945, os quais conferem ao Secretário-Geral uma razoável dose de discricionariedade para identificar problemas e apresentá-los aos estados membros da organização.

O processo de institucionalização de normas e práticas para as atividades desempenhadas pelas Nações Unidas nos seus diversos campos de atuação será o assunto abordado no terceiro bloco. Sem referência específica às operações de paz, pretende-se explicar o que é, e como se dá, a institucionalização de normas no âmbito da organização, mantendo-se o foco na agência do Secretariado neste processo. É importante deixar claro que o foco da nossa discussão é a institucionalização das normas, em detrimento do seu surgimento.

Como se pode notar a partir da abordagem do tema estudado e da estrutura do presente capítulo, assume-se, aqui, que a identidade dos atores, bem como as estruturas normativas na qual estão inseridos é o primeiro passo para um entendimento mais completo do processo de institucionalização das normas que orientam a sua conduta e as suas atividades.

2.1.

Natureza e características dos serviços cíveis internacionais: a burocracia onusiana

A perspectiva adotada, ou seja, das Nações Unidas³ como um ator diferenciado dos seus Estados membros pode ser ilustrada utilizando-se a imagem de “duas ONUs” dentro da organização⁴. Uma seria a ONU intergovernamental, composta por estados soberanos representados pelos seus respectivos governos. São estes que tomam as decisões substanciais no âmbito dos órgãos deliberativos das Nações Unidas, ou seja, da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social.

A “segunda ONU”, que é o foco de interesse do presente trabalho, é aquela que Thomas Weiss e Rorden Wilkinson descrevem como sendo “*not the arena where states make decisions, but the international civil service*” (GORDENKER, 2005, p.xiv). O serviço civil internacional consiste no Secretariado da organização e sua definição é dada na passagem abaixo transcrita:

The term “civil service” implies a merit-based, permanent corps of functionaries most of whom begin their careers as juniors in the hierarchy and advance to higher positions on the basis of their performance and seniority. Such civil servants receive assignments to a department on the basis of existing specialization or as recruits expected to serve a kind of apprenticeship, learning and rising in authority. The UN Charter, as noted, fills in this structural concept with a qualitative standard of high efficiency and integrity and a second one of wide representation of national origins of Secretariat members. (GORDENKER, 2005, p.23)

O termo “serviço civil internacional” (SCI daqui por diante) também é utilizado por Mouritzen, no seu estudo sobre as burocracias das organizações

³ Trata-se, aqui, da Organização das Nações Unidas, aquela composta pela Assembléia Geral, pelo Conselho de Segurança, pelo Conselho Econômico e Social, pelo Conselho de Tutela e pelo Secretariado – este último considerado, aqui, a essência da burocracia onusiana. É importante, portanto, não confundir a *organização* das Nações Unidas com o *sistema* das Nações Unidas, muito mais amplo e que envolve inúmeras agências, inclusive a ONU.

⁴ Galtung (1986, p.1) também menciona a existência de duas ONUs, fazendo referência a uma organização política e uma organização de pesquisa, cujos resultados gerariam impactos mútuos. A ressalva que se faz a este argumento é o de que a ONU burocracia, além de ser uma organização de pesquisa, possui, também, um papel político, conferido pela própria Carta da organização (1945, art. 99) e que é exercido com maior ou menor intensidade dependendo das circunstâncias e da questão a ser considerada – assunto que será discutido mais adiante.

internacionais⁵. Para este autor, o SCI representa a organização internacional (OI daqui por diante) como tal (MOURITZEN, 1990, p.1). Segundo ele, é precisamente a existência de um quadro permanente de servidores civis, incluindo seu chefe, que distingue estas organizações de conferências internacionais eventualmente em andamento. Mais do que isso, o Secretariado é a memória indispensável da organização internacional (GORDENKER, 2005, p.16).

O art. 97 da Carta da ONU (1945) estabelece que

o Secretariado será composto de um Secretário-Geral e do pessoal exigido pela Organização. O Secretário-Geral será indicado pela Assembléia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança. Ele será o principal funcionário administrativo da Organização⁶.

A Carta também classifica o Secretariado como um dos órgãos principais das Nações Unidas, juntamente com a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social e o Conselho de Tutela (art. 7). Tal *status* sugere ter sido aquele concebido como uma porção importante da organização, e não meramente como parte do seu aparato de fundo (GORDENKER, 2005, p. 6). O Secretariado é a própria essência da burocracia onusiana.

Burocracia, na definição weberiana⁷, adotada por Barnett e Finnemore (2004, p. 706)⁸, é “uma forma social peculiarmente moderna que engloba certos valores e que pode ter uma agenda diferenciada, assim como

⁵ Mouritzen (1990) reconhece explicitamente usar, em algumas passagens do seu livro, os termos “burocracia”, “secretariado” e “administração” no lugar de “serviço civil internacional”, sugerindo, portanto a coincidência entre os mesmos. No presente trabalho, os termos burocracia internacional, secretariado e serviço civil internacional serão usados sem diferenciação. Além disso, no restante deste capítulo, o termo organização internacional (OI) também se refere a sua burocracia, a não ser que venha acompanhado do termo “intergovernamental”.

⁶ Segundo Gordenker (2005, p. 19), formalmente, o Secretariado da ONU inclui, também, os servidores civis dos órgãos autônomos criados pela Assembléia Geral, tal como o PNUD, o UNICEF, o Programa da ONU de Meio Ambiente e a Universidade da ONU, os quais têm os seus próprios estados membros, conselhos diretores e contribuidores financeiros. Não obstante, nos concentraremos aqui no núcleo do Secretariado, ou seja, o órgão tal como estabelecido no art. 97 da Carta da ONU (1945).

⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre burocracias, ver Weber (1978 e 1998).

⁸ Tal como Gordenker (2005, p.19, nota3), para quem burocracia “*has the neutral significance of a reasoned, continuing form of organization*”, infere-se aqui somente a conotação neutra do termo.

tendências comportamentais próprias”. [tradução livre]. Para estes autores, a burocracia moderna é definida por quatro características centrais (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 17).

A primeira delas consiste na apresentação de uma estrutura hierárquica, em que cada servidor tem claramente definida sua esfera de competência dentro de uma divisão de trabalho, devendo pela mesma responder perante os seus superiores. Tal estrutura é claramente identificável na burocracia onusiana, em que os diferentes departamentos, unidades e postos de trabalho obedecem a um total senso de hierarquia, no topo da qual está o Secretário-Geral, a quem estão subordinados todos os outros servidores civis da instituição.

A continuidade, em termos de existência de uma estrutura salarial por tempo integral e do oferecimento de perspectiva de progresso profissional regular – em suma, um plano de carreira –, é também uma outra característica central das burocracias. Um terceiro atributo destas é a impessoalidade – traduzida na condução das suas atividades conforme regras e procedimentos operacionais estabelecidos, o que, em tese, eliminaria influências arbitrárias e politizadas sobre as atividades desempenhadas pelas burocracias (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 19)

Por último, a *expertise* – o conhecimento especializado atribuído às organizações internacionais e aos seus especialistas, adquirido através da experiência e do treinamento (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 24) – é, também, uma característica fundamental das burocracias, contribuindo, em grande medida, para a sua capacidade de exercer agência na realidade social. O conhecimento especializado está na base da autoridade normalmente atribuída às OIs para avaliar e resolver problemas. Quanto maior a habilidade da organização para lidar com estes, maior será a sua autoridade, dentro do seu campo de atuação.

Como se verá no decorrer do texto, todos estes atributos são fundamentais para diferenciar as burocracias internacionais de outras estruturas sociais, que não possuem agenda nem tendências

comportamentais próprias, ou seja, as quais não se podem atribuir agência. Dizer que as Ols são agentes significa dizer que estas são detentoras de capacidade para a ação intencional relativamente independente da vontade dos estados que a integram. Por se tratarem de entidades coletivas, estas burocracias podem ser denominadas de agentes corporativos, conforme a terminologia utilizada por Wendt (1999, p.215).

Apesar deste autor se referir especificamente aos estados como atores internacionais, ao definir o termo acima empregado, o mesmo argumento pode ser aplicado às organizações internacionais. Isto porque estas satisfazem todas as condições que, segundo Wendt (1999), fazem de uma determinada estrutura social um agente corporativo, quais sejam, uma “idéia” de agência corporativa e uma estrutura decisória capaz tanto de institucionalizar quanto de autorizar a ação coletiva (WENDT, 1999, p. 218).

A primeira condição requer que o conhecimento compartilhado entre os indivíduos que compõem a burocracia reproduza a idéia desta como um ente único, do qual todos fazem parte. Em outras palavras, é preciso que exista uma identidade corporativa própria da burocracia. A identidade corporativa está associada à existência de “estruturas homeostáticas” e propriedades essenciais que fazem dos atores entidades diferenciadas (WENDT, 1999, p.224). E como afirma Claude (1964, p.174), *“in a very significant sense, the identity of every organization...is lodged in its professional staff. Members, stockholders, or citizens may control the organization, but they cannot be it; the staff is the organization”* (Grifo próprio).

Dentre as propriedades essenciais que fazem das burocracias internacionais atores diferenciados encontram-se as características identificadas por Barnett e Finnemore (2004) – hierarquia, continuidade, impessoalidade e *expertise*. Com referência específica à burocracia onusiana, Pitt e Weiss (1986, p. 6)⁹ acrescentam, a especialização – isto é, a segmentação de problemas e a respectiva fragmentação da burocracia em

⁹ É importante esclarecer que, apesar dos autores se referirem às burocracias do *Sistema* das Nações Unidas, envolvendo, portanto, todas as suas agências, o presente estudo trata, apenas, da *Organização* das Nações Unidas.

diferentes departamentos, unidades e subunidades, para lidar com os sub-problemas. Apontam, ainda, uma tendência, nas Nações Unidas, a esforços de coordenação – nem sempre com resultados positivos – e à centralização – ou seja, a tendência do topo da burocracia de tentar planejar e controlar de cima para baixo até os menores detalhes relativos às atividades dos níveis inferiores¹⁰.

Todas estas propriedades se resumem no que Mouritzen (1990) chama de “internacionalismo” dos SCIs, atributo fundamental a sua identidade corporativa. Para este autor o internacionalismo dos SCIs está relacionado à sua capacidade de auto-controle, tanto em relação ao seu pessoal como a sua estrutura – departamentos, unidades, sub-unidades – (MOURITZEN, 1990, p.2). Em outras palavras, é o internacionalismo destas burocracias que lhes confere relativa autonomia *vis-à-vis* os estados que compõem a respectiva OI.

Isto porque o internacionalismo está intimamente ligado à própria noção de imparcialidade do SCI. A falta daquele – traduzida numa maior aproximação entre os seus servidores e os governos dos estados membros dos quais aqueles sejam nacionais¹¹ – inibe o fornecimento dos serviços destas burocracias, uma vez que reduz a sua autonomia e sua iniciativa e capacidade de influência *vis-à-vis* os estados membros da OI em geral (MOURITZEN, 1990, p.4, p.36).

No caso da ONU, o *status* internacional do Secretariado é promovido explicitamente pela Carta da organização (1945), que estabelece as bases para a sua independência e imparcialidade, conforme reza o art.100, abaixo transcrito:

¹⁰ Como argumentam os referidos autores, estas características também podem gerar certos problemas. Entretanto não cabe discuti-los neste capítulo.

¹¹ A ligação entre governos e seus nacionais que sejam servidores civis internacionais pode se estabelecer de diversas maneiras. Uma delas é quando o posto de servidor numa OI foi conseguido através de uma indicação feita pelo seu governo, sugerindo existir, no mínimo, um sentimento de gratidão daquele em relação a este, o que pode abrir caminho para uma eventual influência do referido governo sobre o funcionário em questão. Outro modo dessa ligação se manifestar é quando existe interesse do servidor civil internacional em assumir um posto no seu país de origem – possibilidade maior quando o contrato do servidor com a OI é de caráter temporário.

In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization. (art. 100, § 1 da Carta da ONU, 1945)

Alguns fatores, no entanto, podem prejudicar o internacionalismo nos SCIs de um modo geral. Dentre os principais está a tendência dos estados em evitar incertezas – “*uncertainty avoidance*”, nas palavras de Mouritzen (1990, p.61). Isto é, ainda que a existência de Ols criativas e influentes possa trazer benefícios substanciais para a cooperação entre os seus membros (quanto maior a percepção de imparcialidade das Ols, maior a probabilidade de cooperação entre os seus estados membros), estes estão excessivamente preocupados em evitar incertezas e assegurar interesses nacionais. Assim, na maior parte do tempo, buscam exercer controle sobre os respectivos SCIs, às custas dos benefícios substanciais provenientes de uma maior independência da organização.

O contrapeso para a influência dos governos sobre os servidores civis internacionais é o fato de serem empregados e pagos pelo próprio SCI. Ademais, Mouritzen (1990) aponta, também, outros fatores importantes para determinar o maior ou menor grau de internacionalismo destas burocracias. O primeiro deles é o critério de seleção de pessoal. Neste sentido, a escolha de candidatos por mérito (qualificações pessoais) aumenta o autocontrole e, portanto, o internacionalismo, dos SCIs. Por outro lado, o sistema de quotas existente em muitas Ols – o qual pode ser baseado na nacionalidade, sexo, idade, etc., do candidato – tem efeito inverso, principalmente quando baseado na nacionalidade dos candidatos, o que aumenta ainda mais a influência dos governos dentro dos SCIs.

O art. 101 da Carta da ONU (1945) determina, neste sentido, que “o pessoal do Secretariado será nomeado pelo Secretário-Geral, de acordo com regras estabelecidas pela Assembleia Geral”, acrescentando que “a condição principal que prevalecerá na escolha do pessoal e na determinação das condições de serviço será a necessidade de assegurar o mais alto grau de

eficiência, competência e integridade”. Entretanto, o mesmo artigo ressalva que “deverá ser levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível.”

O critério geográfico imposto pela Assembleia Geral levanta a questão do que seria mais importante, se a nacionalidade, de um lado, ou do, outro, a eficiência, competência e integridade do funcionário civil internacional. Analisando a questão, Gordenker (2005) argumenta o seguinte:

Viewed through the cloudy lenses of efficiency and economy, it is possible to make a strong argument that nothing is gained by such practices [referindo-se ao critério de distribuição geográfica dos postos no SCI]. But examined as political fact, they fit with the primacy of the member states in international organization. (GORDENKER, 2005, p.94).

Assim, visto de outro ângulo, e considerando a dinâmica de poder existente entre os estados membros dentro da ONU, é possível interpretar a determinação da Assembleia Geral como uma tentativa de preservar o internacionalismo do Secretariado, evitando que o quadro de servidores civis internacionais seja preponderantemente formado pelos nacionais dos estados mais poderosos da organização.

Enquanto as disposições do art. 101, da Carta da ONU (1945) podem conduzir a conclusões ambíguas, um outro procedimento, de natureza informal representa, definitivamente, uma diluição do caráter internacional do Secretariado. Trata-se do “acordo de cavalheiros” fechado entre os cinco membros permanentes¹² do Conselho de Segurança, desde os primórdios das Nações Unidas – e ainda aplicado –, segundo o qual cada um daqueles nomearia candidatos a serem indicados para o segundo escalão na hierarquia do Secretariado, logo abaixo do seu chefe, o Secretário-Geral (GORDENKER, 2005, p.13)¹³.

¹² Estados Unidos, Rússia (antiga URSS), França, Inglaterra e China.

¹³ Contrário ao que argumenta Gordenker (2005), Pitt (1986) afirma que a “elite de poder” da burocracia onusiana passou a ter um caráter mais empresarial, constituída por indivíduos trazidos para a OI, inicialmente pelas suas qualificações técnicas. Segundo o autor, vários fatores favoreceram a emergência dessa nova geração, dentre os quais a inaptidão dos indicados políticos, alguns dos quais beirando a completa ignorância. Outro fator importante foi a emergência de um mercado multilateral de financiamento onde as agências da ONU competem por dinheiro, principalmente americano e europeu, e onde os critérios de concessão

A este último, a quem cabe de acordo com o mesmo art. 101, acima citado, a escolha do seu pessoal, aplicando os critérios de eficiência, competência e integridade, resta dispor de forma bastante restrita do poder a ele conferido, escolhendo entre os candidatos já previamente nomeados pelos cinco permanentes. Tal procedimento pode trazer conseqüências negativas, tanto em termos de efetividade como de credibilidade, para a OI, conforme atestado no seguinte trecho:

Taken together, an ICS with less qualified and demoralized civil servants, even though only a minority, will not be able to function creatively, or to further proposals that can win adherence by member countries. If the ICS's general reputation among governments has been damaged, it will be difficult to exert very much influence on them (MOURITZEN, 1990, p.42).

A existência de um plano de carreira para os servidores internacionais, aqui já mencionado, também é muito importante para a relativa independência e imparcialidade dos SCIs, significando, para o servidor, a possibilidade de uma permanência longa na OI – ao invés de contratos temporários – de ascensão profissional, além de outros benefícios, dentre os quais uma razoável estabilidade, salários competitivos e sistema de pensão. (MOURITZEN, 1990, p.44). Tudo isto ajuda a estabelecer uma relação de lealdade entre o servidor e a organização de que ele faz parte. A existência de um plano de carreira – quanto mais atraente este for melhor – proporciona maior autocontrole dos SCIs, diminuindo a dependência do seu pessoal em relação aos governos dos seus países de origem – especialmente pelo fato de tais funcionários não precisarem se preocupar em garantir uma “colocação” nos referidos países, ao fim do seus contratos de trabalho com as respectivas OIs.

A liderança dentro das burocracias internacionais também é um fator relevante para o seu internacionalismo. Este é especialmente favorecido pela

de ajuda financeira estão intimamente ligados à capacidade científica e administrativa da agência (PITT, 1986, p. 29). Entretanto, Pitt refere-se ao sistema das Nações Unidas como um todo, enquanto Gordenker (2005), cujo livro é mais recente, atém-se, especificamente, ao Secretariado da ONU – o que coincide com o foco dado ao presente trabalho. Por isto, privilegia-se, aqui, o seu posicionamento.

existência de uma estrutura hierárquica em que o mais alto posto é ocupado por um único funcionário (ao invés de um colegiado, por exemplo). A liderança única dentro do Secretariado proporciona maior centralização e cria uma espécie de “reduto” para os SCIs contra pressões externas, sem a qual este seria mais facilmente levado a seguir “instruções” de governos nacionais (MOURITZEN, 1990, p. 48).

Na ONU, como chefe do Secretariado, o Secretário-Geral (SG daqui por diante) é, também, o interlocutor, por excelência, da burocracia onusiana. Seu papel tem como base legal o artigo 7, e os artigos 97 a 101 da Carta da Organização (JOHNSTONE, 1993, p.442). Os artigos 98 e 99 são de especial importância, considerando-se a perspectiva adotada neste trabalho, pois estabelecem as bases para uma atuação de caráter político e, portanto, mais discricionário do SG - sobre este assunto, se discutirá mais adiante.

Finalmente, Mouritzen (1990, p. 50, p.51) identifica como um quarto fator relevante para o internacionalismo dos SCIs a existência de uma “ideologia burocrática”. Na verdade, mais do que ideologia, trataremos de uma “cultura burocrática”, cuja definição é dada por Barnett e Finnemore (2004) nos seguintes termos:

By bureaucratic culture we mean “the solutions that are produced by groups of people to meet specific problems they face in common. These solutions become institutionalized, remembered and passed on as the rules, rituals, and values of the group. Bureaucracies such as IOs we study are established to accomplish certain tasks. To do this, they develop general consensus around their understandings of their core mission and the functions of their organization; goals to be pursued; basic means to pursue those goals; and some way to measure results. Thus organizations create a shared discourse, symbols, and values for their staff. These shared elements, in turn, generate a group identity for the organization and structure interactions among those within it. They also create a boundary between the organization and the external world and supply the organization with ways to explain that world (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 19).

Para Mouritzen, a ideologia burocrática pode estar baseada em uma formação profissional comum, se houver, entre os servidores civis da OI ou em uma das macro orientações ideológicas existentes no ambiente em que as

burocracias estão inseridas - no caso da OTAN, por exemplo, o autor identifica como ideologia prevalecente o pluralismo democrático ocidental.

É certo que os elementos internos dos SCIs – como a formação profissional do seu pessoal e a interação entre os indivíduos (burocratas) dentro da sua estrutura – têm importante papel na construção de uma cultura burocrática. Entretanto, no presente trabalho, procura-se enfatizar o impacto, neste processo, da interação entre o Secretariado e os atores estatais no âmbito da ONU, bem como a influência das orientações normativas existentes no contexto internacional em que a burocracia está inserida.

A preocupação se justifica, se entendermos cultura, de um modo geral, como idéias compartilhadas coletivamente pelos atores, como resultado do aprendizado a partir das suas interações mútuas (WENDT, 1999)¹⁴. Com efeito, na medida em que os atores (agentes corporativos) interagem, eles constroem imagens ou interpretações do mundo, das suas relações, da natureza dos outros atores e da sua própria. Quando amplamente compartilhadas e sedimentadas, tais idéias produzem um conhecimento coletivo, que será perpetuado na memória coletiva daquela comunidade e reproduzido pela prática dos atores. Tal conhecimento corresponde a um subsistema da estrutura social conhecido como cultura (WENDT, 1999, p.249).

Quanto mais legitimidade adquira, mais as idéias compartilhadas parecem naturais aos atores, que tendem, então, a segui-las de forma cada vez mais mecânica, movidos, em grande parte, por convicção, como se aquelas fossem verdades objetivas e não uma construção social. É através deste ganho gradativo de legitimidade que as idéias passam, então, a constituir a identidade dos atores, mais do que simplesmente alterar seu comportamento, em razão de um cálculo racional completamente dissociado das suas visões de mundo¹⁵. Nesse sentido pode-se dizer que os atores são

¹⁴ Esta definição é, também, aplicável à cultura internacional, da qual especificamente trata Wendt (1999).

¹⁵ Na verdade, o cálculo racional é feito pelos atores, mas suas concepções sobre custos e benefícios – como eles definem que comportamentos são mais custosos ou mais vantajosos –

“construídos” pela cultura do meio em que estão inseridos (WENDT, 1999, p.250).

A relação entre identidade e cultura é de constituição mútua. Assim, o que ocorre na produção e reprodução de uma cultura são a produção e a reprodução de identidades (WENDT, 1999, p.328 e 324). A formação destas – e, por conseguinte, da cultura num determinado ambiente social – pode ser explicada através do que o autor chama de “seleção cultural” ou socialização. A socialização consiste num mecanismo evolutivo, envolvendo a transmissão de determinantes de comportamento de um indivíduo a outro, de geração a geração, através da imitação, do aprendizado social ou de outros processos similares.

As identidades são adquiridas por imitação quando atores (agentes corporativos) adotam os auto-entendimentos daqueles que julgam ser “bem sucedidos”¹⁶. Já através do aprendizado social, as identidades são *aprendidas* na interação social entre os atores (WENDT, 1999, p.327), e, então, reforçadas, através da reprodução dos mesmos padrões iniciais de interação.

A lógica por trás da construção de identidades através do aprendizado social é a de que os atores se vêem como reflexo da imagem que os outros fazem deles (WENDT, 1999, p. 327). Assim, por exemplo, se um ator é visto por outro como inimigo, isto definirá parte da sua identidade. Entretanto, como argumenta Wendt, nem todos “os outros” são atores significativos, a ponto de exercer influência na formação da identidade dos demais, sendo, portanto, o poder e as relações de dependência fatores importantes nesta dinâmica.

Ademais, é fundamental chamar atenção para o fato de que estes atores, ao interagirem, o fazem num ambiente permeado por orientações normativas já existentes. Isto significa que aqueles possuem identidades e

depende, em grande medida, das suas visões de mundo e da legitimidade que atribuem as normas relacionadas a determinadas condutas.

¹⁶ Os critérios que determinam tal sucesso vão depender dos entendimentos compartilhados pelos atores em um dado contexto cultural. De acordo com Wendt (1999, p.325), na política internacional estes critérios são normalmente definidos como poder (critério de sucesso material) e prestígio (sucesso em termos de *status*), ainda que os critérios que determinam o que conta como poder e os que definem o seu uso legítimo variem enormemente.

concepções de mundo provenientes de interações anteriores, que afetarão a evolução de suas interações presentes e futuras¹⁷.

Os conceitos acima discutidos e a lógica para explicar a constituição de uma determinada cultura são de aplicação geral, servindo para entender tanto a construção da cultura burocrática como da cultura prevalecente no sistema internacional. Entretanto, é importante notar que se trata de culturas diferenciadas, sendo a última situada no nível da estrutura internacional e a outra no âmbito da estrutura social da respectiva OI. Com efeito, a existência de uma cultura própria¹⁸ é uma característica fundamental das burocracias internacionais, e, argumentada como intimamente associada a sua identidade corporativa.

Por outro lado, deve-se lembrar que o contato entre as idéias que permeiam o sistema internacional e aquelas prevalecentes no âmbito das OIs, geram efeitos constitutivos mútuos nestes dois contextos normativos distintos. Desse modo, a cultura burocrática possui, sim, elementos extraídos da cultura internacional – notadamente requerimentos de legitimidade impostos pela sociedade internacional como um todo (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p.19). Inversamente, a cultura burocrática também produz efeitos sobre o contexto normativo internacional. Portanto, através das redes de interação entre os atores, tanto a cultura burocrática quanto a cultura internacional podem sofrer influências mútuas.

¹⁷ No seu modelo, Wendt (1999, p.328) optou por explicar a formação de identidades, considerando uma interação ideal, uma espécie de “primeiro encontro” entre atores, num mundo sem idéias compartilhadas. Neste caso, a “bagagem” trazida pelos atores se resume a sua forma material e às necessidades associadas a esta, além de algumas idéias *a priori* sobre eles próprios. Nesta pesquisa, parte-se do entendimento de que a interação entre os atores é feita num mundo povoado por conhecimentos compartilhados, caracterizado, portanto, pela presença do elemento cultural. Isto não invalida a aplicação do modelo de Wendt (1999, p.328) ao argumento acima desenvolvido, pois como ele próprio afirma, o seu modelo pode ser prontamente estendido a situações em que a cultura existe. Nestas circunstâncias, entende-se, também que os atores já possuem identidades próprias provenientes de outras interações, o que não prejudica o argumento, uma vez que o mesmo raciocínio que explica a formação de identidades se aplica, também, às transformações por que passam estas identidades ao longo das interações entre os atores num dado ambiente social.

¹⁸ É importante insistir que esta cultura própria das burocracias internacionais são construídas não só a partir dos elementos internos às mesmas, mas da interação dos SCIs com os estados membros da OI, dentro da sua estrutura social.

2.2. Identidade e interesses da burocracia onusiana

A relação, entre identidades, interesses e a ação intencional dos agentes corporativos, pode ser colocada da seguinte maneira: a identidade corporativa delinea os interesses do agente corporativo e estes interesses orientam, diretamente, a sua ação intencional. Assim, a identidade das burocracias internacionais é essencial na definição dos seus interesses básicos – aqueles que precisam ser satisfeitos para que a mesma se reproduza e garanta a sua sobrevivência (WENDT, 1999, p.328)¹⁹. Conforme a classificação dada por Mouritzen (1990, p.12)²⁰, estes interesses podem ser substanciais ou políticos.

Os primeiros estão associados à natureza das OIs, ou seja, aos seus propósitos oficiais – por exemplo, segurança, saúde, trabalho, comércio, etc. – e são vitais para a mesma, uma vez que consistem na sua própria razão de existir. O êxito em relação à satisfação de interesses substanciais pode aumentar o prestígio da burocracia internacional e, por isso, a sua autonomia e capacidade de influência, garantindo, assim, a sobrevivência da organização.

Os principais interesses políticos dos SCIs são a sobrevivência, a autonomia e a capacidade de influência. Em outras palavras, para exercerem agência no meio em que estão inseridas, as burocracias internacionais precisam, primeiro, continuar existindo, além de terem relativa autonomia e capacidade de influência. A autonomia, que pode se manifestar em graus variados, implica a habilidade da burocracia internacional de *resistir* à influência de outros atores. Já a capacidade de influência é a habilidade da OI de *influenciar*, ela própria, outros atores (MOURITZEN, 1990, p.12). Tratamos, aqui, dos dois aspectos simultaneamente, mas levando em consideração a

¹⁹ O argumento de Wendt (1999), dirigido aos Estados (considerados estes agentes corporativos) foi, aqui, aplicado às OIs.

²⁰ Na verdade, Mouritzen (1990, p.12) chama de “valores” o que denominamos de interesses. Entretanto, ambos os termos podem ser usados, uma vez que o seu significado é o mesmo, ou seja, não tanto o de princípios gerais, mas de aspirações ou mesmo, objetivos caros às OIs, a serem perseguidos por estas através de suas ações.

diferenciação básica entre ambos, o que facilitará a compreensão do argumento ora desenvolvido.

Mouritzen define influência como a modificação do *comportamento* de outros atores, alcançada através dos vários papéis desempenhados pelo SCI (MOURITZEN, 1990, p.68). Não obstante, é necessário esclarecer que, nesta pesquisa, a definição de influência se estende para além dos efeitos causais que as burocracias internacionais possam produzir no comportamento de outros agentes. Argumentamos que tais efeitos podem ser também, constitutivos, gerando impacto, portanto, na definição das identidades e interesses dos mesmos.

Assim, apesar da opção pela utilização do termo influência, a perspectiva adotada aproxima-se mais da definição de poder dada por Barnett e Duvall (2004) e adotada por Barnett e Finnemore (2004, p. 29), qual seja, “a produção, nas relações sociais, e através delas, de efeitos que moldam a capacidade dos atores de determinarem os seus próprios motivos e o seu destino”. O poder (ou a influência) das burocracias internacionais não deriva somente do controle ou da manipulação de informações, mas da habilidade de interpretá-las e lhes dar significado.

[But] bureaucratic power involves more than just control over information as the neoliberal institutionalists conceive of it. Bureaucratic power also includes the ability to transform information into knowledge, that is, to construct information in ways that give it meaning (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 29).

Com efeito, o controle sobre informações dá às burocracias a capacidade de manipular incentivos, a fim de influenciar o *comportamento* de outros atores, o que não implica uma mudança nas preferências destes²¹ (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 30). Por outro lado, a habilidade das burocracias de transformar informação em conhecimento lhes permite criar, definir e mapear a realidade social.

²¹ Tal argumento é central, por exemplo, para os teóricos neoliberais e na literatura de regimes internacionais, para explicar o comportamento cooperativo dos estados, apesar da anarquia no sistema internacional. Para uma visão neoliberal, ver Keohane, (1984); Keohane (1986); Baldwin (1993). Para a literatura de regimes internacionais, ver Krasner (1983).

Isto se dá através de três principais mecanismos, quais sejam, a classificação do mundo, através da criação de tipos sociais (por exemplo, a categoria de “refugiados”), o estabelecimento de significado para as categorias criadas (por exemplo, a definição de quem pode ser considerado um refugiado) e a difusão de normas a estas aplicáveis (por exemplo, a Convenção sobre Refugiados elaborada pela ONU).

Esta é uma forma importante de burocracias internacionais constituírem a realidade social. Como argumentam Barnett e Finnemore (2004, p. 31):

international organizations are not only established by states to solve problems and pursue collective interests but also help to define these problems and pursuits. The world is littered with problems that cause harm or block considerations of practices that generate benefit to populations, but only some of these problems become a matter of political concern.

Porém, tanto a capacidade das OIs de influenciarem o comportamento dos demais atores internacionais, como a de construir a realidade social pressupõem autoridade, por parte das referidas burocracias, o que será discutido mais adiante.

Além dos interesses fundamentais – os substanciais e os políticos que se acabou de discutir – as burocracias internacionais também possuem interesses intermediários, que contribuem para a consecução dos demais. São eles o prestígio da burocracia, um razoável grau de harmonia na OI – especificamente entre os seus estados membros – e a expansão das tarefas incumbidas ao SCI.

A autonomia e a capacidade de influência dos Secretariados internacionais são proporcionais ao seu prestígio em relação aos demais atores do sistema. A harmonia que interessa àqueles trata-se tão somente da diminuição da suspeição mútua e das divergências entre os estados membros da OI – o que nem sempre ocorre. Isto favoreceria a satisfação dos interesses substanciais das burocracias, bem como a expansão das suas atividades na implementação das decisões tomadas nos órgãos deliberativos

(intergovernamentais) da OI. A expansão das suas tarefas também repercute positivamente na sua capacidade de influência.

A satisfação dos interesses das burocracias internacionais dá-se através dos diversos papéis desempenhados pelas mesmas. Dentre estes, destacam-se as suas atuações como iniciadora ou propositora de idéias, como executora, controladora ou observadora das decisões da OIs, como coordenadora, como representante da OI e como patrocinadora da identidade corporativa²².

Atuando como iniciador, o Secretariado apresenta idéias próprias sobre como promover os interesses substanciais da OI aos representantes de governo que participam dos vários comitês existentes no âmbito dos órgãos intergovernamentais da mesma. Na fase de implementação das decisões ali tomadas, as burocracias internacionais podem assumir os papéis de executora (operadora), controladora ou observadora (MOURITZEN, 1990, p. 20).

Como executor, o Secretariado fica encarregado de efetivamente implementar uma determinada decisão da OI, enquanto que, no papel de controlador, apenas controlará a implementação das decisões, que serão executadas por estados membros da organização. Assumindo o papel de supervisor, o SCl também tem função de supervisionar a implementação a cargo dos estados, porém sem capacidade de interferir neste processo, mesmo se considerá-lo insatisfatório²³.

A atuação do Secretariado como implementador das decisões da OI abre espaço para uma maior influência daquele *vis-à-vis* os atores estatais²⁴.

²² Utiliza-se, aqui, a classificação feita por Mouritzen (1990, p. 13 e 19), embora tenhamos nos restringidos aos papéis considerados mais importantes, em termos da sua relação com os interesses das burocracias internacionais.

²³ Embora na prática seja difícil discernir, a diferença entre controle e observação se dá em função do supervisionamento ser mais rigoroso no primeiro caso (sobre esta questão, ver comentário de Mouritzen, 1990, p.21).

²⁴ É importante observar, entretanto, que, para que o papel da burocracia internacional como implementadora das decisões da OI possa gerar impacto positivo na sua capacidade de influência, é preciso, também, que a sua atuação atenda as expectativas dos atores internacionais – especialmente dos estados membros da OI. Ou seja, é importante que estes

Primeiro, pelo fato de que quanto maior o papel do Secretariado na implementação de políticas/decisões da OI, mais fácil será justificar, perante os estados membros, a necessidade de aumento de recurso e de pessoal para a burocracia, o que provavelmente aumentará a sua influência. Assim, torna-se, também, interesse do Secretariado assegurar as suas próprias fronteiras de atuação, ou seja, cuidar para que as tarefas a ele incumbidas sejam sempre ampliadas e nunca reduzidas²⁵.

Em segundo lugar, o envolvimento no processo de implementação das decisões da OI leva à gradativa aquisição de *expertise* na área de atuação correspondente (MOURITZEN, 1990, p.74). Quanto maior for a *expertise* do SCI em relação aos estados membros da organização ou de outros clientes (organizações não-governamentais, por exemplo), mais influente aquele se torna. Isto porque o arsenal de argumentos será melhorado, e, assim, *“it will increasingly be able to refer to technical and ‘impartial’ arguments for its views that delegations will not always be able to see through or challenge”* (MOURITZEN, 1990, p. 74).

Nesse sentido, dois aspectos devem ser enfatizados. Primeiro, não é apenas a *expertise* do SCI em si que importa, mas a vantagem deste em relação ao conhecimento especializado dos estados sobre dada questão. Nas palavras de Mouritzen (1990, p. 74): *It should be emphasized here that it is not the technicality eo ipso of an area that is crucial; it is the balance of expertise between the ICS and member countries’ burocracies (the expertise advantage to one or the other side)*. Além disso, Mouritzen (1990) acrescenta que esta vantagem, em termos de *expertise*, fará maior diferença nas áreas de menor importância política, mas não terá tanto impacto em áreas de grande relevância²⁶. O autor, entretanto, observa que em áreas “não-rotineiras” ou associadas a problemas de caráter excepcional, diante da falta ou insuficiência de diretrizes já existentes e da necessidade de uma rápida

atores percebam o desempenho do SCI como satisfatório, de acordos com os parâmetros por eles estabelecidos.

²⁵ É difícil, entretanto, precisar quando a expansão de tarefas do Secretariado se deve a uma atuação consciente do mesmo neste sentido, a fatores exógenos (mudanças no cenário internacional, por exemplo) ou a ambos (MOURITZEN, 1990, p.18).

²⁶ A definição do que é uma área de menor ou maior importância é dada pelos atores numa determinada estrutura social e pode variar com o tempo.

improvisação para a implementação das decisões da OI, o SCI adquire um razoável espaço de manobra, acompanhado de uma menor probabilidade de interferência dos estados (MOURITZEN, 1990, p. 73).

Embora concordemos, em parte, com o argumento de Mouritzen (1990), diferente dele, a visão, neste trabalho é de que a influência das burocracias internacionais pode ir além do impacto no comportamento dos atores. Por isto, na medida em que a *expertise* do SCI contribua para a redefinição das visões de mundo e das identidades de outros agentes corporativos, aquela produzirá impacto até na própria determinação do que deve ser considerado um problema de maior ou menor importância.

O papel de coordenador requer do Secretariado um tipo particular de *expertise* necessária à coordenação das atividades da OI, visando a evitar inconsistências ou duplicação de tarefas²⁷. Já no papel de representante da OI, o Secretariado deve ser autorizado pelos estados membros a falar em nome da mesma diante de atores não-membros, a fim de salvaguardar interesses comuns dos que a integram (MOURITZEN, 1990, p.21).

Finalmente, o papel do Secretariado como patrocinador da identidade corporativa tem o propósito de sustentar e proteger os interesses e valores substanciais da OI – e, conseqüentemente, os seus interesses políticos. Isto envolve esforços dirigidos às populações dos estados membros, no sentido de criar uma percepção positiva da organização, o que, se bem sucedido, pode deixar os mesmos desprovidos de “argumentos domésticos” para justificar sua falta de entusiasmo em relação à OI. Tal papel pode ser desempenhado através de um “escritório de informação” e, mais tipicamente, pelo Secretário-Geral, por meio de suas declarações públicas e visitas aos estados.

Além dos papéis acima discutidos, outros podem ser desempenhados pelos SCIs, os quais contribuirão para a satisfação dos seus interesses

²⁷ Não se trata da coordenação política exercida pela OI através da mediação entre os atores estatais.

intermediários e, por via destes, dos seus objetivos políticos e substanciais. Neste sentido, destaca-se a atuação dos Secretariados internacionais como construtores de pontes entre os estados membros da OI, podendo tal papel se apresentar na forma de diferentes subtipos e cuja maior ou menor necessidade varia de acordo com a organização em questão (MOURITZEN, 1990, p. 14).

Estes subtipos são, a prevenção de conflitos no âmbito da OI, causados pelas divergências entre os seus estados membros, e a mediação, que pode ser ativa ou passiva. Como mediador passivo, o Secretariado sugere um compromisso que consista num “meio termo” entre as posições iniciais das partes, enquanto na mediação ativa, a proposta do Secretariado tem como base as suas próprias idéias sobre como resolver o conflito em questão. Este tipo de mediação requer da burocracia internacional maior iniciativa, imaginação e *expertise* – necessária à determinação objetiva dos interesses comuns em jogo – além de maior autoridade, em sentido amplo, do que a mediação passiva (MOURITZEN, 1990, p.15). A atuação do Secretariado na prevenção e na mediação de conflitos entre os estados membros visa a contribuir para a diminuição das divergências dentro da OI, o que é um dos interesses intermediários das burocracias internacionais.

Todos os papéis acima discutidos podem contribuir para a satisfação dos interesses das OIs, garantindo, portanto, a sua sobrevivência e reforçando a sua identidade corporativa. Porém, o desempenho bem sucedido de qualquer um deles requer das burocracias internacionais uma razoável dose não só de *expertise* e criatividade, mas de autoridade. A autoridade é essencial, na medida em que lhes confere a autonomia necessária ao exercício de suas funções e à tomada de iniciativas em resposta a demandas internas ou contingências no ambiente internacional. Sem autonomia, fica restrita a habilidade das organizações de lidar com estas questões, o que poderia comprometer a sua própria existência.

Barnett e Finnemore (2004, p.5) definem autoridade como sendo “*the ability of one actor to use institutional and discursive resources to induce*

deference from others”. A autoridade é conferida por terceiros, em diferentes graus e aspectos, a um determinado ator. Quando isto ocorre, é concedido a este o direito de expor suas idéias e suas declarações ganham credibilidade perante os demais atores (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 20).

Contudo, diferente de outras formas de autoridade investidas em um líder – por carisma ou por temor, por exemplo –, a das burocracias, como ensina Weber (1978a e 1978b), é caracteristicamente de natureza racional-legal, pois que investida em legalidades, procedimentos e regras, tornando-a, assim, impessoal. No contexto da modernidade ocidental, tal forma de autoridade é vista como particularmente legítima e boa (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 20).

Isto não quer dizer que as burocracias internacionais não possuam outras fontes de autoridade. Pelo menos, três delas são identificadas por Barnett e Finnemore (2004), quais sejam: a autoridade delegada, a moral e aquela, cuja base é o conhecimento especializado do respectivo SCl. A primeira se refere à autoridade conferida ao Secretariado, pelos estados membros da organização, quando aqueles o incumbem de determinadas tarefas – por exemplo, a implementação de resolução de um órgão deliberativo da OI.

A autoridade moral é descrita pelos referidos autores da seguinte maneira:

IOs are often created to embody, serve, or protect some widely shared set of principles and often use this status as a basis of authoritative action. They frequently claim to be the representative of the community's interest or the defender of the values of the international community, and such a presentational stance helps to generate some autonomy (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 23).

Esta forma de autoridade está intimamente ligada ao caráter internacional dos SCIs (assunto já tratado neste capítulo), e, especialmente a sua imparcialidade (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 23). Com efeito, na medida em que uma dada burocracia internacional pareça imparcial e, neste

sentido, “despolitizada”, maior será a sua autoridade moral e maior será, também, o apoio dos estados membros da OI às suas ações.

A terceira fonte de autoridade dos SCIs é aquela adquirida em razão do seu conhecimento especializado, derivado do treinamento do seu pessoal e da experiência acumulada com o desempenho de suas atividades. Tal *expertise* confere autoridade às OIs para fazer julgamentos e resolver problemas. Entretanto, moldam, também, o seu comportamento, uma vez que as suas ações devem ser consistentes com o conhecimento que detêm (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p. 25). Neste sentido, o treinamento profissional e as culturas ocupacionais (conhecimentos compartilhados por indivíduos que exercem uma mesma ocupação) influenciam o modo como os especialistas que integram os CSIs vêem o mundo, determinando, de certa forma, que problemas lhes são visíveis e quais as soluções consideradas possíveis para os mesmos.

A autoridade dos SCIs baseada na sua *expertise* está intimamente associada a sua autoridade racional-legal, cujo aspecto racional se deve, pelo menos em parte, ao uso de conhecimento relevante socialmente reconhecido para desempenhar as tarefas conferidas à OI (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p.24). A *expertise* também dá as burocracias internacionais um ar aparentemente despolitizado, o que aumenta a sua capacidade de influência. Como afirmam Barnett e Finnemore:

Like delegated and moral authority, expert authority also enables IOs to be powerful by creating the appearance of depolitization. By emphasizing the “objective” nature of their knowledge, staff of IOs are able to present themselves as technocrats whose advice is unaffected by partisan squabbles (BARNETT e FINNEMORE, 2004, p.24).

É importante notar que as diversas formas de autoridade que se acabou de discutir estão, na prática, interligadas. Na verdade, a autoridade das OIs é uma só e o que chamamos de formas de autoridade são, de fato, aspectos desta. A sua separação e categorização apenas se fez útil, aqui, para sistematizar a discussão e chamar atenção para as suas nuances. Feitas

estas considerações, no restante do capítulo (e do trabalho em geral), pretende-se tratar esta questão de forma unificada.

A autoridade das burocracias internacionais é a base da sua autonomia e capacidade de influência e, por isto mesmo, também lhes confere a possibilidade de uma atuação política, especialmente através das iniciativas do seu chefe administrativo – o Secretário-Geral (SG) da OI. Por atuação política entende-se o exercício de discricionariedade (limitada) pelo SG, como representante da organização²⁸, no desempenho dos papéis e atividades a esta confiadas.

No caso específico da ONU, a existência de um papel político da organização, exercido pelo seu Secretariado, é corroborada pelo argumento de Pérez de Cuéllar (1993), que chama atenção para a dupla capacidade do SG como chefe administrativo e como um “órgão principal” das Nações Unidas, conforme reza o art. 7 da Carta. O mesmo argumenta Galtung (1986, p.5), quando diz que ao SG cabem duas opções, quais sejam a de ser apenas um secretário executivo a serviço dos estados membros da ONU ou uma espécie de “diretor executivo”, com visões e preferências próprias.

A atuação política do SG tem suas bases legais na Carta da ONU, com foco principal para o art. 99, conforme o qual, “o Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Assim, o SG da ONU tem um papel diferenciado, por exemplo, daquele atribuído ao SG da Liga das Nações, de caráter puramente administrativo, segundo Pérez de Cuéllar (1993, p. 128 e 129). Com efeito, segundo o autor *“there was no one in a position to initiate timely intervention by the League to avert the collapse of the international system”*.

Em contrapartida, ao SG da ONU é dado um reservatório de autoridade, uma razoável margem de discricionariedade, que requer um julgamento

²⁸ Segundo Johnstone (2003, p. 442), a própria Comissão Preparatória da ONU já declarava que o SG, mais do que qualquer um, representará a ONU como um todo.

político extremamente cuidadoso e limitado, sobretudo, pela prudência (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1993, p. 131). Especialmente no campo da paz e da segurança, Gordenker (2005, p.36) afirma que o papel do SG se diferencia fundamentalmente do mero cumprimento de ordens e deveres a ele atribuído, de cima para baixo, pelos estados membros da organização. Mais do que isto, ele participa e, eventualmente, toma a frente das políticas formuladas para prevenir perturbações da paz (Gordenker, 2005, p. 35). Isto, entretanto, não significa que os estados, especialmente os membros do Conselho de Segurança, automaticamente seguirão ou, pelo menos, demonstrarão inclinação para seguir a sua liderança. Neste sentido, Gordenker argumenta:

By now, specially in maintaining peace and security, the Secretary-General is an accepted partner as well as servant of the Security Council. Moreover, with the Secretariat, he has become a presence, if sometimes distant, in trying to cope with a long list of international issues. Nevertheless, the history of some six decades leaves little doubt that on occasion his help, offered or requested, can be brushed aside by the member countries, especially the richest and strongest (GORDENKER, 2005, p. 94).

Na verdade, o alcance do papel político do SG dependerá de determinados fatores, dentre os quais a conjuntura das relações internacionais (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1993, p. 126) e a interpretação pessoal dada por cada indivíduo que assuma tal posto, em relação à independência do Secretariado (JOHNSTONE, 2003, p.443). Nesse sentido, a influência política do SG é reforçada pela sua habilidade de interpretar, não somente os artigos da Carta da ONU, mas, de um modo geral, os princípios e valores ali expressos.

Todavia esta tarefa interpretativa do SG não deve ser entendida como uma manifestação unilateral de autoridade. A prerrogativa de cada órgão da ONU para interpretar aqueles aspectos da Carta que forem de sua competência foi decidida na Conferência de São Francisco de 1945, e limitada, apenas, pela observação de que se uma dada interpretação feita por um destes órgãos não fosse genericamente aceita, esta não seria vinculante (JOHNSTONE, 2003, p. 444). Ademais:

Interpretations of Article II by successive SGs illustrate what this elusive passage [referindo-se à observação feita na Conferência e acima mencionada] means: they are not treated as authoritative simply because the SGs assert them but only following debate among member states and a period of accepted practice. These were not unilateral assertions of authority or abstract exercises in UN reform, but rather instances of innovation that arose, were discussed, and ultimately were accepted in the context of particular disputes being dealt with in the UN. In the manner of the evolution of customary law, these creative interpretations of the SG's role became entrenched as accepted law of the UN Charter (JOHNSTONE, 2003, p. 444).

Com efeito, interpretações individuais ocorrem sempre no contexto de uma dinâmica complexa de interações entre diferentes atores que integram uma determinada comunidade e só farão sentido se compatíveis com os propósitos, práticas e argumentos convencionalmente aceitos naquele grupo. De acordo com esta concepção, o significado contido numa interpretação não é um produto nem do texto somente (puramente objetivo), nem exclusivamente de quem o lê (puramente subjetivo), mas da dinâmica internacional da comunidade em que texto e leitor (intérprete) estão inseridos (JOHNSTONE, 2003, p.445). Assim, o poder de persuasão do SG, ou seja, a sua habilidade de fazer com que outros acatem o seu julgamento, depende em parte da sua autoridade e, em parte, da aceitabilidade normativa da posição tomada (JOHNSTONE, 2003, p. 451).

Não obstante, pelo que foi discutido até aqui podemos concluir que, a despeito das limitações da burocracia onusiana, esta é, também um ator, ou seja, um agente no sistema internacional. Tal posição é sustentada pela existência de um corpo permanente de servidores civis com identidade corporativa própria e uma cultura diferenciada da dos seus estados membros – mesmo que construídas ambas, em grande medida, a partir da interação com estes últimos. É, portanto, o Secretariado, a personificação da burocracia onusiana. A sua estrutura hierárquica e impessoal, bem como a produção de conhecimento especializado lhes confere parte da autoridade necessária para que a ONU, enquanto burocracia tenha relativa autonomia e capacidade de influência sobre os demais agentes corporativos. Desse modo, o Secretariado é capaz de agir intencionalmente com vistas à satisfação dos interesses substanciais e políticos próprios da organização, definidos pela sua identidade corporativa.

2.3.

O processo de institucionalização de normas no âmbito da ONU

Segundo Mouritzen (1990), a existência de regras e padrões de referência para orientar a atuação dos agentes corporativos é uma importante aquisição para atores fracos, especialmente para as burocracias internacionais. Quanto mais precisas as regras, mais elas facilitarão o papel destas burocracias na implementação das decisões das OIs. Na citação do autor:

(...) the more rules/standards for the implementation process, the more complex the pattern they constitute, and the more precise they are, the more favorable will be the arsenal of arguments available to the ICS [International Civil Service] relative to member countries. This applies both to the ICS in the operator role and the controller role. A controller with only vague standards to refer will, evidently, be in a weak position. (MOURITZEN, 1990, p. 74)

Com efeito, é possível que a institucionalização de regras e padrões no âmbito da OI permitam aos seus estados membros ter uma maior previsibilidade acerca da conduta do SCI na implementação das decisões tomadas no âmbito dos órgãos deliberativos da organização. A redução das incertezas dos estados em relação à burocracia internacional é o primeiro passo para que estes lhe confiram maior espaço de ação. Conseqüentemente, isto favorece a expansão das tarefas do Secretariado, o que, como vimos, é um dos interesses intermediários das burocracias internacionais, pois que normalmente associado ao aumento da sua capacidade de influência.

Isto sugere que, a princípio, é de interesse das burocracias avançar no desenvolvimento de quadros de referência para orientar as atividades àquelas incumbidas pelos órgãos deliberativos das OIs. A construção de um quadro de referência implica um processo de institucionalização de conceitos, normas e procedimentos relativos a uma determinada área de atuação da

organização (*issue-area*), através do qual a burocracia internacional contribuirá para a construção da realidade social.

Aqui, o termo institucionalização está entendido, tal como empregado por Ruggie (1998, p. 54), que afirma que “*institutionalization, as sociologists define the term, is said to coordinate and pattern behavior, to channel it in one direction rather than all others that are theoretically and empirically possible*”. A institucionalização de uma norma implica a sua consolidação como referência para a conduta dos atores numa determinada estrutura social.

No âmbito da ONU, o processo de institucionalização de normas é resultado de dinâmicas que ocorrem, simultaneamente, em duas dimensões. De um lado, a existência de interações constantes entre os agentes corporativos no âmbito da organização, incluindo os estados e o Secretariado²⁹ e, do outro, a produção de conhecimento especializado pelos servidores civis internacionais dentro da burocracia onusiana.

De fato, servidores civis do Secretariado e delegados das missões permanentes dos estados membros da ONU estão em contato diário, em reuniões dos inúmeros comitês ou grupos de trabalho estabelecidos no âmbito dos órgãos deliberativos da organização. Ademais, os encontros anuais destes órgãos, as grandes conferências intergovernamentais organizadas pelo Secretariado, outros eventos menores, como *workshops*, além de encontros informais também oferecem oportunidades para estes atores interagirem e se comunicarem a todo momento.

²⁹ O presente estudo se concentrará na interação entre a burocracia onusiana e os estados membros da organização, sem examinar a participação de outros atores não-estatais no processo de institucionalização de normas no âmbito da ONU. É verdade que certas organizações não-governamentais, bem como outros atores (por exemplo, pesquisadores acadêmicos) podem e dão a sua contribuição neste processo. Mas, diferente do Secretariado e dos estados, é precária a documentação que possa evidenciar o envolvimento direto de um desses atores, de forma específica, no processo em questão. Contudo, isto não impede que se reconheça o seu papel na institucionalização de normas e padrões de referência para a atuação da ONU em diferentes campos. Neste sentido, destacam-se os esforços de ONGs visando a difundir e legitimar determinadas idéias, por exemplo, a inclusão do meio ambiente e dos direitos humanos como questões prioritárias na agenda internacional. Além disso, não é raro encontrar intelectuais do meio acadêmico exercendo funções como assessores ou consultores especiais do Secretário-Geral da ONU ou participando de bancas de peritos estabelecidas pelo SG para elaborar estudos (na forma de relatórios), contendo recomendações, sobre determinados temas, tais como as operações de paz.

É importante observar que esta contínua interação não ocorre num vácuo normativo. Na verdade, cada ator (agente corporativo) carrega consigo visões particulares de mundo e interesses, que são, em grande parte, reflexo das suas identidades pré-constituídas (sobre a constituição de identidades, ver item 1.2). Estes diferentes interesses e visões de mundo podem conduzir a posicionamentos distintos entre os atores acerca de preferências normativas. Nestas circunstâncias, a institucionalização de normas no âmbito da ONU envolve tanto o cálculo racional dos atores, quanto a sua capacidade de persuasão e a comunicação estabelecida durante suas interações, através de, basicamente, dois processos.

Um deles é caracterizado por uma espécie de “barganha institucional”. O termo refere-se aos esforços, por parte dos agentes corporativos no sentido de alcançar um entendimento acerca de diretrizes comuns para orientar as atividades da OI em questão e que servirão de referência para as suas interações subseqüentes (YOUNG, 2001, p.10)³⁰. A barganha institucional implica um aprendizado social simples (Wendt, 1999), que consiste na articulação dos meios para se alcançar determinados fins, com base em considerações práticas ou circunstanciais. Tais considerações se pautam na aquisição, pelos atores, de novas informações, a partir do contato com outros. O processamento destas informações produz um entendimento comum acerca das normas ou condutas consideradas pelos atores como mais apropriadas para orientar as atividades da burocracia onusiana numa determinada área de atuação.

Este entendimento não emerge naturalmente da interação entre os referidos agentes corporativos, e sim de padrões de intercâmbio e de dominação entre os mesmos (RUGGIE, 1998, p.54). Por isso, o que quer que

³⁰ É importante deixar claro que Young usa o termo “barganha institucional” para explicar a construção de regimes internacionais ou, mais genericamente, de arranjos internacionais na sociedade internacional (Young, 2001, p. 9). A este processo se refere também a noção de “liderança” desenvolvida por Young e igualmente utilizada no presente trabalho. Ambos os conceitos foram adaptados, aqui, para explicar a institucionalização de normas no âmbito da ONU, e especificamente a construção de um quadro de referência para as operações de paz, porque acreditamos que este processo se dá de forma semelhante à construção de regimes e instituições internacionais.

resulte desta barganha institucional não refletirá as preferências individuais de todos os seus participantes de forma igualitária nem tampouco corresponderá perfeitamente às preferências de um único ator.

Para que determinados posicionamentos prevaleçam, isto é, para que certas normas se sobressaiam na competição com outras e sejam institucionalizadas é fundamental a existência dos “promotores de normas”³¹. Estes são, na definição de Finnemore e Sikkink (1998, p.897), indivíduos ou grupos com forte noção de comportamento apropriado ou desejável em sua comunidade, e cuja motivação para promover a norma não pode ser explicada sem referência à empatia, ao altruísmo e ao compromisso ideológico³².

No presente trabalho, trataremos como promotores de normas aqueles atores (estados e Secretariado) que, nas interações com outros, no âmbito da ONU, atuam no sentido de promover uma determinada norma para servir como referencial para as atividades e a conduta da organização. Considerando que os estados e as burocracias internacionais são agentes corporativos (ver item 1.1), possuindo, portanto, uma identidade própria e a capacidade para a ação intencional, nada impede, aqui, que os mesmos possam exercer o papel de promotores de normas. Por outro lado, acreditamos que as motivações atribuídas a estes, pelo menos no caso ora estudado, normalmente não estão associadas ao altruísmo, embora a empatia e o compromisso ideológico, além do interesse, tenham forte valor explicativo na presente pesquisa – especialmente devido à importância que damos a identidade dos atores na determinação das suas preferências³³.

Os promotores de normas podem exercer três principais formas de liderança política (YOUNG, 2001, p. 9-35), visando a alcançar a ampla adesão

³¹ Tradução livre para o termo “norm entrepreneurs”, retirado da discussão sobre o “ciclo de vida” da norma, em que as autoras analisam as fases de emergência, de ampla aceitação e de internalização de uma norma (FINNEMORE e SIKKINK, 1998, p.887- 917).

³² As autoras citam vários exemplos de promotores de normas, dentre os quais homens como Henry Dunant, um banqueiro suíço-genovês, promotor das normas de neutralidade para os médicos e feridos em combate e fundador da Cruz Vermelha e, Elizabeth Cady Stanton e Susan B. Anthony, iniciadoras da campanha pelo sufrágio feminino.

³³ Em tese, o altruísmo também poderia ser uma característica dos atores atribuída às suas identidades, mas não é esta a visão em relação ao caso estudado.

pelos demais atores à norma promovida, e, através disso, a institucionalização da mesma. A primeira delas é a liderança estrutural, em que os promotores buscam traduzir seus recursos (materiais) de poder em vantagem na barganha institucional.

No exercício do segundo tipo, de liderança – a gerencial –, agentes corporativos promovem uma determinada norma, não necessariamente, por auto-interesse, como no primeiro caso. Na verdade, o objetivo principal é utilizar as suas habilidades de negociação, nas diversas ocasiões em que os atores interagem, no âmbito da ONU, para apresentar a questão em pauta e moldar os termos de um acordo entre os estados membros da organização que permita a institucionalização da norma no quadro de referência da burocracia onusiana numa determinada área de atuação.

E, por último, a terceira forma de liderança, a intelectual, é exercida quando um ou mais promotores de norma contam com o poder das idéias para influenciar os demais atores interagindo naquela estrutura social. O líder gerencial e o líder intelectual utilizam-se da comunicação e da sua capacidade de persuasão para promover determinadas normas. Entretanto, tratam-se de formas de liderança distintas, ainda que relacionadas, como mostra Young (2001) no trecho a seguir:

Whereas the entrepreneurial leadership is an agenda setter and popularizer who uses negotiation skills to devise attractive formulas and to broker interests, however, the intellectual leader is a thinker who seeks to articulate the systems of thought that provide the substratum underlying the proximate activities involved in institutional bargaining. Accordingly, entrepreneurial leaders often become consumers of ideas generated by intellectual leaders. Occasionally, the two roles come together in the efforts of a single individual. But even in these uncommon instances, the leader's work as an intellectual innovator is apt to precede his or her work as an entrepreneurial leader (YOUNG, 2001, p.28).

Ademais, a institucionalização de normas como resultado de uma bem sucedida liderança intelectual exercida pelos seus promotores pode refletir mais do que o resultado de uma barganha institucional, apontando, também,

para um processo de aprendizado complexo (WENDT, 1999) ³⁴. Este ocorre quando a comunicação entre os atores, e a persuasão dos promotores da norma tem impacto nas identidades e nos interesses dos agentes corporativos, fazendo com que estes redefinam suas visões de mundo ou seu entendimento acerca de um determinado problema ou questão. Isto acarretará a redefinição ou o surgimento de novos interesses por parte dos atores, substituindo ou acrescentando aos já existentes. Quando este tipo de aprendizado ocorre, a institucionalização da norma no âmbito da ONU se dá porque a maioria dos atores identifica-se com a mesma. Em outras palavras, a norma institucionalizada é considerada legítima, pois que compatível com as identidades e interesses de grande parte dos agentes corporativos no âmbito da organização.

Dizer que uma norma é legítima é, em última instância, dizer que ela é um reflexo da concepção dos atores sobre conduta apropriada, desejável, ou mesmo, possível, do ponto de vista normativo, para lidar com situações concretas. A legitimidade, entretanto, não é um atributo absoluto, podendo se manifestar em variados graus de norma para norma, de ator para ator e, ainda, em relação a diferentes estruturas sociais. Quanto mais a norma se aproxima da visão de mundo compartilhada pela maioria dos atores numa determinada estrutura social (seja no sistema internacional, seja dentro da ONU) maior o seu grau de legitimidade naquele ambiente.

Assim, através de um dos processos de aprendizado acima descritos, determinadas normas – incluindo, também, princípios e procedimentos – se institucionalizam, passando a compor um quadro de referência da burocracia onusiana correspondente a uma dada área de sua atuação. Este quadro orientará as atividades e a conduta do Secretariado na implementação das decisões dos órgãos deliberativos da organização na área em questão. No presente estudo, o discurso oficial da ONU, afirmando a existência de uma

³⁴ Wendt (1999) utiliza as noções de aprendizado simples e complexo para explicar mudanças no âmbito da estrutura social internacional. Embora a discussão, aqui, seja bem mais específica, o significado que se quer inferir é o mesmo contido nos conceitos trabalhados pelo referido autor.

norma ou adotando-a explicitamente como referencial normativo, será utilizado como indicador da sua institucionalização.

2.4. Conclusão

Na presente pesquisa, trabalhamos com o argumento de que a burocracia onusiana, como um ator com relativa autonomia, tem tanto interesse quanto capacidade de influência no processo de institucionalização de normas no âmbito da ONU. O interesse do Secretariado neste sentido está relacionado à possibilidade de aquisição de maior autonomia e da expansão de suas tarefas, o que pode aumentar, também, a sua capacidade de influência. Assim, a construção de quadros de referência para as atividades desta burocracia pode ser considerada interesse intermediário da mesma, pois que facilitaria a consecução de seus interesses substanciais e políticos básicos.

A burocracia onusiana tem não só interesse em avançar na institucionalização de normas, mas, também, capacidade para exercer influência neste processo, com base na sua autoridade frente aos demais atores. Dito isto, podemos identificar dois papéis principais desta burocracia internacional na construção de quadros de referência para a sua atuação em diferentes campos. Com efeito, se por um lado, os SCIs não detêm poder material suficiente para exercer liderança estrutural – que cabe normalmente aos estados ou grupos de estados dentro da organização – por outro, podem exercer tanto liderança gerencial como intelectual.

No primeiro caso, o Secretariado da ONU assume um papel de mediador (ver item 1.2), buscando dissipar ou minimizar as divergências entre os estados membros da organização e fazer com que cheguem a um posicionamento comum que permita a institucionalização de uma determinada

norma – principalmente através da adoção de resoluções neste sentido pelos órgãos deliberativos da organização.

Mesmo o papel de mediador pressupõe que o Secretariado tenha capacidade para articular idéias e persuadir os estados, através da comunicação estabelecida com estes nas suas contínuas interações no âmbito da organização. Deste modo, fica claro que a liderança intelectual é o papel mais importante da burocracia onusiana, e cujas bases são a sua autoridade e *expertise*.

A *expertise* do Secretariado é adquirida através de um trabalho contínuo e permanente do seu pessoal, que se dá paralelamente às interações entre os agentes corporativos (estados e o próprio Secretariado). É no âmbito da burocracia onusiana que se dá, efetivamente, um esforço sistemático no sentido de criar bases para o desenvolvimento e aprimoramento das práticas relativas a um determinado campo de atuação da organização. O desenvolvimento de *expertise* na área considerada envolve inúmeras atividades, dentre as quais, a análise de dados, o planejamento das atividades incumbidas à burocracia, o balanço das experiências passadas e depreensão de lições obtidas, a produção de estudos sobre temas específicos e a compilação de normas gerais aplicadas a cada campo de atuação.

O trabalho desenvolvido pela burocracia onusiana tem clara influência na interação dos atores, servindo de base para a liderança intelectual da mesma na promoção de normas e procedimentos padrões orientadores de uma determinada área de trabalho da organização. No desempenho de liderança intelectual, o Secretariado da ONU assume o papel de iniciador (ver item 1.2), isto é, de proponente de idéias para promover seus interesses políticos ou aqueles relacionados às atividades substanciais da organização.

Assim, através da liderança gerencial e, principalmente, da liderança intelectual a burocracia onusiana exerce influência no processo de institucionalização ora discutido. Entretanto, nada foi dito, ainda, a respeito da opção do Secretariado por uma dada norma, ao invés de outra. De um modo

geral, suas preferências normativas podem estar associadas a um aprendizado simples, com base na aquisição de informações provenientes de diferentes fontes – seu próprio pessoal, experiências anteriores no desempenho de suas atividades, interações com outros atores, etc. – ou resultar de um aprendizado complexo que contribui para a construção da sua identidade.

Como vimos no item 1.2, a identidade corporativa da burocracia onusiana é constituída não só pelas suas características internas, mas também, pelos efeitos gerados a partir do contato com as identidades e visões de mundo de outros agentes corporativos, nas interações entre estes e o Secretariado. Além disso, a cultura internacional também tem um impacto significativo na construção da identidade desta burocracia, assim com na constituição da identidade de qualquer outro ator internacional.

É importante notar, ainda, que, em qualquer estrutura social, os atores estão constantemente expostos a novas informações, novas idéias ou novas maneiras de articular idéias já existentes. Assim, quer através do aprendizado simples quer do aprendizado complexo, a institucionalização de normas é, portanto, um processo dinâmico. Isto significa que os quadros de referência existentes, para orientar a burocracia onusiana no desempenho das suas atividades, não são construções estáticas, estando sempre sujeitos a alterações ou ampliações.

Para finalizar este capítulo, é válido lembrar que a influência do Secretariado na institucionalização de normas tem suas limitações. Além de depender da interpretação que a própria burocracia dará, em diferentes contextos, acerca do alcance do seu papel político, a sua capacidade de influência pode variar de acordo com a questão considerada (*issue-area*) ou em função de quão diretamente esta última está relacionada aos interesses comumente definidos pelos estados como interesses nacionais centrais³⁵.

³⁵ Entretanto, não queremos reforçar, aqui, o argumento acerca da existência de interesses objetivos, que independem da construção social e da identidade dos estados. De acordo com a perspectiva adotada no presente trabalho, a definição de interesses e a importância dada a estes pelos atores (estados ou outros agentes corporativos) é fruto de uma construção social e

Entretanto, como se verá ao longo do presente trabalho, apesar das suas limitações, a burocracia onusiana tem sido um ator importante no processo de institucionalização de normas no âmbito da ONU, especialmente no campo das operações de paz, que é o objeto de estudo deste trabalho.

da cultura prevalecente no sistema em que estão inseridos. Assim, considerando que a construção social da realidade é um processo dinâmico, a definição do que é interesse nacional, ou das questões que são de importância política para os atores internacionais pode variar com o tempo. Mas, apesar de admitirmos que as burocracias internacionais possam exercer influência neste processo de construção social da realidade, os chamados “interesses nacionais” dos estados estão associados a identidades profundamente arraigadas na cultura do sistema internacional. Assim, a sua alteração é muito difícil. Isto não impede o surgimento de outros interesses através das interações entre os agentes corporativos no âmbito ONU.