

2. Normas: a discussão teórica

2.1 Normas: definições e implicações

Este trabalho adota a definição ampla de norma apresentada por Annika Björkdahl:

Norms are intersubjective understandings that constitute actor's interests and identities, and create expectations as well as prescribe what appropriate behavior ought to be by expressing values and defining rights and obligations (Björkdahl, 2005,p.43)

Como vimos pela definição da autora, normas constituem padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações (Krasner, 1983, p. 2). Dessa forma, podemos identificar como exemplos de normas internacionais a “soberania” (Kratochwil, 1989, p. 251) e a “segurança coletiva” (Ruggie, 1992, p. 568-517). De acordo Cortell & Davis Jr, regras (*rules*) seriam aplicações específicas dessas normas a situações específicas, como na definição de Krasner, “*rules are specific prescriptions for action*” (Krasner, 1983, p. 5). A diferenciação entre normas e outros tipos de regras é dada pelo caráter diferenciado das normas:

Norms have a quality of oughness that sets them apart from other kinds of rules. Norms involve standards of appropriate or proper behavior. We recognize norm-breaking behavior because it generates disapproval or stigma (Sikkink & Lutz, 2000, p. 655).

O conceito de normas é diferente ainda do conceito de ideias e crenças, pois ideias e crenças não precisam estar relacionadas ao comportamento dos atores nem ser compartilhadas por uma coletividade. Segundo Finnemore, a diferença entre ideias e normas está no fato de que ideias podem ser privadas (*held privately*) enquanto as normas são sociais e compartilhadas, possuindo um caráter subjetivo e intersubjetivo. As ideias podem ou não ter implicações comportamentais, enquanto as normas, por definição, envolvem comportamento. Argumentar que as normas estão relacionadas a comportamentos não significa

deixar de reconhecer que essas normas podem ser violadas, no entanto, o próprio reconhecimento da violação de uma norma indica a sua existência. Segundo Finnemore, quando as normas são internalizadas e não ocorrem violações das mesmas, as normas se tornam praticamente irreconhecíveis (Finnemore, 1996b, p. 23).

Além disso, diferentemente de ideias e crenças, as normas não precisam estar relacionadas a um julgamento de valor (*value judgement*) e a uma forma de comportamento, como destacamos quando trouxemos a contribuição de Sikkink e Lutz (2000). Devemos reconhecer a existência de diferentes tipos de normas, como, por exemplo, as que regulam e limitam o comportamento dos atores (*regulative*), as que expressam a identidade dos atores (*constitutive*) e que acabam por definir os interesses e o comportamento dos atores (Sato & Hirata, 2008). Uma posição compartilhada ainda por Acharya:

Norms not only prescribe and regulate behavior (the regulatory effect), they also define and constitute identities (constitutive effect). To put it differently, norms not only establish expectations about how particular actors will behave, they also teach states, which are exposed to norms new interests and identities (Acharya, 2001, p. 24).

Apesar de as normas estarem relacionadas a certos padrões de comportamento, as normas não necessariamente identificam quais seriam esses tipos de comportamento, mas apresentam noções sobre quais práticas e comportamentos seriam adequados. Essas práticas apropriadas são relacionadas a uma comunidade social. A comunidade internacional pode ser percebida como um tipo de comunidade social, visto que seus membros compartilham uma série de normas, como soberania, não intervenção, normas de respeito aos direitos humanos e de proibição de uso de armas de destruição em massa (Björkdahl, 2006, p. 215). A adoção de certos comportamentos identificados pelas normas conduz a seguinte lógica:

The logic of appropriateness is a perspective that sees human action as driven by rules of appropriate or exemplary behavior, organized into institutions. Rules are followed because they are seen as natural, expected, and legitimate. Actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions. Embedded in a social collectivity, they do what they see as

appropriate for themselves in a specific type of situation (March & Olsen, 1999, p. 2).

É importante ainda destacar que as normas não são estáticas, sendo que elas podem ser identificadas como evolutivas e cambiantes dentro de um ciclo, definido por Martha Finnemore e Kathryn Sikkink como ciclo de vida normativo (*normative life cycle*). Esse ciclo é caracterizado pelas autoras como envolvendo as seguintes fases: a primeira, definida como “emergência da norma” (*norm emergence*), em que *norm entrepreneurs* buscam persuadir que outros atores também adotem a norma; a segunda, definida como aceitação da norma (*norm acceptance*), na qual ocorre um efeito cascata (*cascade effect*) definido pela dinâmica de imitação em que os *norm leaders* buscam socializar outros atores para se tornarem seguidores da norma. Segundo as autoras, essa dinâmica é facilitada pela pressão da adesão, e pelas próprias aspirações dos atores em aumentar a sua legitimidade internacional e autoestima. O terceiro estágio é caracterizado como sendo de internalização da norma, de forma que os atores passam a segui-la normalmente (“*norms acquire a taken for granted quality and are no longer a matter of broad public debate*”) (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 895).

De acordo com essas autoras, “*norms do not emerge out of thin air, they are actively built by agents having strong notions about appropriate desirable behavior in their community*” (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 896). Dessa forma, podemos perceber que a emergência das normas se dá pela atuação de “*norm entrepreneurs*” que mobilizam apoio e persuadem outros atores a adotarem as normas. Para as normas serem aceitas, é preciso que haja um efeito de socialização e contágio, de modo que os Estados passem a respeitar essas normas sem algum tipo de pressão doméstica. O último estágio envolve a internalização da norma, de maneira que o respeito à norma torna-se algo automático (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 904).

Para as autoras, existem duas formas pelas quais as normas podem alcançar seu *tipping point* (ponto em que a norma alcança aceitação): primeiro é quando a norma atinge uma massa crítica, isto é, inicia-se um processo de *norm cascade*; o segundo é quando Estados críticos adotam a norma, sendo Estados críticos aqueles que são fundamentais para que o objetivo substantivo da norma

seja alcançado. Apesar de argumentarem que o *tipping point* de uma norma acontece quando dois terços dos Estados adotam a norma, Finnemore & Sikkink apresentam uma ressalva afirmando que não é possível determinar de maneira precisa o número necessário de Estados que precisam aceitar a norma de forma que ela alcance seu *tipping point*, já que o peso normativo dos Estados não é o mesmo (Finnemore & Sikkink, 1998, p. 900-901). A definição de *norm cascade* envolve:

A collection of norm-affirming events, these events are discursive events – that is, they are verbal or written statements asserting the norm (...) Norm affirming events can take various forms – they can be formal articulations of norms in declarations or treaties, they can be statements in speeches of government officials, or they can be incorporated to domestic legislation that makes reference to international norms (Sikkink & Lutz, 2000, p. 656).

O processo de incorporação das normas pode ser identificado ainda como um processo de transplantação e difusão da norma (*norm transplantation*) como definido por Farrell (2001). Esse processo compreende dois padrões de transplantação da norma: um radical, em que as normas transnacionais se chocam com as normas locais existentes e no qual o processo de transplantação só ocorre quando os atores locais sofrem pressão para incorporar tais normas; e um processo de *incremental diffusion* em que existe uma compatibilidade (*match*) entre a norma transnacional e as normas locais (Farrell, 2001, p. 65).

O processo de desenvolvimento, mudança e relação das normas com o ambiente na qual elas estão inseridas é descrito ainda por Ferguson da seguinte forma:

Norms develop in an immediate sense through a pattern of claim and concession or assertion and response (...) Norms change because behavior of men and government changes as they both shape their choices and find them circumscribed by the world in which they live. Norms usually change slowly because the environment is relatively stable, with significant changes customarily occurring so gradually that they are almost imperceptible for a period of years (...) decision makers stand in an intermediate position between the larger environment and the flow of decisions about norms. Within the limits of their perceptions, the occupants of interrelated decision-making positions on all levels of national and international society adjust their decisions to environmental change (Ferguson, 1970, p. 648-650)

A influência das normas no processo de tomada de decisão é apresentada por Dimitrakoupoulos:

Norms provide guidance and legitimacy in the decision-making process. They are guidance devices (Kratochwill, 1989, p. 11) both in the cognitive sense of the term (March & Olsen, 1995, p. 32) and in the sense that they affect the choice of strategy for political actors. They simplify decision situations by highlighting the elements that political actors must take into account and they provide a legitimating basis for political action. In that sense, they combine Wener's (1921 [1972] p. 12) zweckrational (goal-orientated) and wertrational (value-orientated) categories of behavior. In other words, norms combine problem-solving and legitimating properties (Dimitrakoupoulos, 2005, p. 678).

Sandholtz e Stiles partem do ponto de partida de que as normas são capazes de exercer influência sobre os atores independentemente de pressões materiais. As normas modificam a preferência dos atores, influenciam nas suas escolhas e dessa forma afetam os *outcomes* nas relações internacionais (Sandholtz & Stiles, 2009, p. 2) Ambos os autores chamam atenção ainda para um elemento importante: a relação dialética entre os atores e as normas. As normas influenciam as escolhas dos Estados, mas os atores também são capazes de modificar essas normas por meio do seu comportamento ou discurso (Sandholtz & Stiles, 2009, p. 7), ponto esse já apresentado por Kratochwil (1989) em sua análise sobre normas:

Actors are not only programmed by rules and norms, but they reproduce and change by their practice the normative structures by which they are able to act, share meanings, communicate intentions, criticize claims, and justify choices (Kratochwil, 1989, p. 61).

Sandholtz & Stiles apresentam ainda uma discussão importante para os propósitos da nossa análise. Segundo esses autores, a sociedade internacional é baseada em duas correntes normativas, uma que enfatiza os direitos e liberdades dos Estados (que produziu as normas relacionadas à soberania, à não intervenção, a restrições ao uso da força) e uma que enfatiza os direitos e liberdades dos indivíduos (que produziu as normas relacionadas aos direitos humanos). Para Sandholtz & Stiles, a tensão entre essas duas correntes normativas tem produzido mudanças importantes nas normas internacionais (2009, p. 23). O campo dos direitos humanos nos oferece ainda alguns subsídios para entendermos a

influência das normas. Em sua análise sobre a mudança de postura dos países latino-americanos em relação aos direitos humanos, Sikkink conclui que:

In the issue of human rights, it is primarily principled ideas that drive change and cooperation. We cannot understand why countries, organizations, and individuals are concerned about human rights or why countries respond to human rights pressures without taking into account the role of norms and ideas in international life. Jack Donnelly has argued that such moral interests are no less real than material interests and that a sense of moral interdependence has led to the emergence of human rights regimes (Sikkink, 1993, p.438).

Na contribuição de Sikkink, redes de ativismo social, tanto domésticos quanto internacionais, têm um papel crucial em influenciar a mudança de postura dos Estados, contudo, a autora destaca que a influência dessas redes não ocorreria se não existisse a influência das normas:

In the realm of human rights, it is the combination of moral pressure and material pressure that leads to change. Transforming state practices has come about as a result of linking principled ideas to material goods: military aid, economic aid and trade benefits. But significant material pressure may be ineffective when leaders are unconcerned with the normative message. Countries most susceptible to network pressures, which primarily involve providing information to mobilize moral outrage and shame, are those that aspire to form part of the community of nations as a normative community.

Pressures are eventually most effective where states have internalized the norms of human rights regime and resist being characterized as pariahs.

But human rights do not represent a simple dichotomy of norms versus interests. The networks were influential within states because they contributed to a reformulation in the understanding of national interest at times when traditional understandings of sovereignty and national interest were called into question by changing global events. In the process of foreign policy making, especially during a period of profound global flux, policymakers are often uncertain not only about what constitutes the national interest but also about how it can be promoted. Issue-networks served effectively as carriers of human rights ideas, inserting them into the policy debate at the crucial moments when policymakers were questioning past policy models (Sikkink, 1993, p. 437).

Olhando especificamente para a dimensão da intervenção humanitária, Wood, Nuttall & Stiles afirmam que a tensão gerada pelas duas correntes normativas (direitos dos Estados e direitos dos indivíduos) levou a regras ambíguas e, ainda em evolução, a respeito de como proceder em relação a

situações que podem demandar intervenções humanitárias¹² (Wood, Nuttall & Stiles, 2009, p. 263).

De acordo com Kacowicz, podemos identificar as normas internacionais da seguinte forma: primeiro pelo reconhecimento escrito das mesmas em documentos de direito internacional; segundo, pelo fato delas estarem imersas (*embedded*) em instituições formais; e, por fim, pela presença das normas em práticas e no costume, como exemplificado pela formação de regimes e no próprio comportamento e práticas dos Estados (Kacowicz, 2005, p.13).

Tratando de normas no contexto doméstico e internacional, Wiener identifica três tipos de normas: *fundamental norms*, *organising principles* e *standartised procedures*. Para fins de nossa análise, interessa-nos as *fundamental norms*, já que a autora identifica como exemplos desse tipo: soberania, não intervenção, democracia, direitos humanos e proibição de uso da tortura. Segundo a autora, no plano doméstico, essas normas envolvem procedimentos constitucionais importantes relacionados ao constitucionalismo moderno, expressando as práticas organizacionais dos Estados-nação modernos; e no plano internacional, elas envolvem normas procedimentais aplicadas, estabelecidas por um acordo entre os Estados (Wiener, 2008, p. 183-184).

Feita essa introdução sobre as normas, abordaremos a seguir o tratamento específico dado pelas diferentes correntes teóricas de Relações Internacionais em relação às normas, concentrando nossa análise na perspectiva construtivista.

2.2

Normas e a teoria de Relações Internacionais

De acordo com Björkdahl, no estado atual da disciplina de Relações Internacionais, defender a importância das normas não é mais algo controverso, de modo que os analistas se debruçam agora em questões sobre como, quando e por que as normas emergem e evoluem (Björkdahl, 2002, p. 9).

As diferentes perspectivas teóricas da disciplina de Relações Internacionais tentaram explicar por que os Estados decidem respeitar as normas. Para a perspectiva realista, os Estados respeitam essas normas por serem

¹² A ambiguidade dessas regras e as diferentes formas como os Estados reagem a essas duas correntes normativas geram uma discussão que perpassa todo o conteúdo desta dissertação.

pressionados por Estados mais poderosos. Para a perspectiva neoliberal, o respeito às normas decorre do interesse em manter credibilidade e reputação. Segundo a perspectiva liberal, o respeito à norma ocorre quando certos grupos domésticos se fortalecem; e por fim, na perspectiva construtivista, os Estados respeitam às normas porque se entendem como moralmente obrigados a respeitá-las (Miyaoka, 2004, p. 2).

Uma das principais diferenças entre as abordagens realistas e liberais e as abordagens construtivistas é que as duas primeiras não problematizam o interesse dos Estados, já que estes são vistos como atores que estão sempre em busca de poder e da maximização de seus interesses e preferências. Para os construtivistas, os interesses dos Estados não são fixos nem predeterminados, mas sim influenciados pelas normas. As normas têm potencial para influenciar a identidade dos Estados e, dessa forma, também são capazes de alterar seus interesses. As normas definem segundo o autor, quais tipos de comportamento dos Estados são legítimos e adequados (Hobson, 2000).

Antes de abordarmos o tratamento específico conferido pelos construtivistas às normas, podemos destacar uma segunda corrente teórica que reconhece a importância da influência de normas e regras em relação aos Estados: a Escola Inglesa de Relações Internacionais¹³. Para essa corrente, o reconhecimento da existência de normas internacionais e da importância das mesmas reflete o entendimento de que as relações entre os Estados e os demais atores da política internacional fazem parte de uma sociedade internacional. Apesar de reconhecermos a origem do conceito na obra de Hedley Bull (*A sociedade anárquica*¹⁴), entendemos que outros autores também têm trabalhado com o conceito com a intenção de criticá-lo ou expandi-lo. O conceito de sociedade internacional que adotamos aqui é o apresentado por Williams (2009), cujo conceito pode ser entendido como contendo elementos ontológicos e agenciais:

¹³ Wheeler apresenta a Escola Inglesa como uma referência aos trabalhos de Charles Manning, E. H. Carr, Herbert Butterfield, Martin Wight, Adam Watson, Hedley Bull e R. J. Vincent. O próprio Wheeler destaca uma afinidade entre o construtivismo e a Escola Inglesa (Wheeler, 2000, p. 6).

¹⁴ Bull, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

In ontological terms, it represents a social structure encompassing norms, powers, tendencies, emergent properties, and rules that both enable and constrain action. This structure is intersubjective inasmuch as its nature is related to how its members think about it. International society thus represents one of the normative arenas in which states and other actors conduct and debate their activities. In agential terms, the society of states has a capacity for action manifested by whose act in the name of governments and international institutions. Importantly, however, international society does not cease to exist just because there are no observable instances of collective action (Williams, 2009, p. 3).

De acordo com Finnemore, o reconhecimento de que vivemos em uma sociedade internacional pressupõe que tanto a identidade dos atores quanto os seus objetivos sejam formados pelas normas sociais e pelos entendimentos e relações existentes entre os atores. Esses elementos sociais são tão influentes em termos de promover certos tipos de comportamento quanto os elementos materiais. Na verdade, são os elementos sociais que conferem significado aos elementos materiais (Finnemore, 1996b, p. 128).

Longe de desenvolver aqui um quadro detalhado sobre a Escola Inglesa, trataremos dos aspectos relacionados à questão do debate sobre intervenção dentro da Escola Inglesa, que concentra algumas das considerações da corrente teórica sobre a influência das normas nos Estados.

Wheeler ilustra como dentro da Escola Inglesa de Relações Internacionais os autores se dividem entre aqueles que seguem uma linha pluralista e os que seguem uma linha solidarista¹⁵. Para o autor, os pluralistas argumentam que a intervenção humanitária se constitui como uma violação das normas da soberania, da não intervenção e não uso da força; para os pluralistas, são os Estados e não os indivíduos os principais agentes possuidores de deveres e direitos no âmbito do direito internacional. Já os solidaristas, segundo Wheeler, definem a ideia e a possibilidade de solidariedade entre os Estados que compõem a sociedade internacional. Diferentemente dos pluralistas, os solidaristas defendem que os indivíduos são agentes possuidores de direitos e obrigações no âmbito do direito internacional, sendo que essas prerrogativas dos indivíduos devem ser implementadas por meio da atuação dos Estados (Wheeler, 2000, p. 10). A partir da descrição de Wheeler, podemos perceber como são os teóricos da linha

¹⁵ Como destaca Wheeler, a divisão entre as duas nomenclaturas foi formulada por Hedley Bull em “The Grotian conception of international society” publicada em H. Butterfield & M. Wight (Eds.). **Diplomatic Investigations**. London: Allen & Unwin, 1966.

solidarista que irão defender a ocorrência de intervenções humanitárias. Cabe destacar ainda que podemos perceber, nas duas correntes, a ênfase que os teóricos da Escola Inglesa conferem ao Estado como ator das relações internacionais.

Seguindo a linha solidarista, Wheeler argumenta que a concepção realista de que os Estados atuam em intervenções humanitárias quando há um interesse estratégico ou econômico é limitada. De acordo com o autor, essa concepção realista ignora o fato de os Estados serem socializados. Ecoando a concepção construtivista apresentada anteriormente, Wheeler defende que os Estados agem sim baseados em interesses, mas que esses interesses são definidos a partir de uma série de regras existentes na sociedade de Estados. Wheeler recorda ainda Bull, quando este último responde à provocação dos realistas de que os Estados só seguem o direito internacional quando é de seu próprio interesse. Para Bull, a questão central é justamente o fato de que muitas vezes os Estados julgam ser de seu próprio interesse respeitar o direito internacional (Wheeler, 2000, p. 24).

Wheeler defende que o solidarismo adota a mesma postura do realismo, defendendo que os governantes têm uma responsabilidade de garantir a segurança e a proteção de seus cidadãos. A discordância entre as duas vertentes está no fato de que os solidaristas defendem que essa responsabilidade estende-se também aos não cidadãos. Segundo o autor, para os solidaristas, os Estados comprometidos em seguir a boa cidadania internacional (esse conceito será definido na discussão sobre política externa ética) não precisam abrir mão de seus interesses, mas devem abrir mão de interesses econômicos e vantagens políticas quando esses interesses entram em conflito com a defesa dos direitos humanos (Wheeler, 2000, p. 49).

Podemos ainda destacar a contribuição da Escola Inglesa na identificação de como foi possível o envolvimento brasileiro na MINUSTAH, pela forma como Neumann caracteriza o ponto de partida da abordagem desta corrente teórica:

The starting point of English School inquiry is (...) the meaning which animates action. Contrary to, for example, neorealism, meaning is not treated simply as a given. More often than not, the English School asks the historical questions how the preconditions emerged within actors ascribed certain meanings to their action (Neumann, 2002, p. 503).

2.2.1

Normas e a teoria construtivista de Relações Internacionais

O termo construtivismo foi primeiramente introduzido na disciplina de Relações Internacionais por Nicholas Onuf (1989), com o significado de que *“people and societies construct, or constitute, each other”* (Onuf, 1989, p. 38). O construtivismo possui dois pressupostos básicos: *“first the fundamental structures of international politics are social rather than strictly material. Second these structures shape actor’s identities and interests, not just their behaviour”* (Wendt, 1995). A importância do reconhecimento da co-constituição entre agentes e estrutura para o estudo das normas está no fato de que essa afirmação implica o reconhecimento de que as normas formam o comportamento dos atores, da mesma forma que os atores estão em processo constante de reformulação dessas normas (Sandholtz, 2008, p. 102).

Finnemore destaca que o construtivismo implica o interesse em analisar os processos de constituição social e seus efeitos. Os teóricos construtivistas procuram estudar o impacto de práticas culturais, normas de comportamento e valores sociais na política, rejeitando a noção de que os elementos anteriores podem ser derivados de cálculos de interesses. O construtivismo reconhece ainda a importância que os entendimentos intersubjetivos têm em dar forma a como os atores entendem os tipos de ações que devem ser valorizados, assim como quais as ações necessárias e apropriadas. Os construtivistas endogenizam as preferências, destacando como estas podem ser influenciadas e constituídas por normas sociais (Finnemore, 1996b, p. 15).

Levando em consideração as limitações das perspectivas teóricas apresentadas anteriormente (Myiaoka, 2004), podemos reivindicar a perspectiva construtivista como a que melhor consegue explicar o posicionamento brasileiro perante as normas de intervenção:

O construtivismo pode fazer mais, e não menos, que outras abordagens científicas na explicação das relações internacionais, porque, além de se fiar em meios lógico-dedutivos de conhecimento e verificação, ele também evoca uma variedade de métodos interpretativos, tal como narrativas (Tickner, 1992) e histórias densamente descritas (Adler 1992; Katzenstein et al., 1996) de processos sócio-cognitivos de descobrir significado coletivo, identidades dos atores e a substância dos interesses políticos (Adler, 1999, p. 222).

Concordamos com Checkel, por exemplo, quando este afirma que: *“exploring issues of identity and interests bracketed by neoliberalism and neorealism, constructivists have demonstrated that their sociological approach leads to new and meaningful interpretations of international politics”* (Checkel, 1998, p. 325).

Cabe incluir ainda a análise de Andrew Hurrell, na qual o construtivismo:

Involves a number of central ideas: first, that, contrast to rationalist theories, we need to pay far more attention to the processes by which both interests and identities are created and evolve, to the ways in which self-images interact with changing material incentives, and to the language and discourse through which these understandings are expressed; second, that it matters how actors interpret the world and how their understandings of where they belong are formed; and third, that both interests and identities are shaped by particular histories and cultures, by domestic factors, and by ongoing processes of interaction with other states (Hurrell, 1995, p. 65).

Por fim, é importante destacar também a concepção construtivista a respeito da elaboração de generalizações, compartilhada aqui neste projeto:

Constructivist have as part of the post-positivism turn, rejected the possibility and desirability of formulating covering laws. According to them, systemic conclusions at the level of abstraction and in form of casual determinism demanded by the most insistent proponents of the positivist legacy are not forthcoming from constructivism (Price and Reus-Smit, 1998 apud Lupovici 2009, p. 210).

O reconhecimento de que o mundo é socialmente construído apresenta um distanciamento da ideia de que existe uma separação rígida entre sujeito e objeto presente no pensamento positivista (e oferece uma vantagem no estudo sobre normas):

We should recognize that positivism is ill suited to study norms because of its contradictory metaphysics. Positivism presupposes an external world of cause and effect, of independent and dependent variables (...) By contrast, constructivism views international relations as socially constructed, in which one cannot separate subjects from objects, the basic constructivist argument that norms constitute and shape reality (both interests and identities) is essentially correct, therefore, we should give up our (positivist) efforts to present norms as independent variables and foreign policy behavior as dependent variables. The reality is more plastic, open, and complex (Kacowicz, 2005, p. 184).

A crítica construtivista à percepção neorrealista de que os interesses estatais estão sempre relacionados a incentivos econômicos e de segurança, é de que na verdade os interesses não existem de maneira objetiva (como afirmam os neorrealistas), mas são fruto das interações entre condições materiais, normas, ideias e as próprias relações entre os atores (Brysk, Parsons & Sandholtz, 2002, p. 275):

Both normative contexts and subjective identities filter how nations perceive and pursue material interests. Norms and identities can evolve independently of objective conditions, and thus reorient policy. Conversely, continuity in identities or norms may sustain consistent policies despite evolving material incentives (Brysk, Parsons & Sandholtz, 2002, p. 267).

Feita essa breve introdução sobre o construtivismo, nos concentraremos aqui na relação entre o construtivismo e o estudo das normas. Segundo Florini, para os teóricos construtivistas, as normas são importantes porque, como os interesses dos Estados são exógenos, as normas são capazes de determinar quais são esses interesses e quais os mesmos que os Estados irão utilizar para atingir esses fins. Enquanto neorealismo e neoliberalismo tratam os interesses como fixos, os construtivistas identificam os interesses e as preferências como derivados de processos de construção social em que os Estados “*must learn what they want*” (Florini, 1996, p. 366-367). De acordo com Klotz:

International norms, for a constructivist, do not, strictly speaking, determine behavior since they constitute identities and interests and define a range of legitimate policy options. The legitimation of certain goals and means, therefore, constrains choices even though it cannot predict more than a range of possible choices. This lack of determinism is not, however, substantially different from any of the claims of structural theories; the more narrowly these external constraints limit the range of policy choice, the closer such constraint resembles determinative motivational cause. If structural constraints narrow the range of choice to fight or die (the basic structural realist argument), then claiming that structures cause fighting seems reasonable. Thus a norm of racial equality defines a range of acceptable policies (Klotz, 1995, p. 461-462).

Uma dimensão importante da abordagem construtivista é a constante transformação dos interesses e da identidade dos Estados, decorrente das próprias transformações na estrutura normativa. Essas modificações normativas

influenciam os Estados através de processos de socialização (Hobson, 2000, p. 145-147).

Um aspecto relevante de diferenciação sobre como variadas correntes teóricas da disciplina analisam as normas é a questão da autonomia. Para os realistas e liberais, as normas possuem autonomia limitada, estando sempre acompanhadas dos interesses dos Estados, e sendo criadas, portanto, a partir do interesse dos mesmos na sua busca por maximização de poder. Para os construtivistas, as normas possuem influência independente de interesses materiais e, além disso, não atuam apenas de forma regulativa (limitando e regulando os Estados por meio da alteração de incentivos), mas sim de forma constitutiva, ou seja:

They also help to constitute the very actors [e.g. states] whose conduct they seek to regulate (Katzenstein, 1996c, p. 22). That is, constitutive norms define the identity of a state. In sum, while the principal task for neorealists is to elaborate the methods through which states defend their national interests (e.g. Krasner, 1978), by contrast, constructivists are concerned to reveal the normative processes which define the national interest. Moreover, constitutive norms channel state behavior in ways that are often not consistent with any power-maximizing interest on the part of states (Hobson, 2000, p. 147).

Laura Landolt chama atenção para o fato de que a importância que os construtivistas reservam às normas responde ao que a autora percebe como uma lacuna na teorização sobre política internacional contemporânea, já que para os neorealistas as normas não são importantes e para os neoliberais elas são tratadas de maneira instrumental. Landolt cita Finnemore (1996b) quando esta aponta para o fato de que, ao fazerem uma série de suposições sobre as preferências e os objetivos dos Estados, os neorealistas excluem as normas da agenda de pesquisa. Já os construtivistas, segundo a própria Finnemore, questionam justamente que tipo de poder, segurança e riqueza os Estados buscam nas suas ações (Finnemore, 1996b, p. 1; Landolt, 2004, p. 580).

De acordo com Landolt, a diferença dos construtivistas está na sua capacidade de explicar o que os neorealistas e os neoliberais não conseguem: a mudança qualitativa no comportamento e nos objetivos dos Estados, que para os neorealistas e neoliberais são sempre determinados por interesses materiais (Landolt, 2004, p. 580).

O papel das normas em relação aos Estados também tem sido estudado por autores construtivistas que destacam o papel da ação comunicativa em relação às normas:

Strictly speaking, norms only have independent causal effects on actors' behaviors if they start believing in their validity and significance through processes of communication and persuasion. It is noteworthy in this context that the new consensus definition of international regimes emphasizes prescriptive status of normative ideas as a precondition of rule-consistent behavior. Prescriptive status means that actors regularly refer to the respective norm to comment on their own behavior and that of others. Thus, if we want to understand the causal impact of norms, we need to concentrate on processes of persuasion and to analyze the discourses of actors. The validity claims of normative ideas are contested in communicative processes during which specific ideas win out against others and then influence the behavior of actors (Risse Kappen, 1997, p. 263).

A utilização do construtivismo é importante, pois apenas por meio de uma contribuição construtivista é que podemos identificar o papel constitutivo desempenhado pelas normas em relação aos interesses dos Estados:

The constitutive – rather than solely constraining – relationship between norms and interests is best understood through a constructivist theory of international politics. Building upon this empirical analysis, I suggest that we should conceive of states interests formation as a global, rather than an insulated domestic, process. I am not arguing, however, that this is the only role for norms or that states always have clearly defined interests. Only if we analyze this underemphasized constitutive role will we be able to distinguish among various types of and roles for norms, as well as ascertain conditions under which norms reconstitute interests (Klotz, 1995, p. 453).

A análise de Klotz merece destaque por ter realizado um estudo pioneiro sobre a forma como as normas podem alterar os interesses e modificar as políticas estatais. No caso de Klotz, sua análise abordou o papel das normas internacionais sobre igualdade racial e como elas tiveram um papel importante na adoção de posturas contrárias ao governo do *apartheid* na África do Sul por parte da comunidade internacional:

This case study illustrates empirically one of the fundamental theoretical claims of constructivist theory of international relations: norms are constitutive components of both the international system and states' interests. Norms are not simply an ethical alternative to or constraint on self-interest. Rather, in the constructivist view, system-level norms play an explanatory role. The shifting importance of contending global norms offers a theoretical explanation of interest

(re)formation. Thus international actors – even great powers such as the United States – inherently are socially constructed; that is, prevailing global norms, such as racial equality, partially define their interests. US domestic politics, for example, changed as global racial equality became increasingly accepted during the 1960s. This broader social transformation provided a new context for evaluating US interests in South Africa and the region (Klotz, 1995, p. 460).

A relação entre normas e comportamento dos Estados não é uma relação determinista, ou seja, as normas não determinam o comportamento efetivo (*actual*), mas identificam qual deve ser o tipo de comportamento adequado (Finnemore, 1996a, p. 181). Ao descrevermos que as normas possuem caráter prescritivo não significa afirmar que a norma irá determinar um comportamento específico do Estado, mas sim que a norma influencia na preferência dos Estados (Glanville, 2006, p. 156). O caráter constitutivo envolve o fato de que as normas são capazes de constituir os Estados como atores e agentes, fornecendo-lhes um entendimento sobre seus próprios interesses, sobre o que deve ser valorizado e quais as normas adequadas de se alcançar esses objetivos (Kacowicz, 2005, p. 26). O caráter prescritivo é conceitualizado por Glanville da seguinte forma:

Prescriptive norms do not only allow certain courses of action; these norms do not simply reconstitute interests so that a certain course of action becomes grouped with a range of legitimate and permitted policy choices. Prescriptive norms can reconstitute state interests so that norm compliant behavior is seen as being in the state's interest (Glanville, 2006, p. 155).

Como apresenta Meyer, apesar dos construtivistas – como Martha Finnemore – não buscarem prever o comportamento dos Estados como os neorrealistas, os construtivistas conseguem analisar como certas crenças a respeito de intervenções legítimas constituem certos padrões de comportamento possíveis¹⁶ (Finnemore, 2003). As análises construtivistas, segundo o autor, estão mais interessadas em responder a questão do tipo “como?” e “como é possível?” (*how possible*) do que “por quê?” (Meyer, 2005, p. 527). Meyer também destaca um aspecto importante dos construtivistas que os difere dos realistas: tanto normas, ideias e crenças não podem ser tratadas como variáveis isoladas. Para os construtivistas, ao se colocarem diante uma situação, os atores possuem ideias e

¹⁶ Segundo Meyer, a análise de Finnemore nos leva a compreender como a intervenção americana na Somália na década de 1990 teria sido impossível se as normas relacionadas a intervenções humanitárias não incluíssem a proteção dos direitos humanos de populações não cristãs e não brancas (Meyer, 2005, p. 528).

crenças preexistentes sobre o mundo e normas a respeito de quais são os comportamentos apropriados. Os atores estão inseridos em contextos, de forma que as suas ações também refletem esses contextos (Meyer, 2005, p. 527).

Nossa utilização do construtivismo se assemelha ainda com a abordagem utilizada por Stefan Schirm para analisar a política externa, principalmente no contraste entre o construtivismo e as correntes realista e liberal:

O construtivismo diferencia-se fundamentalmente de ambas as perspectivas anteriores, uma vez que não se apoia no agente racional maximizador do benefício como força atuante, e sim considera a realizada como algo socialmente construído. Nesse caso, a força motriz da política internacional seriam os valores da sociedade, amadurecidos em normas sociais condutoras da ação ao longo de extensos processos de socialização. Normas sobre comportamentos adequados e padrões de conduta decorreriam de características culturais, legados históricos, crenças e ideais. Tais normas sociais marcariam a conduta internacional dos Estados mais do que as expectativas de ganhos materiais e as condicionantes imediatas da ação. Desse modo a política externa do Brasil seria interpretada com resultante das normas sociais internamente vigentes a respeito do papel tradicional dominante no sistema internacional e a respeito do próprio sistema internacional como tal (Schirm, 2007, p. 43).

Feita essa análise geral sobre a relação entre a teoria construtivista e as normas, trataremos agora especificamente de como o construtivismo lida com o tema das intervenções humanitárias.

2.2.1.1

A contribuição construtivista e o estudo das intervenções humanitárias

A abordagem construtivista nos oferece elementos importantes para avaliarmos as normas referentes às intervenções humanitárias. Neta Crawford identifica nas correntes teóricas realistas e liberais uma incapacidade de explicar as intervenções humanitárias. Essa incapacidade ocorreria pelo fato de que, para os realistas, as intervenções humanitárias são impossíveis, porque seu componente humanitário é sempre identificado como um disfarce para o autointeresse e a busca por poder por parte dos atores, que apenas intervêm quando seus interesses vitais estão em questão. Portanto, para os realistas, intervenções verdadeiramente humanitárias são no máximo raras. Já os liberais, que percebem a existência de outros valores nos atores além do autointeresse, como respeito aos direitos

humanos, benevolência e empatia, entendem que a intervenção humanitária é possível, mas têm dificuldade em explicar:

(...) the who, what, where, when, why and how of humanitarian interventions. Liberals want to do good, and they try, but they are troubled by the difficulty of doing so, in part because the historical context of colonialism and decolonization makes any intervention suspect (Crawford, 2002, p. 427).

Segundo a autora, é a corrente construtivista (justamente com a pós-estruturalista) que tem capacidade de explicar as intervenções humanitárias:

Constructivists, emphasizing the historical and social construction of institutions and practices, can tell us that the practice and problems of humanitarian intervention are not new, but the meaning of humanitarian intervention is not necessarily constant. Constructivists and post-structuralists can help us contextualize the present understanding of humanitarian intervention, and can show us how we got to where we are in terms of laws and institutions (Crawford, 2002, p.426-427).

Entre os autores construtivistas que abordam o tema das normas, nossa análise se concentrará na contribuição de Martha Finnemore (2003, 1996a, 1996b). Ao tratar do tema das intervenções, a autora destaca que o importante a se perguntar não é como as intervenções podem servir aos interesses dos Estados, mas sim quais são os interesses dos Estados e a quais interesses as intervenções servem (Finnemore, 2003, p. 5). A autora identifica que ao longo do tempo, os Estados constituem regras que determinam quando e como as intervenções são legítimas (Finnemore, 2003, p. 5).

A escolha pela contribuição de Finnemore se justifica pela sua dedicação à forma como o arcabouço de estudo sobre a influência das normas pode explicar o padrão das intervenções internacionais:

Unlike psychological variables that operate at the individual level, norms can be systemic-level variables in both origin and effects. Because they are inter-subjective, rather than merely subjective, widely held norms are not idiosyncratic in their effects. Instead, they leave broad patterns of the sort that social science strives to explain (Finnemore, 1996a, p. 154).

De acordo com Finnemore, abordagens realistas e liberais são incapazes de explicar que tipos de interesses os Estados que realizam as intervenções estão

buscando satisfazer, principalmente porque estas correntes teóricas não analisam os interesses, mas os consideram como pré-dados. Nesse sentido, é fundamental incorporarmos a literatura sobre normas. Segundo a autora, interesses geoestratégicos ou econômicos, como previstos pelas abordagens citadas para explicar as intervenções, não parecem fornecer uma resposta adequada. Para tanto, devemos recorrer à literatura sobre normas, que nos fornece um elemento importante: entender como os interesses mudam. No caso das intervenções humanitárias, a mudança na norma é identificada pela autora da seguinte forma:

The term humanitarian intervention for example, evolved over time, focusing first on military action to rescue one own citizens in other states in those states, then expanding to include the protection of citizens of other states in those states by military means, and now is being eclipsed altogether in policy discourse by talk of responses to complex humanitarian emergencies.¹⁷

Partindo do argumento de que as normas são socialmente construídas, podemos entender, segundo a autora, como essas normas mudam através da interação social. Por fim, a busca pelo entendimento de como as normas mudam, e como em decorrência disso afetam os interesses dos Estados, nos permite desenvolver um programa de pesquisa construtivista, que é a proposta da autora (Finnemore, 1996a, 1996b). Finnemore resume a sua abordagem construtivista a respeito das normas da seguinte forma:

A constructivist approach does not deny that power and interest are important. They are. Rather, it asks a different and prior set of questions; it asks what interests are, and it investigates the ends to which and the means by which power will be used. The answers to these questions are not simply idiosyncratic and unique to each actor. The social nature of international politics creates normative understandings among actors that, in turn, coordinate values, expectations and behavior. Because norms make similar behavioral claims on dissimilar actors, they create coordinated patterns of behavior that we can study and about which we can theorize (Finnemore, 1996a, p. 157-158).

Finnemore destaca que teorias como neorrealismo e neoliberalismo consideram as preferências dos Estados inerentes aos próprios Estados, como

¹⁷ Finnemore não apresenta uma definição de “complex military emergencies”, mas afirma que o termo envolve uma tentativa de criar um espaço legítimo para o envolvimento de outros atores que não sejam apenas forças militares, e de transformar a natureza dessas missões de missões militares para missões envolvendo tarefas sociais, como fornecimento de assistência médica (Finnemore, 2003, p. 10-11).

resultado de suas condições materiais e necessidades funcionais. A contribuição da autora está, no entanto, em mostrar como as preferências podem não ser necessariamente inerentes aos Estados nem vinculadas às condições materiais (*wedded to material conditions*). As preferências dos Estados, segundo a autora, são fluídas, de forma que os Estados podem não necessariamente saber o que querem e portanto serem suscetíveis a normas a respeito de qual o tipo apropriado de ação. O reconhecimento de que os Estados podem ter suas preferências influenciadas de forma externa, e de que tais preferências não estarão sempre relacionadas às condições e às necessidades funcionais se apresenta como um desafio para as correntes neorrealista e neoliberal (Finnemore, 1996b, p. 10-11).

O reconhecimento da influência externa implica ainda um segundo desafio para as duas correntes anteriores: o reconhecimento de que os Estados estão envolvidos em um ambiente internacional de caráter social, em que os Estados são socializados e em que organizações internacionais como as Nações Unidas têm a capacidade de mediar a interação entre esses Estados. Diferentemente de como reconhecem os neorrealistas e neoliberais, para Finnemore, as organizações internacionais têm um papel importante em moldar os Estados e seus interesses (Finnemore, 1996b, p. 13).

Tal percepção de um ambiente internacional social implica um reconhecimento da importância da estrutura internacional no comportamento dos Estados. Contudo, essa concepção de estrutura deve ser diferenciada da concepção da importância da influência da estrutura internacional no comportamento dos Estados presente na obra mais importante da corrente neorrealista (Waltz, 1979). Para Waltz a estrutura é tratada como epifenômeno das preferências e dos poderes dos Estados que a compõem, não possuindo *status* ontológico independente, e, portanto, incapaz de criar e constituir os atores e seus interesses, sendo na verdade ela própria constituída pelos atores e interesses. Já na análise de Finnemore, a autora destaca que o termo estrutura e o argumento estrutural não precisam necessariamente refletir condições materiais. Finnemore analisa como estruturas de conhecimento compartilhado e entendimentos intersubjetivos podem constituir e motivar os atores. Normas e princípios sociais e crenças compartilhadas podem fornecer aos atores entendimentos sobre o que deve ser considerado como importante e valorizado, assim como quais as formas legítimas de se alcançar

esses objetivos importantes e valorizados, provendo os Estados com preferências e com estratégias para alcançar tais preferências (Finnemore, 1996b, p. 15).

Em sua abordagem, Hobson diferencia a forma como os institucionalistas neoliberais e construtivistas, como Martha Finnemore (1996a, 1996b, 2003), identificam o papel das normas. De acordo com o autor, para os neoliberais os Estados têm sempre a opção de não cumprir com as normas, já que elas não têm influência sobre a identidade dos Estados, mas são apenas formas destes aumentarem o seu poder. Já para Finnemore – e para os construtivistas –, os Estados são socializados por normas constitutivas, que criam as identidades estatais. Ainda de acordo com Hobson, essas normas segundo Finnemore, fazem com que os Estados sejam levados subconscientemente a cooperar, mesmo que essa cooperação não satisfaça seus interesses de aumento de poder (Hobson, 2000, p. 155).

Esse entendimento da atuação das normas decorre da concepção de Finnemore, de que os Estados são entidades normativas-adaptativas, e que estes são socializados não por estruturas materiais, mas por uma estrutura normativa internacional, como destacamos nos parágrafos anteriores. Nos casos analisados por Finnemore no livro *National Interests and International Society* (1996b), a autora demonstra como os Estados alteraram as suas políticas e estruturas domésticas de acordo com as normas internacionais que determinaram um certo tipo de “*civilized state behaviour*” em relação à UNESCO e burocracias científicas nos Estados, a Cruz Vermelha e as Convenções de Genebra e normas humanitárias, e o Banco Mundial e questões relacionadas ao desenvolvimento e pobreza (Hobson, 2000, p. 154; Finnemore, 1996b).

De acordo com Hobson, para Finnemore, a influência do ambiente normativo internacional se deve a:

(...) state policies are not the outcome of national requirements (either on the part of the state or domestic power interests). The key point is to show that international forces can shape national policy, by teaching states what their interests should be (Hobson, 2000, p. 151).

Como nos lembra Hobson e como podemos ver no parágrafo anterior, organizações internacionais têm um papel relevante nesse ambiente normativo, como definido por Finnemore:

International organizations have been teachers which guide states to initiate policies that are congruent with certain international norms of behaviour; and such behaviour might either fail to enhance the power of a particular actor, or might even go against the actor's power-interests (Hobson, 2000, p. 151).

Em seu livro (1996b), Martha Finnemore identifica a existência de uma sociedade internacional composta por uma estrutura normativa, sendo que essas normas têm o poder de socializar os Estados em relação a certos tipos de comportamentos considerados apropriados. O propósito de Finnemore no livro foi justamente mostrar como as normas sociais influenciam no comportamento dos atores. Para a autora, apesar de correntes teóricas como o realismo e o liberalismo terem abordado o papel regulativo que as normas desempenham, estas correntes não tratam da forma como os interesses dos Estados são formados, já que essas questões não são problematizadas. O construtivismo teria, portanto, a capacidade de analisar o papel constitutivo das normas, e sua capacidade de constituir, criar e rever os interesses dos atores (Finnemore, 1996b, p. 129).

Ao tratar dessa diferenciação entre as correntes teóricas, a autora destaca um elemento importante que deve ser ressaltado aqui. Ao analisarmos o papel constitutivo, não estamos afirmando que os Estados não fazem uso das normas de maneira instrumental. Finnemore reconhece que as normas também podem proporcionar benefícios aos Estados, contudo, o uso instrumental das normas depende do próprio caráter constitutivo das normas:

Material facts acquire meaning only through human cognition and social interaction. My defensive measure is your security threat; my assault on free trade is your attempt to protect jobs at home. We have long understood that different social meanings assigned to the same set of facts can create different behavior (Finnemore, 1996b, p. 6).

A manipulação das normas pelos Estados é possível porque estes internalizaram as normas, tornando-as parte da sua identidade e interesse (Finnemore, 1996b, p. 129). Os interesses são construídos por meio da interação social, sendo que os interesses dos Estados são definidos dentro de um contexto de normas internacionais a respeito de quais os tipos de ações adequadas (Finnemore, 1996b, p. 2). Esses contextos normativos mudam ao longo do tempo

e novas normas são criadas, proporcionando também mudanças no comportamento e no interesse dos Estados (Finnemore, 1996b, p. 2).

Apesar de reconhecer a existência de uma multiplicidade de normas, a autora identifica a existência de três tipos principais: burocracia (que determina que as burocracias são a forma mais adequada de se exercer a autoridade), mercado (que determina que os mercados são a melhor forma de organização da vida econômica) e por fim a igualdade humana (que determina o respeito pelos direitos humanos e a igualdade para todos os indivíduos na vida política e econômica) (Hobson, 2000, p. 149). Para fins de nossa análise, nos concentraremos, na presente dissertação, nas normas relacionadas à igualdade humana, já que entendemos que as normas relacionadas à intervenção se enquadram nessa última categoria.

Esclarecida a dimensão teórica sobre o nosso tratamento das normas, partiremos agora para algumas considerações metodológicas que informam o presente estudo.

2.3

Normas e considerações metodológicas

2.3.1

A escolha por um modelo de ator fechado

O ator brasileiro será analisado de forma unitária (modelo de caixa preta fechada). Não procuramos na dissertação identificar os diferentes interesses de grupos domésticos (Forças Armadas, Itamaraty¹⁸, Congresso Nacional, Presidência da República e sociedade civil) a respeito do envolvimento do Brasil em relação às normas de intervenção e sobre o envolvimento atual no Haiti. Fizemos uma opção em não contemplar o processo decisório doméstico (como foi autorizado o envio para o Haiti? Como essa autorização é renovada? E como

¹⁸ Seguimos nesta dissertação a prática e o costume de se referir ao Ministério das Relações Exteriores pelo seu cognome Itamaraty: “o nome Itamaraty vem da associação da sede do Ministério na Rua Larga, no Rio de Janeiro, desde 1899, a seu antigo proprietário, o Barão de Itamaraty. O costume tornou-se lei em 1967”.

Ver: http://www.irbr.mre.gov.br/info_carreira/infoport.htm#itamaraty. Acesso em 21 de fevereiro de 2010.

funciona a barganha entre os diferentes grupos domésticos a respeito da participação no Haiti?). Não se trata de um estudo sobre processo decisório, portanto, não serão abordadas as razões domésticas que expliquem o posicionamento brasileiro no momento da decisão de enviar tropas para compor a MINUSTAH.

Questões vinculadas à relação entre política de defesa e política externa e sobre o impacto da participação em operações de paz para as relações cívico-militares, apesar de serem consideradas importantes, não serão abordadas em nossa análise.

Apesar de escolhermos trabalhar aqui com o modelo de ator fechado, reconhecemos a existência de contribuições que procuram localizar a influência de normas internacionais no comportamento dos Estados, tendo como base o apoio de grupos de interesse domésticos em relação a essas mesmas normas (Cortell & Davis Jr., 1996). Os mesmos autores avançaram o tema do impacto doméstico das normas internacionais, desenvolvendo uma agenda de pesquisa sobre o tema (Cortell & Davis Jr, 2000).

Nossa opção pelos atores estatais está justificada ainda pelo fato de que: *“there are issues areas where states and interstate organizations remain dominant players. In the area of international peace and security, a number of studies demonstrate that states have been the driving force”* (Björkdahl, 2005, p. 47).

Optamos por enfatizar nossa análise naqueles que identificamos como os agentes que atuam em nome do Estado, isto é, diplomatas, políticos e funcionários que representam o Estado no exterior (o Estado brasileiro no caso).

2.3.2

O uso do *process tracing*

Este trabalho segue a opção de Annika Björkdahl pela utilização do método de *process tracing* em seu estudo sobre a norma de prevenção de conflitos e o papel da Suécia como *entrepreneur* dessa norma. Como nos lembra a autora, a origem do *process tracing* está em George (1979), que elaborou o método justamente para tratar da influência de ideias e normas na adoção de políticas. Segundo George:

This procedure traces the process – the intervening steps – by which beliefs influence behavior. Process-tracing seeks to establish the ways in which the actor's beliefs influences his receptivity to and assessment of incoming information about the situation, his definition of the situation, his identification and evaluation of options, as well as, finally, his choice of a course of action (George, 1979 apud Yee, 1996, p. 77).

De acordo com Yee:

Process tracing is a plausible procedure for establishing an explanatory link between ideas, beliefs, etc and politics. By following the intervening cognitive steps that exist between beliefs and policies, the analyst hopes in the end to traverse the gap between them and thereby explain their linkage (Yee, 1996, p. 77).

Em termos de causalidade, o método do *process tracing* é utilizado para interpretar mecanismos causais

Process tracing provides a way of studying not only the proposed theoretical concepts and of testing research hypotheses, but also of studying ideational factors, the evolution of social phenomena, and the influence of these phenomena on actor's behavior (George & Bennet, 2005, p. 206 apud Lupovici, 2009, p. 202).

Mecanismos causais são um conjunto de hipóteses que podem ser a explicação para algum fenômeno social, em termos da interação entre indivíduos e outros indivíduos, ou entre indivíduos e algum *social aggregate*. De maneira geral, os mecanismos conectam as “coisas” (*mechanisms connect things*), ou seja, são processos recorrentes, que relacionam condições iniciais e resultados específicos (Checkel, 2005, p. 4).

George e Bennet também oferecem uma definição de mecanismos causais semelhante à apresentada por Checkel:

Processos físicos, sociais ou psicológicos não observáveis que são utilizados como meios em que agentes com capacidades causais operam, porém apenas o fazem em contextos ou condições específicas, para transferir energias, informações, conteúdos para outros atores (George & Bennet, 2005, p. 137).

Nesse sentido, os mecanismos causais apontados pelos dois autores se diferenciam da noção de causalidade e de efeitos causais, já que não são definidos pela regularidade de associação entre as variáveis e da grande congruência de magnitude como fontes de inferência causal. Os mecanismos causais apontam na

verdade para contiguidade espacial e sucessão temporal. A diferença entre efeitos causais e mecanismos causais é ilustrada pelos pontos: lei causal: se A temos B; mecanismo causal: A leva a B por meio de X, Y e Z (George & Bennet, 2005, p. 141).

A aplicação do *process tracing* envolve o *tracing* da operação dos mecanismos causais envolvidos em uma determinada situação. Podemos mapear o processo explorando de que maneira ele coincide com as expectativas anteriores a respeito do funcionamento do mecanismo. As fontes de informação são predominantemente qualitativas, incluindo memórias históricas, entrevistas, notícias de imprensa e documentos (Checkel, 2005, p. 6).

Ainda de acordo com George & Bennet, a utilização do *process tracing* funciona como alternativa em casos que não é possível utilizar o método da comparação controlada, ou seja, o *process tracing* é usado quando não é possível encontrar casos similares em todos os aspectos, exceto por um, justamente o requisito básico de comparações controladas (George & Bennet, 2005, p. 214).

Segundo Björkdahl, o método tem sido amplamente utilizado por autores construtivistas, que se propõem a realizar um estudo de *tracing* retrospectivo, de forma a reconstruir uma sequência dos principais eventos e decisões em um determinado processo evolucionário (Björkdahl, 2005, p. 33). A autora chama atenção para o fato de que:

A process-tracing methodology, which emphasizes discourse and justification in terms of policy advocacy, allows for the disaggregation of the case and the subsequent ability to understand both the moments of progress and the periods of failure in terms of norm entrepreneurial activity (Risse Kapen, 1995 apud Björkdahl, 2005, p. 33).

A autora destaca ainda que um dos méritos do método é permitir que o pesquisador localize quando e em que momentos as normas importam, auxiliando na identificação de mudanças na estrutura normativa (Björkdahl, 2005, p. 34).

Tendo como base as considerações anteriores, nosso objetivo na dissertação é mapear (*trace*) o processo de evolução da norma referente a intervenções humanitárias, incluindo o processo de negociação relacionado ao princípio da Responsabilidade de Proteger das Nações Unidas assim como a sua implementação, além de mapear a evolução do posicionamento brasileiro em

relação às normas de não intervenção, incluindo o envolvimento do país no Haiti em 2004.

O uso do método do *process tracing* é justificado ainda pelo seguinte aspecto que envolve nosso entendimento das intervenções:

Interventions are not just decisions but processes. To interpret intervention as a process rather than a decision locates it within a narrative context. Analyses of intervention that treat it as an event tend to focus only on leaders and their initial decisions. Seeing intervention as a process rather than a decision means focusing on not only the leaders' decisions, but on the diplomats' attempts to convince allies and enemies of the wisdom of the intervention, on soldiers' attempts to translate decisions into actions, on victims' attempts to deal with the imposition of an alternative set of political arrangements, and on historians' attempts to give meaning to an intervention after it has taken place. When these various elements of the process come to light intervention takes on a new meaning (...) For these different players in an intervention provide alternative meaning, all of which contribute to what we understand as an intervention. Of course no analysis can include every individual person's perspective on an intervention. Instead the goal is to highlight those individuals who have the most important roles in deciding on, implementing, and interpreting an intervention. When these perspectives are explored, new insights on intervention arise (Lang Jr., 2002, p. 25).

2.4

Justificativa

2.4.1

Por que Normas?

O instrumental teórico sobre normas permite ao mesmo tempo uma compreensão sobre a evolução da prática das operações de paz e intervenções, que se encontram atualmente em grande evidência com a ocorrência de missões complexas e multidimensionais (entre elas a própria MINUSTAH) e pelo estabelecimento do princípio da Responsabilidade de Proteger; assim permite também uma compreensão do posicionamento brasileiro em relação a essas normas, como ilustrado pela participação na MINUSTAH.

2.4.2

Por que as Nações Unidas?

Organizações internacionais como as Nações Unidas têm sido ao mesmo tempo espaços em que certos padrões de comportamento são formulados como

normas e também atores promotores de normas na forma de *norm entrepreneurship* (Björkdahl, 2005).

Mesmo considerando o amplo papel das Nações Unidas como espaço de formulação e como promotora de normas nos mais variados aspectos (de democracia ao desarmamento nuclear), resolvemos nos concentrar em normas relacionadas à manutenção da paz e da segurança internacional, especialmente no papel das operações de paz como promotoras de normas.

2.4.3

Por que Operações de paz?

Ao argumentarmos em prol do entendimento de operações de paz como promotoras de normas, estamos defendendo que operações de paz refletem o entendimento compartilhado, gerado no âmbito das Nações Unidas, sobre quais padrões de comportamento adequados para lidar com as ameaças à paz e à segurança internacional. É importante destacar aqui que as operações de paz podem não ser as únicas formas, incluindo a existência de sanções e embargos por parte da ONU.

A prática dessas operações de paz compõe o sistema internacional e também influencia os interesses e as identidades dos Estados, já que são os Estados que aportam recursos financeiros e tropas para essas missões e decidem sobre a formulação e a implementação dessas missões (nesse último aspecto, os Estados que servem no Conselho de Segurança principalmente). As operações de paz refletem ainda princípios mais amplos dos direitos humanos e das obrigações dos Estados em relação aos seus cidadãos.

As operações de paz são remodeladas a partir da evolução dos debates políticos em torno delas dentro das Nações Unidas. Estes debates por sua vez refletem as mudanças no sistema internacional (Ibarra & Nilson, 2007, p. 64). Annika Björkdahl argumenta que as operações de paz podem funcionar como canais importantes de difusão de normas, e que as práticas desenvolvidas nas operações de paz podem apoiar e até mesmo modificar a ordem normativa existente. Partindo de uma perspectiva construtivista, a autora argumenta que normas e práticas possuem uma relação de co-constituição, de forma que as normas das operações de paz podem levar a determinadas práticas, assim como

determinadas práticas presentes nas operações de paz podem reforçar certas normas (Björkdahl, 2006, p. 214)¹⁹.

Segundo Mônica Herz e Andrea Hoffmann, “as operações de paz representam a mais significativa participação da ONU na administração da segurança internacional, fazendo parte de um esforço de controle de conflitos” (2004, p. 108). No que diz respeito à relação entre operações de paz e intervenção, de acordo com Andersson, “a peacekeeping operation represents a truly unique medium for intervention, as it is the only mode of intervention compatible with customary law; it is a politically safe intervention” (2000, p. 16).

Cabe destacar que a participação de um Estado em uma operação de paz representa uma ação de amplo alcance no plano político e em matéria de política exterior, uma vez que as operações de paz são uma das linhas de ação de maior visibilidade da ONU.

2.4.4.

Por que o Brasil?

Um dado que justifica a escolha do caso brasileiro é a ampla participação do país no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo o Brasil servido nove vezes no Conselho de Segurança²⁰ até o momento. Cabe destacar que em janeiro de 2010 o Brasil assumiu o seu décimo mandato como membro não permanente, ocupando o posto até dezembro de 2011. Esse longo período de permanência do Brasil no Conselho (18 anos em 54 anos de existência das Nações Unidas) torna o país um interessante caso a se analisar, pois podemos comparar como o país reagiu à evolução das normas relacionadas às operações de paz e às intervenções humanitárias.

¹⁹ Para uma análise semelhante de como as operações de paz podem promover a transferência de normas, ver: Olsson, Louise & Alldén, Susanne. “Do as I say, don’t do as I do: Norm transfer and UN operations”. Paper presented at the 50th Annual Meeting of the International Studies Association. New York: February 15th-18th, 2009.

²⁰ Os mandatos do Brasil no Conselho de Segurança compreendem os seguintes períodos: janeiro de 1946 até dezembro de 1947, janeiro de 1951 até dezembro de 1952, janeiro de 1954 até dezembro de 1955, janeiro de 1963 até dezembro de 1964, janeiro de 1967 até dezembro de 1968, janeiro de 1988 até dezembro de 1989, janeiro de 1993 até dezembro de 1994, de janeiro de 1998 até dezembro de 1999 e, por fim, de janeiro de 2004 até dezembro de 2005. Fonte: sítio oficial da Missão Permanente do Brasil Junto às Nações Unidas: <http://www.un.int/brazil/>. Acesso em 12 de janeiro de 2010.

A escolha do caso brasileiro é importante pelo fato de que a decisão brasileira de participar da MINUSTAH envolveu um esforço retórico de diferenciar a resolução 1529, que autorizou a força multinacional (MIF – *Multinational Interim Force*) – precedente à MINUSTAH –, da resolução 1542, que estabeleceu a MINUSTAH. O argumento da diferenciação, segundo Diniz destaca, não há uma inconsistência por parte do Brasil em não ter participado da MIF autorizada pela resolução 1529, por esta se tratar de uma missão de imposição da paz, e, posteriormente, ter aceitado participar da MINUSTAH. A justificativa seria de que a resolução 1529 faz referência ao capítulo VII em sua cláusula preambular, e na resolução 1542, a referência ao capítulo VII seria apenas no artigo 7, de forma que apenas este item, e não a totalidade da resolução, estaria baseado no capítulo VII, tornando a MINUSTAH em uma operação de manutenção da paz e não de imposição da paz,. O esforço retórico é ainda importante, segundo Diniz, para justificar a postura brasileira em relação ao Haiti nos anos 1990, quando o país se absteve em relação à resolução 940, alegando que a resolução deveria se basear no capítulo VI e não no capítulo VII (p. 331), e, além disso, diferenciando a resolução 940 da resolução 1542. Uma análise sobre o posicionamento brasileiro a respeito de normas relacionadas à intervenção oferece ainda uma contribuição importante, já que o Brasil está localizado em uma região que desenvolveu o que alguns autores (Kacowicz, 2005) consideram uma cultura diplomática densa, baseada em uma série de normas que regulam o comportamento dos Estados e que envolvem princípios como o respeito à soberania, a não intervenção e o respeito à integridade territorial dos Estados. Portanto, o Brasil, ao mesmo tempo que está inserido em um ambiente normativo que valoriza certos princípios que de início podem ser interpretados como opostos aos princípios que justificam operações de paz mais robustas e a própria Responsabilidade de Proteger, também é fortemente influenciado por estímulos vindos de outros Estados e de organizações internacionais que defendem a adoção de normas relacionadas a intervenções humanitárias e a operações de paz robustas. A experiência na MINUSTAH nos oferece um exemplo atual e representativo de como o Brasil se posiciona em relação a esses estímulos. Também nos mostra como as normas relacionadas às operações de paz robustas e às intervenções humanitárias estão ainda em processo de consolidação e, portanto,

são ainda influenciadas pela experiência direta em campo. Nesse aspecto, a experiência brasileira (e latino-americana em geral) pode contribuir para o formato, características e alcance que essas normas irão adquirir no futuro.

O estudo da participação brasileira na MINUSTAH justifica-se pelo fato de que na história de envolvimento brasileiro em operações de paz, nenhum caso ganhou tanta repercussão quanto o envolvimento brasileiro na missão. Nenhuma outra atuação brasileira em intervenção organizada pelas Nações Unidas ganhou tanto destaque na mídia, gerou tantos trabalhos acadêmicos. Ao mesmo tempo, a participação brasileira no Haiti despertou a atenção de maneira sem precedentes de diversos movimentos sociais (sindicatos, associações de indivíduos afrodescendentes, movimento dos trabalhadores rurais sem-terra – MST) que têm se manifestado contra a presença brasileira no Haiti, principalmente no seu aspecto militar, e que têm se articulado com movimentos sociais haitianos contrários à presença militar no país de um modo geral.

Deve-se ainda chamar atenção para a coincidência temporal da presença brasileira no Conselho de Segurança como membro não permanente em momentos em que o Conselho de Segurança debateu e aprovou intervenções no Haiti (notadamente 1993-1994 e 2004-2005. Neste último momento, contemplando o estabelecimento da MINUSTAH).

2.5

Fontes

Para a realização desta pesquisa, trabalharemos com fontes primárias como discursos, entrevistas, notícias de jornal, e fontes secundárias, principalmente trabalhos de natureza acadêmica (livros, artigos, teses de doutorado e dissertações de mestrado).

A opção pelo método de *process tracing* pode ser contemplada pelo uso de diferentes fontes de material. No caso das normas, essas podem estar codificadas em documentos formais como tratados, convenções e resoluções, desenvolvidos no âmbito de organizações internacionais (no caso, estaremos olhando para a ONU e para a OEA). As normas não codificadas de maneira formal podem ser inferidas de pronunciamentos e discursos de líderes e das práticas estatais, o que

pode ser considerado como “*behavioral traces in the form of treaty commitments, action plans and policies*” (Björkdahl, 2005, p. 35).

No que diz respeito aos discursos, será conferida ênfase aos discursos dos agentes representantes do Estado brasileiro pronunciados nas Nações Unidas, principalmente, no Conselho de Segurança e em discussões temáticas na Assembleia Geral da ONU.

A importância para o Brasil em pronunciar o discurso de abertura na Assembleia Geral da ONU deve ser destacada:

(...) a cada ano, o Secretário-Geral da ONU dirige uma carta à missão do Brasil em que explica que, de acordo com a praxe, o Representante Permanente do Brasil às Nações Unidas é convidado a ser o primeiro orador. A resposta afirmativa do Brasil ao Secretário-Geral assegura a vigência de uma tradição que honra e distingue o Brasil. O descerramento do Debate Geral, todos os anos, oferece ao Brasil um papel muito importante no mundo diplomático. Ao contrário de muitos países que estão mais preocupados com questões tópicas, o embaixador do Brasil, por ser o primeiro a falar, costuma apresentar discursos abrangentes incluindo a enunciação da visão brasileiro do mundo e a apreciação mais arguta das principais questões internacionais.

Frequentemente os embaixadores (ou os líderes brasileiros, ou seja, o Ministro das Relações Exteriores ou o Presidente da República) abrem o debate com um discurso que estabelece um tom moral (Krasno, 2000, p. 39).

Como podemos ver pela análise de Krasno, o pronunciamento na abertura da AG da ONU possui enorme importância dentro do arcabouço diplomático brasileiro, pois a ocasião funciona como uma caixa de ressonância para a apresentação dos objetivos de política externa do país, assim como para a apresentação do posicionamento brasileiro perante as questões no debate internacional do momento, especialmente questões relacionadas à atuação das Nações Unidas. Destacamos ainda a afirmação da autora de que o país imprime na maioria das vezes um tom moral ao seu discurso. Esse tom moral se traduz em dois elementos que são recorrentes nos discursos: a afirmação (perante a Assembleia) dos problemas que afligem a comunidade internacional (por exemplo, o apoio à causa palestina – presente nos discursos de 1988, 2001, 2002 e 2004 – e o apoio à causa timorense – presente nos discursos de 1998 e 1999), destacando o compromisso brasileiro para com as causas defendidas pela ONU (por exemplo, participação em operações e apoio ao relatório Brahimi); e uma constatação mais abstrata de questões da ordem internacional (como a valorização

do multilateralismo – discurso na AG de 2000). Por considerarmos a importância dos discursos na AG como forma de apreciação do posicionamento brasileiro, incluímos como anexo 1 da presente dissertação um quadro com os discursos brasileiro na AG no período 1988-2009.

Comentando sobre uma das formas de “apresentação da política externa brasileira, Amorim argumenta que:

(...) um texto fundamental, na tradição diplomática brasileira, é o discurso na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. Aí, de forma cuidadosamente elaborada, tem sido enunciadas as linhas fundamentais da ação externa do Brasil. O discurso tem sido, ao longo dos anos, desde 1946, a melhor expressão do que queremos no sistema internacional (Amorim, 1994, p. 17-18).

Analistas como Burges também definiram o discurso brasileiro na Assembleia Geral como “*the keynote event in the Brazilian diplomatic calendar*” (Burges, 2005, p. 1136).

A importância dos discursos para uma análise de política externa é também destacada por Canani em sua pesquisa sobre a política externa brasileira durante o governo Itamar Franco:

Os pronunciamentos diplomáticos podem ser vistos como índices fundamentais para se avaliar alterações de percepção da realidade internacional e construção de novos interesses na política externa, ainda que não sejam os únicos indicadores de mudanças. Esses frequentemente sugerem de forma mais ou menos sutil transformações na base de poder em que se assentam as relações internacionais, na orientação ideológica do governo, ou ainda na correlação de forças domésticas que serve de apoio a um determinado projeto político. As transformações em questão nem sempre estão ligadas a fenômenos concretos claramente identificáveis pelo analista, relacionando-se com a percepção do atores e suas lutas políticas. Cabe ressaltar que mudanças conjunturais ou mesmo estruturais por que passa o cenário internacional irão se traduzir em mudanças de maior ou menos grau na política externa apenas na medida em que forem identificadas, e conforme sejam identificadas pelos atores sociais (Canani, 2004, p. 17-18).

Contudo, a análise de fontes proposta por este projeto não irá e nem pode se restringir apenas ao discurso diplomático, já que, como afirma o mesmo autor:

O discurso diplomático é, por natureza, pouco concreto, de forma que a simples constatação de presença de certos conceitos nos pronunciamentos oficiais não é suficiente para a avaliação da natureza da política externa analisada. Com um mesmo discurso ou discursos bastante assemelhados, poderão estar sendo significadas realidades distintas, uma vez que é do interesse da diplomacia apresentar-se como coesa ao longo do tempo, coesão que será traduzida como

confiabilidade pelos outros Estados. A análise do discurso no contexto de sua produção é imprescindível a fim de que o pronunciamento oficial não seja reificado e o analista não se deixe envolver por construções nitidamente ideológicas, como as que se escondem através de rótulos como “interesse nacional” (Canani, 2004, p. 18).

A ênfase nos discursos e mensagens oficiais do governo brasileiro é justificada ainda pelo fato de que entendemos que essas fontes refletem a posição que o governo brasileiro quer transmitir no plano internacional a respeito da posição brasileira em relação à norma internacional sobre intervenções, particularmente sobre a experiência de intervenção no Haiti:

(...) Like any political analyst, I am constrained by the documents that I use to make my argument (...). To understand aspects of international politics like intervention, then, it appears that we, as analysts, must participate in this understanding. It is important to note that state representatives believe that in their political and ethical actions they are embodying the state agency of the community they represent. Thus the interpretations on which we focus are those of state representatives, especially at those moments in which they act in the name of the community. For it is at these moments that the political and ethical ideas make possible state actions like intervention become more clear (Lang Jr., 2002, p. 25).

A análise do discurso dos diplomatas se justifica ainda pelo papel que eles ocupam no que diz respeito à atuação externa do Estado:

The diplomat does not just combine the elements of national power in his presentation of the state, more importantly, he represents the national purpose, the historical record of the state, a historical record that embodies the political and ethical ideas of the community (Lang Jr., 2002, p. 18).

A importância de se deter ao discurso diplomático está também no fato de que, como afirma Lafer, “a palavra tem papel importante na política externa. Frequentemente, na diplomacia, falar é agir. É por esse motivo que a palavra, em política externa, é constitutiva e não apenas declaratória” (Lafer, 2000, p. 142).

2.5.1

Entrevistas

Devido à restrição de matérias e ao fato de que a pesquisa se debruça sobre um tema de desenvolvimento recente e ainda em andamento, optou-se pela realização de entrevistas como forma de complementar o material escrito

analisado. Para as entrevistas foram selecionados indivíduos envolvidos direta e indiretamente no envolvimento brasileiro no Haiti. As entrevistas foram abertas e conduzidas em estágio inicial da pesquisa (junho de 2008), de forma a servirem uma função explorativa e complementarem o material escrito (Björkdahl, 2005, p. 36). A lista das entrevistas realizadas e o local são citados no final da seção que contém as referências bibliográficas.