

## 2

### Normas: aportes metodológicos e conceituais

#### 2.1.

##### Normas: definições e desdobramentos

As normas atraíram a atenção de diversas disciplinas das Ciências Sociais tais como Psicologia, Sociologia, Antropologia, Direito, Economia e Ciência Política. Nas Relações Internacionais, questões normativas e ideacionais também atraíram o interesse dos teóricos, de maneira que estas perpassam todos os chamados “grandes debates” da disciplina<sup>3</sup>. Destarte, segundo alguns autores, este interesse pelas normas por parte dos teóricos das Relações Internacionais se consolidou, em grande medida, a partir do impulso em compreender algumas questões inicialmente intrigantes, tais como: por qual razão os atores aderem a determinadas regras sociais mesmo em situações em que estas aparentemente contrariam seus próprios interesses materiais? Ou então, quais fatores explicam o fato de sociedades separadas por fronteiras nacionais aderirem a um conjunto de regras internacionais de conduta<sup>4</sup>?

Desse modo, tendo em vista a mencionada diversidade de disciplinas em que o termo “normas” é abordado – diversidade à qual se somam as diferentes perspectivas teóricas que estruturam tais disciplinas –, verifica-se a existência de diversas definições para o conceito na literatura de Ciências Sociais. Neste caso, faz-se necessário destacar que, partindo de uma concepção sociológica mais ampla, as normas são aqui definidas como entendimentos sobre o comportamento apropriado, compartilhados por uma comunidade específica de atores sociais<sup>5</sup>.

Assim, de acordo com a definição supracitada, as normas contêm prescrições de comportamento que, quando institucionalizadas ou amplamente

---

<sup>3</sup> De maneira sintética, os acadêmicos da disciplina normalmente reconhecem a ocorrência de três grandes debates nas Relações Internacionais até hoje: um debate ontológico entre realistas e idealistas; um debate metodológico entre realistas clássicos e realistas científicos; e um debate epistemológico entre positivistas e pós-positivistas. Ver LAPID, 1989.

<sup>4</sup> KOWERT & LEGRO, 1996, p. 454.

<sup>5</sup> A definição apresentada está de acordo com os propósitos, assim como com as escolhas teóricas e metodológicas deste trabalho, detalhadas ao longo deste capítulo. Cf. FINNEMORE, 1996a, p. 22; KATZENSTEIN, 1996, p. 5; CHECKEL, 1999, p. 83.

aceitas como apropriadas e desejáveis por uma dada sociedade, passam a exercer influência sobre os atores. Nesse sentido, ao vincular o conceito de normas à temática abordada por este trabalho, tem-se em mente o seguinte objetivo: investigar as mudanças nos padrões de entendimentos compartilhados pela comunidade internacional com relação ao tabagismo; e também analisar como tais mudanças impactam em diferentes contextos específicos. Em termos gerais, é possível afirmar que vêm ocorrendo mudanças significativas na estrutura normativa relacionada ao consumo do tabaco desde a década de 1960, como resultado do reconhecimento médico e científico quanto aos riscos da fumaça do tabaco à saúde dos fumantes e não fumantes.

Dessa forma, sobre o aspecto da definição de normas, cabe ressaltar que a especificidade analítica do conceito reside em dois aspectos elementares: o caráter eminentemente social das normas, e seus impactos sobre o comportamento dos atores. Partindo disso, as normas se diferem, por exemplo, do conceito de “ideias”, com base no fato de que estas podem ser mantidas apenas por indivíduos em sua subjetividade, e podem ou não implicar comportamentos. As normas, por seu turno, são necessariamente compartilhadas, (sociais e intersubjetivas). Além disso, por definição, as normas implicam comportamentos.

Outra característica fundamental das normas, que não apenas as diferem das ideias, mas de alguns tipos de regras também, refere-se a sua qualidade de prescrever o comportamento considerado desejável ou “apropriado” para uma determinada sociedade. Em outras palavras, a especificidade das normas também está relacionada a sua capacidade de vincular um “senso de obrigação” ou atribuir legitimidade aos comportamentos prescritos. Desse modo, independente da maneira como surge uma norma, para que ela seja considerada como tal, em primeiro lugar, é preciso que ela tenha conquistado uma aura de legitimidade<sup>6</sup>.

Com efeito, tendo em vista que as prescrições contidas nas normas englobam concepções sobre o que é considerado apropriado ou legítimo através de uma determinada sociedade, ao comportamento violador geralmente seguem-se reações de estigma e/ou desaprovação. Nessa direção, a autora Martha Finnemore identifica pelo menos três caminhos para se procurar evidências da existência de uma norma: 1) nos padrões de comportamentos e, logo, nas reações que

---

<sup>6</sup> FLORINI, 1996, p. 365.

comportamentos violadores geram; 2) através dos discursos dos atores nos quais as normas normalmente estão articuladas, especialmente no caso de normas não internalizadas por completo e que, por esta razão, são alvo de discussão constante; 3) no reconhecimento escrito das normas em documentos de direito internacional<sup>7</sup>.

Com relação ao exposto, e antes de avançar, faz-se necessário ressaltar que as afirmações supracitadas sobre a questão da legitimidade e as reações que normalmente acompanham a observância ou não observância das normas sociais não implicam dizer que é possível classificar de antemão as normas como sendo “boas” ou “más”. Isso porque a legitimidade que se vincula às normas é necessariamente o resultado de um consenso social e histórico específico. Os membros da atual comunidade internacional, por exemplo, de algum modo compartilham hoje uma série de normas consideradas legítimas – como a norma da soberania e as normas de respeito aos direitos humanos, entre outras. Enquanto isso, outros comportamentos e normas são e foram contestados – como no caso daqueles vinculados a ideias de superioridade racial<sup>8</sup>.

De acordo com suas funções e efeitos, costuma-se classificar as normas em diferentes tipos ou categorias. No caso, a distinção mais comum se dá entre as normas regulativas e constitutivas – ou seja, entre normas que constroem o comportamento e normas que, como o próprio nome já diz, constituem novos atores, interesses ou categorias de ação<sup>9</sup>. Mas, além destas categorias semelhantes, as normas podem ser distinguidas entre si com base em outros aspectos, tais como: 1) a extensão em que são conhecidas e aceitas por distintas comunidades; 2) o grau em que seu conteúdo ou provisões estão explícitos; 3) o modo como são transmitidas; 4) a uniformidade de sua aplicação; 5) o grau em que as violações são acompanhadas por sanções; 6) o grau em que são internalizadas<sup>10</sup>.

Como entendimentos sociais que ao longo do tempo se institucionalizam através das práticas e interações diárias da comunidade internacional, as normas costumam ser objeto de análise fundamental para os teóricos das relações internacionais. Quando enraizadas em instituições, as normas funcionam como estruturas capazes de moldar/regular a existência dos Estados, bem como o

---

<sup>7</sup> FINNEMORE, 1996a, p. 24.

<sup>8</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 891.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 891-892.

<sup>10</sup> KOWERT & LEGRO 1996, p. 452.

comportamento de atores sociais – no caso da norma de soberania, por exemplo, ao mesmo tempo em que esta regula a interação dos Estados em assuntos internacionais, ela define ou constitui o que é um Estado em primeira instância.

Destarte, entre os cientistas políticos há um consenso em torno da concepção de que as normas são entendimentos sobre o comportamento apropriado, compartilhados por uma comunidade específica de atores. Na direção oposta, outras questões conceituais relacionadas à temática deste trabalho originam intensos debates – como é o caso, por exemplo, da definição para o conceito de instituições, que também sofre variações através das disciplinas das Ciências Sociais. De modo geral, na perspectiva deste trabalho as instituições podem ser entendidas como uma coleção relativamente estável de práticas e regras definindo o comportamento apropriado para grupos específicos de atores em situações específicas<sup>11</sup>.

Dessa forma, tal definição para instituições é ampla o suficiente para abarcar as coleções de contratos, as regras legais, as normas sociais e os preceitos morais, dentre outros. Contudo, no que tange especificamente ao componente “práticas” da definição supracitada, faz-se necessário chamar a atenção para o seguinte aspecto: se o termo “práticas” for interpretado de uma maneira muito ampla, apenas as estruturas com consequências comportamentais claras e evidentes serão qualificadas como instituições<sup>12</sup>. Em consequência disso, o comportamento que resulta das prescrições contidas nas normas se tornaria parte da definição, e não uma questão a ser analisada separadamente.

Com relação a tal aspecto da definição, Thomas Risse vislumbra como a alternativa associar tais “práticas” que compõem as instituições aos padrões comunicativos dos atores (práticas de comunicação), diferenciando-as, assim, de outros comportamentos – como o de aquiescência às regras, por exemplo. O resultado disso seria uma definição para instituições internacionais que possibilitaria analisar a questão da aquiescência às normas separadamente, bem como comparar instituições internacionais com diferentes graus de efetividade. Com base nestas considerações, portanto, é possível reformular a definição adotada anteriormente, acrescentando apenas que as instituições são “uma coleção relativamente estável de *práticas de comunicação* e regras definindo o

---

<sup>11</sup> MARCH & OLSEN, 1998, p. 948.

<sup>12</sup> RISSE, 2000, p. 13.

comportamento apropriado para grupos específicos de atores em situações específicas<sup>13</sup>”.

Quanto à relação entre os conceitos de normas e instituições, por seu turno, esta pode ser fonte de confusão quando os construtivistas na Ciência Política utilizam a linguagem das normas, enquanto os sociólogos utilizam a linguagem das instituições para se referirem as mesmas regras de comportamento. Entretanto, em uma perspectiva geral (e sociológica), a diferença entre normas e instituições limita-se ao fato de que “a definição de norma isola padrões de comportamento únicos, enquanto instituições enfatizam a maneira como regras de comportamento são estruturadas em conjunto e se inter-relacionam<sup>14</sup>”. Nessa direção, Finnemore e Sikkink<sup>15</sup> destacam que esta seria uma diferença de agregação e, por esta razão, esclarecem que:

O perigo de se usar a linguagem das normas é que esta pode obscurecer elementos distintos e inter-relacionados das instituições sociais se não for utilizada corretamente. Por exemplo, cientistas políticos costumam falar em “soberania” e “escravidão” como se fossem normas, quando na verdade são coleções de normas e o conjunto de regras e práticas que estruturam tais instituições variaram de maneira significativa com o tempo. Usada de maneira cuidadosa, todavia, a linguagem das normas pode conduzir o pesquisador a olhar diretamente para dentro das instituições sociais e considerar os componentes da instituição social e a maneira como estes elementos são renegociados em novos arranjos ao longo do tempo de forma a criar novos padrões de políticas.

Portanto, levando-se em consideração que, conforme apontado por Finnemore e Sikkink, a diferença entre normas e instituições é uma diferença de agregação, a presente pesquisa prosseguirá utilizando a linguagem das normas e instituições de maneira quase intercambiável. Entretanto, ressalta-se que apenas os autores das perspectivas sociológicas tendem a definir instituições de forma mais abrangente, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana<sup>16</sup>. As perspectivas racionalistas, por sua vez, tendem a definir instituições estritamente como entidades formais e legais, de maneira que organizações internacionais e instrumentos jurídicos são privilegiados em suas

---

<sup>13</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>14</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998: 891-892.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 891. Livre tradução da autora.

<sup>16</sup> Cf. MEYER & ROWAN, 1977; MEYER & SCOTT, 1983.

análises<sup>17</sup>. De modo geral, a investigação deste trabalho abrange a linguagem das normas e instituições tanto em seu sentido formal, quanto em seu sentido mais amplo – isto é, tanto discute a origem do regime internacional de controle do tabaco, quanto descreve o processo social de construção e difusão da norma internacional de controle do tabaco.

## 2.2.

### **Normas e instituições como objetos de estudo nas Relações Internacionais**

Como destacado anteriormente, as questões normativas e ideacionais se fazem presentes em todos os chamados “grandes debates” da disciplina de Relações Internacionais. Destarte, a obra do realista Hans Morgenthau seria uma importante evidência deste fato, visto que seu foco em questões materiais não impediu que ele escrevesse extensivamente sobre a maneira como certas questões normativas (o nacionalismo, a moral e o Direito Internacional, por exemplo) limitam o exercício de poder dos Estados<sup>18</sup>. Porém, apesar disso, apenas nas últimas décadas grande parte do debate teórico das Relações Internacionais se centrou sobre a origem, o papel, as dinâmicas e o formato das normas e instituições, além de seu impacto sobre o comportamento dos Estados. Mais especificamente, o fluxo de críticas aos paradigmas “racionalistas” dominantes (realismo, liberalismo e suas respectivas variantes) foi determinante para que a temática das normas e instituições ganhasse centralidade e se tornasse objeto de investigação constante na disciplina.

Nessa direção, no intuito de traçar os desenvolvimentos recentes da pesquisa sobre normas e instituições no campo das Relações Internacionais, as linhas que se seguem elaboram um panorama retrospectivo que tem como ponto de partida o período pós Segunda Guerra Mundial – ou seja, quando as normas e instituições

---

<sup>17</sup> Quanto às instituições formais objeto de estudo das Relações Internacionais, merecem destaque os regimes e as organizações internacionais. Em linhas gerais, os regimes internacionais são entendidos como arranjos institucionais com regras explícitas, consolidados na forma de um tratado ou convenção internacional; já as organizações internacionais – interestatais e não governamentais – podem ser tomadas como aquelas instituições que atribuem papéis e possuem um “endereço definido”. Sobre o conceito de instituições, ver DUFFIELD, 2007.

<sup>18</sup> MORGENTHAU, 1948 *apud* FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 889.

atraíram o interesse daqueles teóricos envolvidos no estudo de dois grandes projetos de construção social da época, a integração europeia e a descolonização.

No caso, os estudos sobre integração regional abordaram o tema das instituições internacionais tendo como principal referência o neofuncionalismo desenvolvido por Ernst Haas, cuja obra, em grande medida, debate a criação de propósitos sociais compartilhados<sup>19</sup>. As pesquisas sobre os processos de descolonização, por seu turno, debatiam como uma agenda normativa específica foi capaz de reconstituir a identidade dos atores. Além disso, tanto os estudos sobre descolonização, quanto pesquisas sobre direitos humanos e manutenção da paz, por exemplo, reconheciam que muitas atividades das Nações Unidas envolviam o estabelecimento de normas<sup>20</sup>.

Com efeito, nem mesmo as tentativas de se moldar uma Ciência Política à luz dos métodos utilizados na economia e ciências naturais – características às décadas de 1960 e 1970 – foram capazes de suplantar a preocupação com questões normativas do estudo da política internacional<sup>21</sup>. Isso porque, ainda nesse período, os estudiosos das relações internacionais reafirmariam seu interesse pelas normas e instituições enquanto redirecionavam a sua atenção para estudos sobre as relações transnacionais e a interdependência internacional<sup>22</sup>.

De modo geral, portanto, os teóricos das relações transnacionais estavam interessados em identificar como os atores políticos e sociais se comportam face à influência de normas e ideias compartilhadas internacionalmente. Além disso, a literatura sobre relações transnacionais também se interessava pelo papel das instituições na cooperação e coordenação de políticas entre os atores da política internacional – e como elas impactavam nos custos da interdependência<sup>23</sup>. Em decorrência deste debate, ao longo dos anos 1980 predominaram os estudos sobre regimes internacionais, contexto no qual a discussão sobre questões normativas é retomada com força ainda maior. Neste caso, os teóricos estavam interessados em algumas questões centrais, tais como: a formação de princípios, normas, regras e procedimentos que compõem regimes internacionais; qual o impacto dos regimes

---

<sup>19</sup> Sobre o neofuncionalismo, ver HAAS, 1964.

<sup>20</sup> BJÖRKDAHL, 2002, p. 17.

<sup>21</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 889.

<sup>22</sup> Ver KEOHANE & NYE, 1971.

<sup>23</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 887-889.

sobre o comportamento dos agentes; a dimensão subjetiva das normas; a relação entre regimes e outras formas de cooperação internacional; dentre outras.

Destarte, a literatura sobre regimes internacionais e sua ênfase no papel dos princípios e normas pavimentou o caminho para que, ao final dos anos 1980, ocorresse o que ficou convencionalmente conhecido como a “virada ideacional” das Relações Internacionais. Em linhas gerais, esta “virada” corresponde ao processo em que, paralelamente ao debate entre os tradicionais interlocutores da disciplina (realistas e liberais), as abordagens construtivistas incorporaram novos instrumentos analíticos oriundos das demais Ciências Sociais. Disso implica que a década de 1990 foi marcada tanto pelo intenso debate entre duas variantes das correntes tradicionais (no caso, neorrealistas e institucionalistas neoliberais), quanto por um movimento de “sociologização” da disciplina. Nas seções que se seguem, portanto, o debate “neo/neo” será apresentado de maneira mais detalhada (porém não exaustiva), de forma que sua apresentação funcionará como um pano de fundo para outras considerações mais detalhadas sobre a abordagem construtivista. Tal abordagem, por sua vez, oferece os aportes metodológicos e conceituais mais importantes para a reflexão deste trabalho.

### **2.2.1.**

#### **Abordagens institucionalistas das Relações Internacionais**

A partir de meados dos anos 1980, enquanto o estudo sobre normas e instituições continuava a se desenvolver nas Relações Internacionais, este passou a ser influenciado, em grande medida, pelos desenvolvimentos da pesquisa institucionalista em outras áreas da Ciência Política. Como resultado, cientistas políticos da Política Comparada, Políticas Públicas e Relações Internacionais passaram a convergir no institucionalismo como um ponto de partida teórico<sup>24</sup>. Apesar desta convergência, toda a diversidade de “institucionalismos” encontrada nesta literatura – novo, neoliberal, liberal, racionalista, centrado no autor, histórico, sociológico, construtivista, dentre outros – torna-se, todavia, uma inevitável fonte de confusão e debate.

De modo geral, o institucionalismo se diferencia de outros enfoques teóricos ao sustentar afirmações de que “as instituições importam” – em outras palavras,

---

<sup>24</sup> RISSE, 2000, p. 1.



que elas exercem efeitos claramente identificáveis e independentes na realidade sociopolítica. Portanto, um enfoque institucionalista é aquele que enfatiza o papel das instituições e dos processos de institucionalização para a compreensão das ações humanas em uma organização, ordem social ou sociedade. Entretanto, o institucionalismo – ou neoinstitucionalismo, conforme denominação recebida após sua fase de expansão nos anos 1980 – não constitui uma corrente de pensamento unificada; pelo contrário, há pelo menos três métodos bastante difundidos na Ciência Política, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e institucionalismo da escolha racional<sup>25</sup>.

Nessa direção, Thomas Risse afirmou que, nas Relações Internacionais, é possível distinguir fundamentalmente, sem detrimento de outras categorizações, duas versões de teorias institucionalistas, de acordo com as premissas metateóricas subjacentes: no caso, uma vertente baseada na “lógica das consequências”, o institucionalismo neoliberal; outra vertente fundada sobre a “lógica da adequação”, o institucionalismo sociológico ou construtivista<sup>26</sup>. Sendo assim, de acordo com o enfoque da lógica das consequências, os atores seriam maximizadores de utilidades, e que, por esta razão, constroem e aquiescem às normas porque elas os ajudam a alcançar o que querem. Já na perspectiva da lógica da adequação, os atores internalizam normas e regras não por razões instrumentais, mas porque admitem que este comportamento seja desejável e apropriado; em outras palavras, os propósitos da ação estão mais associados às identidades do que aos interesses, e respondem mais à estrutura normativa do que às expectativas racionais individuais<sup>27</sup>.

Assim, visto que os estudos institucionalistas na Ciência Política influenciaram os teóricos das Relações Internacionais, Robert Keohane, por exemplo, elaborou a perspectiva do institucionalismo liberal – inspirado no institucionalismo da escolha racional<sup>28</sup>. Por seu turno, tal enfoque elaborado por Keohane foi responsável por desencadear o debate “neo/neo”, que por muito tempo permaneceu central à disciplina. Em linhas gerais, este debate pode ser descrito como um “cabo de força” entre dois enfoques muito semelhantes, que

---

<sup>25</sup> Sobre os três institucionalismos da Ciência Política, ver TAYLOR & HALL, 1996.

<sup>26</sup> RISSE, 2000.

<sup>27</sup> MARCH & OLSEN, 1998.

<sup>28</sup> Ver KEOHANE, 1989.

apesar de compartilhar os mesmos pressupostos ontológicos, divergem em um ponto fundamental: a relevância atribuída às instituições internacionais<sup>29</sup>. No entanto, apesar disso o neorealismo e o neoliberalismo compartilham o seguinte pressuposto: os Estados (ou os atores mais importantes da política internacional) são entes unitários e racionais preocupados em maximizar um dado conjunto de interesses pré-fixados. Ademais, para ambos os pólos deste debate, a anarquia internacional possui importância central na análise da política internacional, vez que esta constitui o princípio que estrutura o sistema e explica as ações e comportamentos dos Estados<sup>30</sup>.

Quanto à relevância das instituições internacionais na visão do neorealismo, esta é extremamente limitada, visto que tais instituições teriam efeitos marginais nas perspectivas de cooperação internacional. Para os neorealistas, a desconfiança que os Estados possuem com relação ao comportamento uns dos outros (ou a preocupação com a possibilidade de “trapaças”) erige um sistema de autoajuda em que os Estados utilizam a função do poder na busca de sua própria sobrevivência. Por conseguinte, tal preocupação com a própria sobrevivência levaria os Estados a se preocuparem com a posição dos demais no sistema, bem como com os “ganhos relativos” da cooperação<sup>31</sup>.

O institucionalismo neoliberal, por outro lado, enfatiza a relevância das instituições e procura explicar por que e em quais condições atores, todavia autointeressados, como os Estados, cooperam. Neste caso, os institucionalistas neoliberais discordam que a política internacional seja expressão de uma política de poder impossível de ser mitigada, e argumenta, contra o realismo e suas variantes, que a “cooperação na anarquia” é possível. Na perspectiva do institucionalismo neoliberal, as instituições internacionais são capazes de constranger e moldar o comportamento dos Estados, amenizando os efeitos da anarquia internacional, visto que elas: disponibilizam informações em condições de incerteza; reduzem os custos da interação interestatal; promovem a transparência na política; facilitam o monitoramento e geram previsibilidade, ou a noção da “sombra do futuro”<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Sobre o debate entre neorealistas e institucionalistas neoliberais, ver BALDWIN, 1993.

<sup>30</sup> KATZENSTEIN, 1996, p. 11.

<sup>31</sup> GRIECO, 1993, p. 117-118.

<sup>32</sup> KEOHANE, 1993, p. 273-274.

Nessa direção, visto que assim como os neorealistas, os institucionalistas neoliberais também se baseiam na lógica das consequências, estes explicam a emergência das instituições em termos funcionalistas, com base na premissa de que atores racionais podem antecipar os efeitos de seu comportamento – ou os efeitos das instituições na solução de problemas coletivos. Em outras palavras, para os institucionalistas neoliberais as instituições resultam de escolhas e cálculos estratégicos de atores que são capazes de antecipar os efeitos benéficos daquelas na solução de problemas coletivos.

Diante do que foi exposto, portanto, verifica-se que apesar do ponto específico em que os neorealistas e institucionalistas neoliberais divergem, o compartilhamento da visão dos Estados como atores unitários e racionais é suficiente para que ambos os enfoques sejam reunidos em uma mesma categoria, sendo denominados, então, de “racionalistas”. Todavia, ao fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, a disciplina das Relações Internacionais, que até então parecia se estruturar sobre debates herméticos, passou a intercambiar com um número cada vez maior de disciplinas, e abordagens teóricas mais amplas. Neste contexto, portanto, enfoques construtivistas ganharam destaque em debates na disciplina – e também nas páginas seguintes deste trabalho<sup>33</sup>.

A abordagem construtivista das Relações Internacionais fundamenta-se sobre a lógica da adequação e, por esta razão, é frequentemente equiparada ao institucionalismo sociológico – um enfoque institucionalista desenvolvido na Sociologia, ao fim dos anos 1970, no quadro da teoria das organizações. Assim, o construtivismo pode ser entendido como uma forma de se pensar as relações sociais em geral, e as relações internacionais em particular. Para tanto, o enfoque analítico construtivista teria algumas premissas fundamentais, tais como: (1) a realidade social não é constituída apenas por forças materiais, mas também por ideias; (2) “o mundo é socialmente construído” por intermédio dos esquemas descritivos e interpretativos humanos; (3) agentes e estruturas são mutuamente constitutivos, de forma que nenhum destes precede ontologicamente o outro.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Tendo em vista que a diversidade intelectual do construtivismo torna difícil sua sumarização, especialmente no tocante à pesquisa empírica, o presente trabalho tem como ponto de partida os pressupostos básicos deste enfoque, na forma como estes se engajam no debate mais amplo contra as abordagens racionalistas.

<sup>34</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 2001, p. 392-393.

Então, com base em tais premissas, os construtivistas costumam se dedicar a investigar o impacto das ideias compartilhadas ou intersubjetivas na política – em outras palavras, como valores, normas, cultura, conhecimento, dentre outros, impactam na política. Assim sendo, suas análises assumem uma ontologia ideacional e holista que mantêm franca rivalidade com dois tipos de teorias: de um lado as teorias materialistas, fundadas na premissa de que o comportamento político é determinado apenas por fatores materiais; do outro as teorias individualistas, que tratam os entendimentos coletivos como epifenômenos da ação individual, negando a eles causalidade e status ontológico<sup>35</sup>. Além disso, o enfoque construtivista desafia a ênfase no poder material, típica das vertentes racionalistas, buscando demonstrar que valores e normas determinam o comportamento da maioria dos Estados.

Segundo esta perspectiva, portanto, os interesses estatais sofrem a interferência das estruturas normativas internacionais que, por sua vez, são criadas pelas múltiplas interações entre atores estatais e não estatais que compõem a comunidade internacional. Em outras palavras, o construtivismo parte da investigação da estrutura internacional de normas e significados compartilhados – ao invés da estrutura de poderes materiais – para entender a construção social dos interesses e comportamentos estatais. Para justificar a relevância deste aspecto, Martha Finnemore<sup>36</sup> argumenta que:

Nós não podemos saber o que os Estados querem sem entender a estrutura social internacional da qual são parte. Os Estados estão inseridos em densas redes de relações sociais transnacionais e internacionais que moldam suas percepções do mundo e de seu papel no mundo. Os Estados são socializados a quererem certas coisas pela sociedade internacional na qual eles e suas populações vivem. (...) Os interesses não estão simplesmente ‘lá fora’ esperando para serem descobertos; eles são construídos através da interação social.

Dessa maneira, enquanto os enfoques racionalistas baseiam-se na premissa de que os Estados perseguem interesses nacionais relativamente fixos, para o construtivismo os interesses estatais são flexíveis e indeterminados. De acordo com os construtivistas, aquilo *que somos* e o *que queremos* são moldados por normas sociais, regras, e entendimentos que compartilhamos uns com os outros. Com isso, aspectos como identidade, comportamentos, e interesses são produtos

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 392-393.

<sup>36</sup> FINNEMORE, 1996a, p. 2. Livre tradução da autora.

do ambiente social, bem como refletem sistemas de significados compartilhados. Por outro lado, a realidade social é continuamente criada, reproduzida e modificada pelos indivíduos e outras circunstâncias. Para os construtivistas, portanto, tais fatos traduzem a mútua constituição entre agentes e estruturas<sup>37</sup>.

Ainda, os construtivistas consideram que os entendimentos internacionais sobre o que é desejável (ou apropriado) exercem influência sobre o comportamento dos agentes responsáveis pela tomada de decisões estatais – ou de parte da população doméstica que por sua vez elegem e pressionam aqueles agentes. Sendo assim, tanto a política doméstica quanto o contexto normativo internacional tem um papel importante na definição dos interesses estatais – em ambos os casos, agentes sociopolíticos são responsáveis por incorporar e difundir valores e normas internacionais<sup>38</sup>.

Nessa direção, tendo em vista que os enfoques construtivistas incorporaram instrumentos analíticos e abordagens de outras Ciências Sociais, frequentemente eles são equiparados ao institucionalismo sociológico. No caso, ambas as vertentes estão interessadas no papel das normas e da cultura na vida internacional, de forma que existe consonância entre a maior parte de suas premissas e argumentos. No entanto, o institucionalismo sociológico apresenta particularidades – como o foco em análises sobre a expansão da “cultura mundial Ocidental”, e a denominação de “instituições” para normas e regras culturais.

Ainda sobre o institucionalismo sociológico em específico, cabe salientar que este enfatiza que as regras da cultura mundial constituem atores (Estados, organizações e indivíduos), bem como produzem similaridades organizacionais e comportamentais ao redor do globo. Desse modo, diferentemente das teorias individualistas, para o institucionalismo sociológico a realidade social seria anterior ao comportamento – em outras palavras, a motivação para a ação, os interesses e as identidades são construídas com base na realidade social. Além disso, em oposição aos enfoques materialistas, o institucionalismo sociológico afirma que tanto o comportamento, as identidades e os interesses emergem de entendimentos compartilhados, não sendo estes meros epifenômenos de alguma realidade material subjacente<sup>39</sup>. Nessa direção, o enfoque do institucionalismo

---

<sup>37</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 2001.

<sup>38</sup> FINNEMORE, 1996a, p. 2.

<sup>39</sup> LEANDER, 2000, p. 184-185.

sociológico também se diferencia bastante do realismo, liberalismo, e respectivas variantes nas Relações Internacionais. No caso, ele pertence ao lado estruturalista/holista do debate agente-estrutura, visto que considera estrutura social ontologicamente primária (estrutura criando os agentes, não o contrário).

Sobre as proximidades entre construtivismo e institucionalismo sociológico, tem-se que ambas as vertentes analisam o papel das instituições internacionais sob a ótica da lógica da adequação. Ainda, ambas justificam a participação em uma crescente rede de organizações internacionais como algo culturalmente necessário e “apropriado” – tendo em vista que a participação seria capaz de construir e constituir o que os Estados querem e até mesmo o que os eles são. No entanto, para os construtivistas em particular, a ideia de manter um foco exclusivo nas estruturas normativas (e seus efeitos) seria o mesmo que romper com a premissa ontológica básica de que agentes e estruturas são mutuamente constitutivos.

Desse modo, aos construtivistas também interessa investigar a origem e dinâmicas das normas internacionais, bem como os agentes sociopolíticos envolvidos neste processo. Neste caso, a preocupação com a agência política é um aspecto que costuma diferenciar as abordagens construtivistas do institucionalismo sociológico<sup>40</sup>. Ainda, as análises do institucionalismo sociológico não respondem a determinadas questões que instigam aos construtivistas, dentre as quais: *como as normas surgem?* Como elas influenciam os agentes? Como elas mudam ao longo do tempo? Assim como os construtivistas, estas questões também instigaram o presente trabalho.

### **2.3. O “ciclo de vida” das normas**

Na literatura de Relações Internacionais, a influência construtivista pode ser sentida em diversos estudos sobre a evolução ou o “ciclo de vida” das normas<sup>41</sup>. De acordo com Checkel, a pesquisa construtivista sobre normas costuma “trazer a agência de volta” – ou seja, explicar como os atores criam e promovem novos

---

<sup>40</sup> FINNEMORE, 1996a, p. 137.

<sup>41</sup> Em comum, estes estudos procuram explicar a mútua constituição de agentes e estruturas, ou seja, como os agentes constroem estruturas sociais (como as normas, por exemplo), e como estas por seu turno reconstróem os agentes.

entendimentos, os quais, quando compartilhados, funcionam como estruturas sociais<sup>42</sup>. Nesta mesma direção, Risse<sup>43</sup> acrescenta que:

Este tipo de pesquisa está especialmente preocupado em responder a questão sobre como os Estados constroem seus interesses, favorecendo a cooperação internacional mesmo quando ela tem um alto custo ou contradiz alguns interesses materiais definidos instrumentalmente. Por isso, ele volta seu foco para os agentes promotores de normas, como os grupos de interesses domésticos, as comunidades epistêmicas ou as redes de ativismo transnacionais.

Assim sendo, cabe destacar que o conceito de “empreendedores de normas” é geralmente mencionado por pesquisas desta perspectiva. No caso, este conceito abrange diversos tipos de atores que, de modo geral, desenvolvem sua habilidade de influenciar a política a partir de diferentes recursos, tais como o conhecimento, a especialização técnica, as habilidades sociais, a autoridade moral, dentre outros. Ainda, estes atores também podem atuar através de redes específicas, como as comunidades epistêmicas e as redes de ativismo transnacionais, por exemplo. Utilizando outros termos, mas referindo-se ao mesmo conceito, Ethan Nadelmann<sup>44</sup> descreve a atuação de “promotores morais” nos regimes internacionais, afirmando que:

Estes grupos mobilizam opinião popular e apoio político dentro e fora de seus países; eles estimulam e assistem à criação de organizações que representem seus propósitos em outros países; e eles possuem um importante papel na elevação de seus objetivos para além de seus vínculos com o interesse nacional de seus próprios governos. De fato, seus esforços normalmente são direcionados à persuasão de audiências estrangeiras, especialmente de elites estrangeiras, que um regime proibitivo particular reflete um sentido moral amplamente compartilhado ou até mesmo moral, ao invés de um código moral específico a uma sociedade.

Entre outros estudos que analisam a construção das normas a partir da abordagem construtivista, o “*International Norm Dynamics and Political Change*”, de autoria de Martha Finnemore e Kathryn Sikkink, exerceu forte influência para este trabalho<sup>45</sup>. Nele, as autoras elaboraram um modelo para o “ciclo de vida” das normas internacionais, ou ainda, um modelo para a evolução das normas, passando pelo estágio de emergência até o de socialização. Nessa direção, de acordo com tal modelo do “ciclo de vida” das normas, sua existência e

<sup>42</sup> Cf. CHECKEL, 1998.

<sup>43</sup> RISSE, 2000, p. 22. Livre tradução da autora.

<sup>44</sup> NADELMANN, 1990, p. 482. Livre tradução da autora.

<sup>45</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998.

influência são entendidas como um processo dinâmico composto por três estágios: o primeiro corresponde ao estágio de emergência das normas, marcado pela persuasão realizada pelos empreendedores de normas no intuito de convencer Estados a aderir a novas normas; o segundo corresponde ao estágio de aceitação das normas, caracterizado pela dinâmica de socialização e pela ocorrência de um “efeito cascata”; e por fim, o terceiro estágio é aquele da internalização das normas, momento em que estas passam a ser respeitadas de maneira quase automática e deixam de ser foco de um debate público mais amplo.

Com relação aos dois primeiros estágios do “ciclo de vida” das normas, cabe destacar que, de acordo com Finnemore e Sikkink, eles são divididos por um “limiar” ou “ponto de ruptura”, interpretado como aquele momento em que uma “massa crítica” de Estados adota a norma. Portanto, em linhas gerais as autoras argumentam que a mudança em cada estágio é determinada por atores, motivos e mecanismos de influência diferentes. Ainda, para elas este seria um importante modelo de pesquisa para compreender os diferentes processos ou lógicas de ação envolvidos nos diferentes estágios do ciclo de vida das normas<sup>46</sup>.

Neste caso, Finnemore e Sikkink afirmam que nos diferentes estágios do ciclo de vida das normas é possível detectar o quanto a escolha ou o hábito justificam o comportamento baseado em normas; além de ser possível reconhecer a lógica sobre custos de violação e/ou benefícios da aquiescência às normas. Ainda segundo as autoras, o ciclo de vida das normas não é necessariamente completado, de modo que diversas normas emergem sem alcançar um ponto de ruptura, e normas internalizadas podem eventualmente se tornar um padrão normativo contra o qual novas normas emergem e passam a competir por suporte.

Nessa direção, de acordo com o modelo, o primeiro estágio do ciclo de vida das normas (emergência) costuma contar com a existência de empreendedores de normas e de plataformas organizacionais através das quais aqueles atuam. Portanto, ao se falar em origem das normas nesta perspectiva, é preciso levar em conta que “as normas não surgem do nada”, mas ao contrário, elas são ativamente construídas por agentes com fortes noções sobre o que é apropriado ou desejável para suas comunidades<sup>47</sup>. Neste caso, os empreendedores de normas são aqueles agentes que, através de suas ações, são capazes de chamar a atenção para

---

<sup>46</sup> Ibidem, p. 895.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 896.



determinados assuntos. E mais do que isso, através da introdução de novos significados, estes agentes podem também criar novos assuntos, objetos, eventos e até mesmo instituições – processo conhecido pelos teóricos dos movimentos sociais como “enquadramento” (ou “*framing*”, em inglês).

Mais especificamente, o processo de *framing* direciona a atenção para um determinado tema através da utilização de uma linguagem que nomeia, interpreta e dramatiza os assuntos. Por esta razão, ele representa um componente especial das estratégias de atuação dos empreendedores de normas, especialmente porque durante a fase de emergência da norma, a estrutura normativo-cognitiva em voga costuma ser contestada, de modo que, quando bem sucedidos, os novos arranjos cognitivos resultantes do processo de *framing* podem ser adotados como novas formas de se entender ou falar sobre um assunto<sup>48</sup>.

Neste caso, cabe salientar que os empreendedores de normas são atores racionais, atentos a cálculos de custo-benefício para atingir seus objetivos. Destarte, quando os empreendedores de normas enquadram determinados assuntos em seus discursos, é possível afirmar que eles estão realizando um processo de “construção social estratégica”<sup>49</sup>. Assim sendo, tal processo de construção social de significados pode ser percebido como estratégico a partir do momento em que os empreendedores de normas realizam detalhados cálculos sobre meios e fins no objetivo de maximizar suas utilidades – cálculos que não envolvem apenas questões materiais, mas que também versam sobre modificações na função de utilidade de outros atores, de modo que esta venha a replicar determinados entendimentos sociais. Portanto, o que estas considerações parecem sugerir é que ao contrário de contrapor a racionalidade instrumental ao construtivismo social, seria interessante levar em conta os diferentes vínculos entre o conceito de racionalidade e normas.

Nessa direção, a partir da construção de novos quadros cognitivos, os empreendedores de normas podem enfrentar outros firmemente estabelecidos, de maneira que as novas normas dificilmente emergem em um vácuo normativo – pelo contrário, as normas emergem em um espaço normativo em vias de contestação, no qual elas devem competir com outras percepções de interesses e

---

<sup>48</sup> Ibidem, p. 895-897.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 911.

normas. É por isso que, para Martha Finnemore<sup>50</sup>, os processos de contestação normativa é justamente aquilo de que se trata a política: isto é, “a competição entre entendimentos e valores sobre o que é bom, desejável, e apropriado em nossa vida coletiva e comunal”. E, neste caso, seria muito difícil explicar as motivações destes atores sem se referir a elementos como empatia, altruísmo ou compromisso ideacional – embora isto não implique, todavia, que as normas podem ser classificadas como boas ou más<sup>51</sup>.

No que tange às plataformas organizacionais a partir e através das quais os empreendedores das normas atuam, verifica-se que há situações em que elas são especialmente construídas com o propósito de promover uma determinada causa, como é o caso de inúmeras organizações não governamentais e de redes de ativismo transnacional, por exemplo. No entanto, com frequência os empreendedores de normas atuam a partir de organizações internacionais permanentes, que possuem propósitos e agendas mais amplos, mas que se comprometem com a promoção de causas específicas<sup>52</sup>.

Em geral, as diferentes plataformas organizacionais são responsáveis pelo acesso a informações por parte de audiências importantes, especialmente da mídia e dos tomadores de decisão. Por esta razão, a abordagem construtivista costuma destacar o papel das instituições no sistema internacional, admitindo-as como entidades propagadoras de normas socialmente construídas, ou como “fóruns” através dos quais os agentes sociais produzem e modificam estas normas. Todavia, independentemente da plataforma organizacional utilizada, o fato é que os empreendedores de normas ainda precisam garantir o envolvimento dos atores estatais em questões normativas, seja através de processos de socialização das normas ou de sua incorporação nas agendas estatais.

Ainda com relação aos estágios do “ciclo de vida” das normas, Finnemore e Sikkink<sup>53</sup> reconhecem a existência de um ponto de ruptura neste processo evolutivo – no caso, aquele momento limiar em que os empreendedores de normas são capazes de persuadir uma “massa crítica” de Estados. Assim sendo, para que as normas possam atingir tal ponto de ruptura, geralmente é necessário que elas

---

<sup>50</sup> FINNEMORE, 1996a, p. 135.

<sup>51</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 898.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 900-902.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 900.

tenham sido institucionalizadas (seja em arranjos de regras específicos ou organizações internacionais). De acordo com as autoras, isso ocorre porque a institucionalização contribui significativamente para a ocorrência de um efeito cascata, embora a institucionalização não seja uma condição necessária para o mesmo<sup>54</sup>. Desse modo, até o ponto de ruptura ser atingido, dificilmente ocorre mudança normativa sem que movimentos domésticos a tenham incentivado.

Uma vez atingido o ponto de ruptura, o segundo estágio da vida das normas é inaugurado. Por esta razão, portanto, Finnemore e Sikkink associam o segundo estágio de seu modelo ao processo de socialização das normas, visto que este é fator importante para a cascata das normas. Segundo as autoras, no processo de socialização das normas, os agentes são levados pela lógica da adequação que, por seu turno, corresponde a um modo de aderir a normas e regras que se sustenta a longo prazo, e que é independente de uma estrutura particular de incentivos materiais e sanções<sup>55</sup>. Ainda sobre o mecanismo de socialização, Finnemore e Sikkink argumentam que os Estados aquiescem às normas no segundo estágio de seu ciclo por razões relacionadas às suas identidades como membros de uma sociedade internacional. Nessa perspectiva, portanto, a socialização dos Estados ocorreria devido a três razões: a legitimidade perante a sociedade doméstica; a conformidade com a sociedade internacional; e a estima de ser reconhecido como membro de uma sociedade e ter boa reputação<sup>56</sup>.

Finalmente, o terceiro e último estágio do modelo do ciclo de vida das normas corresponde a sua internalização. Em linhas gerais, este estágio remete ao momento em que o efeito cascata atinge resultados extremos; a partir dele as normas podem se tornar tão amplamente aceitas pelos atores ao ponto de adquirir um aspecto de “existência natural”, passando a serem respeitadas de maneira praticamente automática. Nesse sentido, Finnemore e Sikkink salientam que as diversas profissões podem servir como agentes facilitadores desta internalização, tendo em vista que o treinamento técnico pode fazer mais do que simplesmente transferir conhecimento técnico; ele ativamente socializa as pessoas a valorizarem certas coisas acima das outras<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Ibidem, p. 901.

<sup>55</sup> CHECKEL, 2005, p. 804.

<sup>56</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 1998: 902-904.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 903.

## 2.4.

### A política doméstica e as normas internacionais

A maioria dos trabalhos sobre normas e instituições internacionais – tanto da perspectiva construtivista quanto da racionalista – procura fornecer explicações sobre a emergência de novas normas e de regimes internacionais. No caso das pesquisas construtivistas, o foco excessivo no processo de construção das normas e instituições, bem como nos atores envolvidos nestes processos, termina por deixar diversas perguntas sem respostas, dentre as quais se destacam duas: como as normas ou ideias que evoluem “lá fora”, no sistema internacional, chegam “aqui dentro”, na arena doméstica, e têm efeitos constitutivos? Por que algumas normas internacionais encontram maior aceitabilidade em alguns contextos domésticos do que em outros?

De fato, uma mesma norma pode ter um impacto constitutivo relevante em um Estado, mas não em outros. Além disso, os Estados “reagem” de maneiras diferentes às mesmas normas internacionais. Destarte, grande parte das análises construtivistas apenas tangencia a discussão sobre os efeitos das normas internacionais na política doméstica, apenas mencionando, de modo geral, os possíveis motivos da influência das normas internacionais sobre agentes domésticos<sup>58</sup>. Neste tipo de abordagem, portanto, é comum o argumento de que a necessidade de legitimação internacional é fator crucial para a receptividade doméstica com relação às normas internacionais – em outras palavras, os Estados tendem a se preocupar com sua reputação ou estima, e por esta razão, procuram atender às prescrições contidas nas normas internacionais.

Ainda, algumas pesquisas costumam formular argumentos sobre a influência doméstica de normas internacionais com base nas qualidades intrínsecas das mesmas. Keck e Sikkink<sup>59</sup>, por exemplo, acreditam que duas categorias de normas internacionais são particularmente eficazes, capazes de gerar efeitos em diferentes culturas e Estados: no caso, a primeira categoria seria aquelas normas que abrangem a integridade física e a prevenção de perigos à integridade física de grupos vulneráveis ou “inocentes”, especialmente quando

---

<sup>58</sup> Ver FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 906.

<sup>59</sup> KECK & SIKKINK, 1998, p. 27.

existe uma estreita cadeia de ligação entre causa e efeito; já a segunda seriam aquelas normas que dizem respeito à igualdade legal de oportunidades.

Diante disso, Jeffrey Checkel<sup>60</sup> argumenta que aos estudos construtivistas sobre normas falta “levar a agência e política doméstica a sério”. Isso porque, segundo o autor, as considerações supracitadas sobre a legitimidade internacional e as qualidades intrínsecas das normas são importantes, porém não suficientes para uma visão abrangente dos efeitos políticos das estruturas sociais globais. Desse modo, Checkel considera que a negligência construtivista com relação à agência e aos processos domésticos resulta em estudos que apresentam de meras correlações – e não análises sistemáticas sobre os mecanismos através dos quais as normas internacionais impactam na esfera doméstica. Segundo o autor, as análises construtivistas normalmente estabelecem a existência de uma norma internacional, e partindo disso passam a investigar, de maneira assistemática, se as práticas e os discursos domésticos convergem com as prescrições avançadas pelas normas internacionais.

Nesse sentido, Checkel argumenta que as pesquisas construtivistas conferem ênfase ao papel dos “fazedores de normas” (ou empreendedores de normas) em detrimento da análise sobre os “tomadores de normas” da arena doméstica. Com isso, o autor defende que a abordagem construtivista para o estudo das normas precisaria então suplantar dois desafios centrais: reintegrar a agência a suas explicações excessivamente estruturais, e “desembrulhar” o pacote de seus argumentos no nível nacional<sup>61</sup>. Diante das lacunas da pesquisa construtivista sobre normas, Checkel elaborou um quadro analítico no intuito de analisar os mecanismos de difusão das normas internacionais na arena doméstica – quadro analítico que, por seu turno, influencia a reflexão deste trabalho e, por esta razão, é apresentado em maiores detalhes nas páginas que se seguem.

Inicialmente, Checkel esclarece que a definição padrão para o conceito de difusão como “a transferência ou transmissão de objetos, processos, ideias e informação de uma população ou região para outra” captura a dinâmica central que interessa aos construtivistas que estudam a difusão/influência das normas<sup>62</sup>. A partir dessa definição, o autor então argumenta que a difusão é mais provável

---

<sup>60</sup> CHECKEL, 1998, p. 347.

<sup>61</sup> CHECKEL, 1999, p. 85.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 86.

quando existe uma “correspondência cultural” entre as normas internacionais e o contexto doméstico<sup>63</sup>. Em outras palavras, a correspondência cultural existe quando as normas internacionais estão em consonância com as normas domésticas construídas historicamente, como refletido no discurso, no sistema legal (constituição, leis e códigos judiciais) e nas agências burocráticas (ethos organizacional e procedimentos administrativos).

Nesse sentido, cabe salientar que, segundo Checkel, a correspondência cultural sofre variações de uma área para outra, além de variar ao longo do seguinte contínuo: (a) quando há uma congruência completa entre as normas internacionais e as normas domésticas em uma área específica, a correspondência é considerada positiva; (b) quando a arena doméstica não apresenta barreiras normativas evidentes às normas internacionais, a correspondência é considerada nula; (c) por fim, quando não há congruência entre as normas domésticas e internacionais, a correspondência cultural é considerada negativa<sup>64</sup>.

No entanto, para além desta discussão sobre a correspondência cultural, tem-se que os principais objetivos do quadro analítico de Checkel são: identificar os mecanismos específicos através dos quais os agentes domésticos conferem legitimidade às normas (ou “*empower the norms*”, na expressão em inglês); identificar como as normas internacionais se conectam (em termos cognitivos) com estes agentes<sup>65</sup>. Nesse sentido, o autor argumenta que para que as normas internacionais possam ter os efeitos constitutivos previstos pelos construtivistas, elas precisam adquirir proeminência na arena doméstica – isto é, elas devem mudar os interesses e as preferências de determinados agentes domésticos. Nesta perspectiva, isso acontece quando as prescrições englobadas pelas normas se tornam foco do debate ou atenção política doméstica, com o envolvimento da elite tomadora de decisões e de outros atores sociais.

Sendo assim, a discussão sobre a conquista de proeminência das normas no nível doméstico seria capaz de dirigir nossa atenção para os estágios anteriores aos processos de tomada de decisão (quanto à aprovação legislativa e ratificação de um tratado internacional, por exemplo). Nesses estágios, o que está em não é aquiescência ou implementação de normas internacionais institucionalizadas na

---

<sup>63</sup> Ibidem, p. 87.

<sup>64</sup> Ibidem, p.85-88

<sup>65</sup> Ibidem, p. 86.

forma de regimes, por exemplo, mas sim, como é possível que elas tenham efeitos constitutivos domésticos em primeiro lugar. Para uma discussão como esta, faz-se necessário se atentar para os mecanismos de transmissão, ou os caminhos de difusão através dos quais normas internacionais impactam no nível doméstico – e também para como os níveis domésticos impactam na evolução destas normas.

Nessa direção, Checkel<sup>66</sup> destaca uma revisão da literatura sobre normas na Ciência Política, Sociologia e Direito Internacional, revelando análises sobre dois mecanismos de difusão diferentes que garantiam proeminência às normas nos níveis domésticos: um mecanismo “de baixo para cima” (“*bottom-up*”) e outro “de cima para baixo” (“*top-down*”). No mecanismo *bottom-up*, os atores não estatais e as redes políticas se unem no suporte às normas internacionais, mobilizando e constrangendo os tomadores de decisão a mudar as políticas estatais – o que implicaria que as normas não são internalizadas pela elite (pelo menos não imediatamente). Já no mecanismo *top-down*, os agentes – tipicamente a elite de tomadores de decisão – adotam as prescrições contidas nas normas internacionais devido a um processo de “aprendizado social”, e não de pressão social. Neste caso, portanto, as normas seriam internalizadas e constituiriam uma série de entendimentos compartilhados que, por sua vez, determinariam comportamentos. A partir disso, Checkel acredita que estes dois mecanismos de difusão das normas variam especialmente em função da estrutura de instituições domésticas. E, no caso das estruturas domésticas, o autor identifica quatro categorias, quais sejam: a liberal, a corporativista, a estatista e Estado acima da sociedade (ver quadro 1).

Nesta perspectiva, a estrutura liberal seria aquela em que o papel das elites é altamente constrangido e, por isso, as políticas são formadas mais de “baixo para cima” do que de “cima para baixo”. No caso, o papel das elites é constrangido devido ao fato de que aos indivíduos e grupos sociais é destinado um papel central na tomada de decisões neste tipo de estrutura e, com isso, a pressão societal em geral explica a proeminência doméstica e os possíveis impactos constitutivos das normas. Desse modo, para que as normas possam conquistar legitimidade neste contexto, não é imprescindível a ocorrência do aprendizado nas elites.

Já na estrutura do Estado acima da sociedade, o primeiro exerce considerável controle sobre a segunda. Neste caso, por se tratar de um ambiente

---

<sup>66</sup> Ibidem, p. 88.

político em que as decisões são tomadas de cima para baixo, para que as normas internacionais possam adquirir proeminência, é importante o aprendizado das elites.<sup>67</sup> Por seu turno, na estrutura doméstica corporativista atuam dois mecanismos de difusão, tendo em vista que, nesta estrutura, os tomadores de decisão estatais desempenham um papel de maior destaque na condução da mudança normativa do que no caso liberal; no entanto, isso não implica que os tomadores de decisão impõem suas preferências sobre a população.

No caso da estrutura corporativista, portanto, redes políticas conectam o Estado e a sociedade, de modo que os atores sociais alcançam um importante papel na tomada de decisão estatal. Dito de outro modo, tanto a pressão societal (movimento inicial) quanto o aprendizado das elites (movimento secundário) cederiam destaque às normas. Finalmente, na estrutura estatista o aprendizado das elites tomadoras de decisões teria um papel muito mais dominante no processo através do qual as normas internacionais atingem a agenda doméstica em primeira instância. Na medida em que a penetração social do Estado e a organização dos interesses sociais são mais fracas que nas estruturas liberal e corporativista, a probabilidade de que a pressão social “de baixo” seja responsável pela proeminência das normas é reduzida<sup>68</sup>.

#### Quadro 1. Classificação das Estruturas Domésticas

	Liberal	Corporativista	Estadista	Estado acima da sociedade
Mecanismos Domésticos que influenciam a proeminência das normas internacionais	Pressão societal sobre as elites	Pressão societal sobre as elites (primário)  Aprendizado das elites (secundário)	Aprendizado das elites (primário)  Pressão societal sobre as elites (secundário)	Aprendizado das elites

Fonte: Checkel, 1999: 90.

<sup>67</sup> Ibidem, p. 85-89.

<sup>68</sup> Ibidem, p. 90.



Nessa direção, com o auxílio do quadro analítico proposto por Checkel é possível explorar como as normas internacionais influenciam os agentes domésticos naquilo que eles identificam como seus interesses. O autor avança hipóteses sobre como os agentes, na ausência de incentivos materiais evidentes, adquirem novos valores e interesses através das normas, sendo seus comportamentos governados por uma possível lógica da adequação. Para estruturar seu quadro analítico, ele se baseou em trabalhos anteriores de autores como Risse-Kappen<sup>69</sup>, por exemplo, e também nas perspectivas do institucionalismo sociológico e do institucionalismo histórico, que adotam metodologias e enfoques neweberianos.

No caso, portanto, estas duas vertentes estão interessadas em temas como *path dependence*, viés organizacional e a regra que estrutura o contexto de tomada de decisões. Todavia, o institucionalismo sociológico confere mais ênfase aos aspectos não materiais das instituições, vistas como construções sociais e intersubjetivas; e o institucionalismo histórico entende as instituições como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais inerentes à organização de dada comunidade política, privilegiando as situações críticas e as consequências imprevistas do desenvolvimento institucional<sup>70</sup>.

De modo geral, portanto, o que há em comum entre o quadro analítico proposto por Checkel e as perspectivas mencionadas é a investigação do modo como instituições (burocracias estatais ou associações intermediárias que vinculam o Estado e a sociedade) estruturam o jogo político e a tomada de decisões. Ao relacionar a política doméstica à investigação das normas internacionais, enfoques como estes criam pontos de interseção entre Relações Internacionais e Política Comparada. E no caso do quadro analítico de Checkel, este propõe abrir a “caixa preta” do Estado e introduzir (ou reintroduzir) a política doméstica nas análises sobre os a construção de estruturas sociais.

Assim, com este quadro analítico em mente, o presente trabalho procura investigar a maneira como a norma internacional de controle do tabaco impacta em um contexto doméstico específico. Dessa forma, o presente trabalho optou por analisar os impactos da norma internacional de controle do tabaco no contexto

---

<sup>69</sup> Ver RISSE-KAPPEN, 1995.

<sup>70</sup> Cf. FIORETOS, 2011; HALL & TAYLOR, 2003.

brasileiro. Para entender o processo de negociação internacional da CQCT em geral, e o processo de ratificação brasileiro em específico, a reflexão do trabalho se baseou ainda em outros autores que, assim como aqueles mencionados acima, também estabelecem pontes entre Relações Internacionais e Política Comparada.

Dentre estes autores, pode se citar Robert Putnam, cuja metáfora dos “jogos dos dois níveis” incorporou a política doméstica aos estudos sobre negociações internacionais – e conseqüentemente, das instituições<sup>71</sup>. No caso, a ideia central por trás da perspectiva dos jogos de dois níveis é a de que os líderes políticos jogam, de maneira constante e simultânea, em duas arenas: a doméstica e a internacional. Jogando nessas duas arenas, tais líderes tentam alcançar seus objetivos, de forma que cada arena impõe pressões e constrangimentos diferentes, às vezes até mesmo contraditórios. Nas palavras de Putnam<sup>72</sup>, portanto, os jogos de dois níveis podem ser entendidos da seguinte forma:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos procuram poder através da construção de coalizões com estes grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as conseqüências adversas de possíveis desenvolvimentos externos.

Um aspecto relevante da metáfora dos jogos de dois níveis é que ela promove uma mudança na designação dos atores, deixando de se referir aos Estados como atores fechados para destacar os tomadores de decisão, legisladores e grupos domésticos que os compõem. Andrew Moravcsik<sup>73</sup>, por exemplo, incorporou a metáfora dos jogos de dois níveis a uma teoria liberal da barganha intergovernamental. De modo geral, este autor fundamenta seu enfoque liberal em duas premissas básicas: (a) os atores fundamentais da política internacional são grupos de interesse específicos, os quais mobilizam a ação coletiva no intuito de promover interesses diferenciados; (b) os Estados representam arranjos da sociedade doméstica, cujos interesses, por seu turno, estruturam as preferências de atores governamentais.

---

<sup>71</sup> PUTNAM, 1988.

<sup>72</sup> Ibidem, p. 434. Livre tradução da autora.

<sup>73</sup> Ver MORAVCSIK, 1997.

Com base na perspectiva dos jogos de dois níveis e partindo de premissas liberais, Helen Milner<sup>74</sup> também desenvolveu um quadro analítico rigoroso para a análise dos processos de cooperação internacional. No caso, o argumento central da autora é de que a cooperação entre países é afetada principalmente pelas consequências distributivas domésticas das circunstâncias de cooperação. Nessa perspectiva, os acordos cooperativos criam “vencedores” e “perdedores” domesticamente (ou apoiadores e opositores), de forma que a disputa interna entre estes grupos determina tanto a possibilidade quanto a natureza dos acordos internacionais de cooperação.

Para Milner<sup>75</sup>, portanto, “todos os aspectos da cooperação são afetados por considerações domésticas na medida em que a cooperação é a continuação das disputas políticas domésticas por outros meios”. Assim sendo, outro pressuposto central ao quadro analítico desenvolvido pela autora é o de que os Estados não são unitários, mas sim poliarquias compostas por atores com variadas preferências, compartilhando poder sobre a tomada de decisão. Nesta perspectiva, portanto, a política doméstica variaria em um contínuo entre a hierarquia e anarquia, com a poliarquia localizada ao meio. Nesse sentido, a definição do lugar ocupado pelo Estado ao longo deste contínuo dependeria de três fatores: as *preferências* dos atores domésticos; as *instituições* políticas que estruturam o compartilhamento de poder entre estes atores; e a distribuição da *informação* entre eles.

Ainda de acordo com Milner<sup>76</sup> a extensão da poliarquia no contexto doméstico pode ser medida pela distribuição de poder, compartilhamento de informações; e a divergência de preferências entre diferentes grupos de interesse domésticos. Consequentemente, estes fatores estruturam o “jogo doméstico” da cooperação internacional, de modo que quanto maiores as divergências entre as preferências destes atores; quanto mais a informação é compartilhada; e quanto mais as instituições dispersam poder político, mais poliárquico é o contexto doméstico. Diante disso, a autora identifica três grupos de atores que normalmente possuem grande influência na política doméstica e, com isso, determinam a extensão da poliarquia: (a) o executivo, composto pelo presidente, primeiro

---

<sup>74</sup> MILNER, 1997.

<sup>75</sup> Ibidem, p. 9-11.

<sup>76</sup> MILNER, 1997, p. 14-17.

ministro, ministros de governo, dentre outros; (b) o legislativo; (c) e os grupos de interesse sociais<sup>77</sup>.

Na perspectiva da autora, enquanto o interesse primordial dos atores políticos (executivo e legislativo) seria a reeleição, para os atores sociais este seria a maximização de seus recursos/rendimentos<sup>78</sup>. Neste caso, ela entende que os atores políticos compartilham alguns interesses comuns, mas reconhece que, no geral, as preferências destes atores costumam variar – o que seria explicado pelo fato de que o executivo se preocupa com círculos eleitorais em todo o território nacional (ou “*constituencies*”, em inglês), enquanto os legisladores costumam se preocupar com seus distritos locais. Nesta perspectiva, as preferências dos atores políticos para acordos de cooperação internacional seriam uma função dos cálculos eleitorais, enquanto as preferências dos grupos de interesse dependeriam das consequências distributivas domésticas destes acordos.

Nessa direção, ao se comparar o quadro analítico desenvolvido por Milner ao de Checkel, visto anteriormente, é possível chegar à conclusão de que ambos compartilham três características fundamentais, quais sejam: (a) a atenção para a questão das preferências estatais; (b) a perspectiva de que os Estados envolvidos em um contexto social mais amplo; (c) o reconhecimento da importância dos atores não estatais para a política internacional<sup>79</sup>. No entanto, ao contrário de Milner, Checkel acredita na possibilidade de que as preferências dos atores domésticos sejam modificadas pelo processo de interação social.

Com efeito, quando Milner investiga a formação das preferências estatais, na verdade o que ela está investigando é o processo de agregação destas preferências – levando-se em consideração que, para a autora, todos os elementos da sociedade civil já sabem o que querem ou quais são suas preferências e, por esta razão, o que permanece em questão é quem vai prevalecer no jogo doméstico pelo controle da política estatal<sup>80</sup>. Assim sendo, apesar da relevante contribuição

---

<sup>77</sup> De acordo com esta perspectiva, os grupos de interesse costumam desempenhar dois papéis fundamentais no processo de tomada de decisão, quais sejam: eles funcionam como grupos de pressão, impactando diretamente nas preferências do executivo e legislativo, devido a sua capacidade de contribuir com fundos de campanha ou então de mobilizar eleitores; e eles mantêm os atores políticos informados – especialmente no caso dos legisladores, que possuem suas preferências particulares, mas, no entanto, não estão completamente informados sobre os desdobramentos de determinadas políticas públicas.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 33-37.

<sup>79</sup> FINNEMORE, 1996a: 144.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 146.

de Milner para a compreensão das consequências distributivas domésticas dos processos de negociação internacional, a falta de atenção às dinâmicas de socialização e/ou persuasão diminui relativamente sua capacidade de explicar os efeitos constitutivos das normas internacionais – levando-se em consideração que tais dinâmicas são capazes de modificar entendimentos compartilhados, bem como de transformar aquilo que valorizamos.

Para concluir, ressalta-se, portanto, que ao longo desta exposição buscou-se apresentar as diferenças entre duas abordagens institucionalistas das Relações Internacionais – destacando, principalmente, quais lógicas de ação explicariam o comportamento dos agentes. Mas, apesar destas diferenças, cabe destacar que as premissas metateóricas subjacentes a estas respectivas abordagens não chegam a invalidar um possível diálogo entre ambas. Em outras palavras, destaca-se que não há nada na “lógica das consequências” ou na “lógica da adequação” que impeça, de antemão, a aproximação entre as abordagens numa mesma análise.

No caso, o comportamento dos atores pode ser explicado por diferentes lógicas de ação – desse modo, é tarefa do pesquisador identificar qual lógica de ação tende então a prevalecer em determinado momento (em que situações e tipos de condições)<sup>81</sup>. Nessa direção, tanto o enfoque da escolha racional quanto o construtivismo são relevantes para se pensar a difusão das normas internacionais e seus impactos sobre a política doméstica. Sobre este aspecto, Finnemore e Sikkink<sup>82</sup> então esclarecem que:

Na análise da escolha racional, os agentes agem racionalmente para maximizar utilidades, todavia, a especificação substantiva dos atores e utilidades situa-se fora da análise; ela deve ser provida antes desta começar. Na análise construtivista, agentes e estruturas são mutuamente constituídos, de forma que isso explica porque o mundo político é de um jeito e não de outro; todavia, a especificação substantiva dos agentes e estruturas deve vir de alguma outra fonte. Nem o construtivismo nem a escolha racional provêem explicações ou previsões substantivas sobre o comportamento político até que associadas a entendimentos mais específicos sobre quem são os atores relevantes, o que eles querem, e qual deve ser o conteúdo das estruturas sociais.

Nesse sentido, verifica-se que há uma tendência entre os acadêmicos das Relações Internacionais em contrapor normas e racionalidade. Isso porque,

---

<sup>81</sup> RISSE, 2000, p. 9.

<sup>82</sup> FINNEMORE & SIKKINK, 2001, p. 393.

Finnemore e Sikkink<sup>83</sup> esclarecem que os debates entre o construtivismo e os enfoques racionalistas induziram os acadêmicos da disciplina a conceber as questões estudadas pelo construtivismo (normas e identidades) como não racionais. Seguindo esta lógica, acredita-se também que os racionalistas não conseguem ou simplesmente não incorporam as normas e identidades em seus programas de pesquisa. Como resultado, a ampla utilização do método da escolha racional por abordagens materialistas obscureceu o fato de que não há nada na perspectiva da escolha racional determinando que as preferências dos atores sejam tomadas como materiais. Em outras palavras, as utilidades dos atores podem ser sociais ou ideacionais, mas também materiais – já que, assim como acontece com outros processos sociais, complexas combinações de causas/constrangimentos normativos e instrumentais os impulsionam.

---

<sup>83</sup> Ibidem, p. 909.