

## 2

### Organizações Internacionais: agentes que se auto-interpretam?

#### 2.1.

##### Definição

As OIs foram alvo de constante investigação no campo das RIs, perpassando muitos dos ditos “grandes debates” formadores da disciplina <sup>3</sup> (por vezes como parte do mais amplo escopo dos estudos sobre Instituições Internacionais). Podemos caracterizá-las como:

“Associações voluntárias de Estados, estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar vontade juridicamente distinta da de seus constituintes” <sup>4</sup>.

A participação nas OIs é, portanto, voluntária; elas são constituídas por um instrumento jurídico específico – que elenca objetivos, estrutura e formas de operação.

Se considerarmos a anarquia internacional como uma forma específica de “ordem social” <sup>5</sup>, vemo-la associada a uma miríade de práticas sociais e políticas específicas – mecanismos de estabilização, com variados graus de institucionalização. Normas, regras, leis, procedimentos para resolução de disputas, ajuda humanitária são alguns exemplos de práticas institucionalizadas no sistema internacional anárquico, cuja origem é comumente traçada remontando ao Tratado de Westfália (1648).

Das diversas formas de levar a cabo iniciativas de cooperação num sistema internacional anárquico – alianças, multilateralismo, regimes, arranjos *ad hoc*, segurança coletiva, equilíbrio de poder <sup>6</sup> - as OIs são a forma mais

---

<sup>3</sup> KHALER, 1997: 21

<sup>4</sup> VELASCO, 1990: 41

<sup>5</sup> BULL, 1977

<sup>6</sup> HERZ & HOFFMANN, 2004: 19

institucionalizada. Elas são formas de instituições internacionais permanentes – possuem aparatos burocráticos próprios, têm orçamentos, ocupam espaço físico. O protagonismo das OIs no seio das iniciativas de cooperação engendradas pela anarquia internacional pode ser mais bem entendido vez que as OIs provêm o espaço social e os recursos necessários para a prática de outras formas de cooperação <sup>7</sup>. OIs proporcionam um espaço físico e social para os estados negociarem, além de uma burocracia que traduz essas decisões em políticas públicas.

A rapidez de conversão das decisões dos estados em políticas públicas é um trunfo – e um fardo – nas mãos das OIs. Tanto pode se converter em relevância e expectativa quanto em frustração e problemas para a perpetuação das OIs no tempo. OIs também geram mecanismos de aquiescência para as normas e regras geradas, no seu interior, pelos estados. Para tal fito, as OIs promovem várias formas de *monitoramento* dos estados, com base em dados próprios ou fornecidos pelos próprios estados <sup>8</sup>. Também promovem solução de controvérsias, no marco de um tratado criado pelos estados, e assistência técnica e financeira para implementação das decisões do mencionado tratado. A conformação dos estados às normas e regras geradas nas OIs pode ser entendida tanto quanto uma decorrência do “auto-interesse” dos estados quanto do procedimento de criação e do conteúdo destas.

Como manifesto na definição acima citada, a criação de OIs está relacionada com uma decisão dos estados (em geral, grandes potências). Outros estados, eventualmente, podem obter influência no seu funcionamento. Uma vez criadas pelos estados, as OIs não apenas catalisam a cooperação entre seus fundadores. As OIs são capazes de agir com um certo grau de autonomia frente aos seus estados constituintes – são, pois, agentes das Relações Internacionais. Outras vezes, as OIs são fóruns para circulação (legitimação, consolidação, desaparecimento) de idéias – portanto, ensejando variadas formas de mudança no sistema internacional. Os próprios estados, não obstante exercerem um grau (variado) de controle sobre a atuação das OIs, não estão imunes aos efeitos das mudanças levadas a cabo por elas. Já foi explicitado o caráter social da anarquia internacional. Desta feita, a criação de normas, nas OIs, constitui um processo social complexo. Envolve a

---

<sup>7</sup> Idem, 23

formação de conhecimento e a definição de tarefas a serem executadas por outros agentes. Eventualmente, os próprios interesses estatais são redefinidos a partir da interação com OIs.

Num sistema internacional anárquico, as formas de autoridade são descentralizadas <sup>9</sup>. OIs podem adquirir autoridade, tornando-se instituições reconhecidamente indispensáveis, na produção de bens públicos. A autoridade das OIs é decorrência de sua eficácia em termos de satisfação dos interesses de outros agentes. As OIs, com esse fito, podem lançar mão do seu caráter burocrático <sup>10</sup> (à semelhança dos estados, no plano doméstico), reclamando para si formas de autoridade racional-legal. Também podem fazer valer do seu conhecimento técnico e informativo para serem reconhecidas como autoridades.

A multiplicação de OIs, fenômeno especialmente marcante no século XX <sup>11</sup>, ensejou uma miríade de abordagens oriundas ou relacionadas com as RIs desde os primórdios da disciplina. Entretanto, as OIs surgem primordialmente no século XIX, obedecendo quatro condições apontadas por Inis Claude <sup>12</sup>: existência de estados soberanos; fluxo significativo entre eles; reconhecimento por parte dos estados da existência de problemas comuns e da necessidade de criar instituições e métodos sistemáticos para regular suas relações. Teriam sido fatores impulsionadores para a constituição de OIs: Industrialização, tecnologia, “Imperialismo”, maior interação entre elites e lideranças de movimentos sociais na Europa/EUA. As “etapas” mais visíveis do caminho do sistema internacional anárquico rumo à cooperação fundada em instituições, ainda segundo Claude, seriam o “concerto europeu”, o “sistema de conferências de Haia” e a criação dos “*bureaus* técnicos internacionais”, culminando, no pós-Primeira Guerra Mundial, com a inovadora criação da Liga das Nações (ou Sociedade das Nações).

A Liga foi criada no esteio de um conceito também inovador para as RIs da época – o conceito de Segurança Coletiva. Colocada como alternativa ao mecanismo do equilíbrio de poder, a segurança coletiva leva a cabo um novo emprego da força armada nas RIs. Os estados se uniriam com um propósito comum – prevenir agressões, não utilizando a força de forma preventiva, mas

---

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> HURD, 1999

<sup>10</sup> HERZ & HOFFMANN, obra citada, 25

<sup>11</sup> HAAS, 1990: 1

<sup>12</sup> CLAUDE, 1964

atuando unidos quando irrompe uma agressão por parte de algum estado. O uso “irresistível” da força, coletivamente, pelos estados não apenas seria uma resposta eficaz a agressões – seria um poderoso instrumento de dissuasão<sup>13</sup>. Para tal, é requisito que os estados priorizem o interesse da coletividade de estados de impedir uma agressão, a qualquer momento em que uma agressão for iminente, ao invés de agir com base unicamente no interesse próprio de cada um<sup>14</sup> - e não é por outra razão que o conceito está associado a instituições como as OIs, mais adequadas, em teoria, para o exercício da Segurança Coletiva. Ainda, fica claro que é necessário um alto grau de confiança entre os estados – a idéia de que todos irão agir, caso qualquer um seja ameaçado – para que um sistema de segurança coletiva se consolide.

Havendo uma agressão a qualquer dos estados constituintes da Liga, todos os estados-membros deveriam responder ao agressor, unidos, como se a agressão correspondesse a um ataque a suas próprias soberanias. O efeito dissuasório desse uso coletivo, irresistível da força não se mostrou, porém, eficiente durante o tempo de vida da Liga (1919-1939). A série de guerras territoriais na Europa e Ásia que culminariam com a Segunda Guerra Mundial angariou muitos críticos não somente para a Liga em si, mas para o próprio conceito de Segurança Coletiva.

Não obstante sua performance insatisfatória como mecanismo de Segurança Coletiva, a Liga foi a primeira OI voltada para a ordenação das RI a partir de um conjunto de princípios, procedimentos e regras, claramente definidos. Essa característica foi valorizada quanto da criação da ONU, herdeira da Liga inclusive no aspecto de Segurança Coletiva, revivido durante a negociação entre as potências que venceram a Segunda Guerra Mundial. A ONU também constituiu um sobejo esforço de ordenação das RIs e pode ser apontada como a culminância da institucionalização dos mecanismos de estabilização internacionais.

A ONU, entretanto, não seria moldada apenas pelas injunções da Segunda Guerra Mundial – dentre as quais temos, por exemplo, uma aliança temporária entre EUA e URSS para a vitória sobre os países do chamado “Eixo”. A ação da ONU seria, por um extenso período, delineada contra o pano de fundo da chamada “Guerra Fria”. Após a vitória sobre o “Eixo”, inexistindo competidores diretos de

---

<sup>13</sup> MINGST & KARNS, 2000: 75

monta, EUA e URSS passam a competir entre si pela primazia no sistema internacional e a subsequente “divisão bipolar” do globo se refletiu, na ONU, numa paralisia do órgão encarregado da gestão da Segurança Coletiva, o Conselho de Segurança, onde norte-americanos e soviéticos possuíam o direito de vetar quaisquer decisões com as quais não concordassem.

Fica claro que a ONU, durante Guerra Fria, não pôde funcionar adequadamente como um Sistema de Segurança Coletivo. Os estados, por vezes, optaram por constituir OIs regionais voltadas para a Segurança coletiva. Outra inovação do período – a mais importante, para os fins do presente trabalho, foi o desenvolvimento do mecanismo, sem precedentes, das operações de manutenção da paz (OMPs), não-previsto na Carta constitutiva da própria organização. As OMPs ajudariam a ONU, num contexto de impossibilidade de recurso à segurança coletiva, a promover de alguma forma a Paz e Segurança internacionais. O sucesso das OMPs possibilitou que estas sobrevivessem à Guerra Fria. O fim da confrontação entre as superpotências trouxe um renovado otimismo, reativando o Conselho de Segurança e ensejando esperanças de que a ONU exercesse um “novo papel” nas RIs.

O fim da Guerra Fria, portanto, é amplamente considerado como sendo um dos “marcos” das RIs do século passado. Dentre outras de suas características alvo do interesse de estudiosos de todas as orientações teóricas da disciplina, sobressaiu-se a constatação de seu caráter de “mudança pacífica”<sup>15</sup>, preservando em funcionamento as instituições internacionais antes existentes (dentre elas, a ONU).

No caso específico da ONU, renovado debate sobre sua relevância para as RIs teve lugar desde então, uma vez, como já vimos, tendo sido eliminada a confrontação global Leste-Oeste responsável pelo virtual “engessamento” de suas atividades<sup>16</sup> durante o período que corresponde à Guerra Fria (1947-1991) – cabendo destaque, dentre as muitas atividades as quais a organização buscava promover, à manutenção da Paz e Segurança internacionais<sup>17</sup>. Levas de estudiosos colocaram a ONU no centro de um amplo debate sobre o papel das

---

<sup>14</sup> Idem, 76

<sup>15</sup> GADDIS, 1991; ROBERTS & KINGSBURY, 1998.

<sup>16</sup> VORONKOV, 1995: 4-5

<sup>17</sup> VORONKOV, 1995; KOSTADOS, 1995.

instituições internacionais numa “nova ordem mundial”, debate este que produziu muitos frutos significativos na disciplina desde então – e cujo término estamos longe de poder determinar.

Dentre a miríade de análises feitas, notáveis foram as tentativas de abordar o processo de mudanças em curso no cenário internacional pela ótica da própria ONU, entendida como uma organização capaz de reavaliar sua atuação pregressa e de mudar suas práticas para se adequar à nova “realidade” internacional<sup>18</sup>. Abundaram análises (muitas feitas por estudiosos ligados institucionalmente à própria organização<sup>19</sup>) propondo “reformas da ONU”, as quais assumem os sentidos mais diversos<sup>20</sup>. Simultaneamente, mudanças institucionais tiveram lugar, com “fôlego” variado, nos diversos órgãos que compõe o chamado “sistema ONU” desde o fim da confrontação das superpotências.

O presente trabalho insere-se precisamente nesse “momento” do debate em RIs “centrado” na ONU como organização que se “auto-avalia”. Propõe-se a delinear o processo de “auto-avaliação” da ONU no pós-Guerra Fria – traduzido em mudanças institucionais intra-ONU – lançando mão de uma abordagem embebida na teoria social, derivada das contribuições teóricas de Anthony Giddens (“*The Constitution of Society*”<sup>21</sup>) e Ernst Haas (“*When Knowledge Is Power*”<sup>22</sup>). Tais abordagens, comparativamente raras no debate em RIs (tradicionalmente ligado à Ciência Política)<sup>23</sup> nos permitem ver as organizações internacionais não como meras “maximizadoras das preferências” dos estados que a criam<sup>24</sup>, mas como instituições sociais complexas que estabelecem uma relação dinâmica com o “ambiente” social no qual se situam<sup>25</sup>.

Nas páginas que se seguem, investigarei o processo de “auto-avaliação” da ONU no pós-Guerra Fria no campo da manutenção da Paz e Segurança internacionais, mais especificamente no tocante às chamadas “operações de

---

<sup>18</sup> HAAS, 1990: 2

<sup>19</sup> Caso de John G. Ruggie, dentre outros

<sup>20</sup> WILENSKI, 1993; THORNBURGH, 1993; SAKSENA, 1993; KOSTADOS, 1995; CHADWICK, 1998; BOURANTONIS & WEINER, 1995; “UMA AGENDA PARA A PAZ”, 1992; The United Nations in its second half-century: A Report of the Independent Working Group on the Future of the United Nations, 1995

<sup>21</sup> GIDDENS, 1998

<sup>22</sup> HAAS, 1990

<sup>23</sup> NESS & BRECHIN, 1988: 245

<sup>24</sup> YOUNG, 1989: 4; ABBOTT & SNIDAL, 1998; KATZENSTEIN, KEOHANE & KRASNER, 1998: 671; STEIN, 1990: 3

<sup>25</sup> MEYER & ROWAN, 1991: 46

manutenção da Paz”<sup>26</sup>, OMPs – como já exposto, esse mecanismo foi desenvolvido criado pela organização durante a Guerra Fria num contexto em que a própria ONU não pôde funcionar a contento como “sistema de segurança coletiva”<sup>27</sup>, paralisada pela confrontação ideológico-militar entre duas superpotências com assento e “poder de veto”<sup>28</sup> no seu Conselho de Segurança.

O foco da presente pesquisa contempla as mudanças institucionais intra-ONU referentes às OMPs partindo do imediato pós-Guerra Fria (1992) – tomando como referência inicial o documento-projeto de reforma intitulado “Uma Agenda Para a Paz”, feito pelo então Secretário-Geral da ONU Boutros-Boutros Ghali a pedido dos estados-membros da organização – alcançando o ano de 2000, quando outro documento referencial é lançado, o chamado “Relatório Brahimi”, já na gestão de Kofi Annan à frente da Secretaria-Geral da ONU, através do qual a organização leva adiante ampla reflexão sobre as mudanças institucionais e das práticas e seus resultados obtidos desde 1992.

Tal avaliação, nos termos do presente trabalho, incidirá sobre um conjunto de sub-atividades levadas a cabo pelas OMPs no período abordado, buscando delinear padrões de mudança que possam ser qualificados como instâncias de aprendizado ou adaptação. A resultante de tal avaliação (grosso modo, o “somatório” das mudanças verificadas nas sub-atividades) permitirá situar as atividades relativas às operações de manutenção da ONU no interior de um espectro cujos extremos são os conceitos de adaptação e aprendizado.

Inicialmente, contemplaremos as diversas contribuições teóricas que tiveram lugar nos estudos de OIs desde o surgimento da disciplina das RIs. A partir daí será possível localizar abordagens das RIs que estabelecem um frutuoso intercâmbio com outras ciências sociais, em especial a Sociologia.

## 2.2.

### **Organizações Internacionais como objetos de estudo nas Relações Internacionais**

A proliferação de teorias, conceitos e debates é uma característica da disciplina de RIs. As diferentes perspectivas buscam explicar a cooperação e o

---

<sup>26</sup> THE BLUE HELMETS, 1996

<sup>27</sup> CLAUDE JR, 1964: 245-311

<sup>28</sup> Idem, 141-152

conflito entre os principais agentes do sistema internacional, a produção de mecanismos de estabilização do mesmo e as formas de gerir o sistema internacional na ausência de um aparato ordenador central à semelhança do estado-nação moderno. OIs são apenas uma dentre as diversas temáticas das RIs – as diferentes perspectivas as abordam com graus de interesse que vão do incidental ao focal.

As OIs são, assim, uma sub-área dos estudos de RIs, contida geralmente dentro dos mais amplos estudos sobre instituições internacionais. Grande parte do debate teórico em RIs nas últimas décadas centrou-se sobre o papel, a origem, as dinâmicas e o formato das instituições, além de seu impacto sobre o comportamento dos estados. O estudo das OIs é motivado pela busca por uma certa estabilidade, previsibilidade, continuidade nas relações entre estados e outros agentes, salvaguardando o princípio organizador (num contexto anárquico) da soberania. Desta forma, uma intensa interação é estabelecida entre os estudos teóricos e os “acontecimentos no mundo”. A sub-área das OIs está localizada no entrecruzamento dos debates teóricos em RIs e nos processos em curso no sistema internacional.

Um dos “marcos fundadores” do estudo das RIs foi o debate efetuado entre realistas e liberais que perpassou as décadas de 1920-30-40. Nesse momento, têm lugar uma tríplice clivagem, separando as OIs, o Direito Internacional e a chamada Balança de Poder. Na seara liberal encontramos as raízes da disciplina das RIs – associada à crença no Progresso e na Razão como antídotos para os flagelos da I Guerra Mundial e como forma de evitar guerras futuras. Diversas propostas de reformulação das RIs tiveram lugar no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, dentre elas os famosos “14 Pontos” do presidente norte-americano Woodrow Wilson. No entanto, a partir da década de 1930 (e paralelamente ao esfacelamento da Liga das Nações) advém a crítica realista. As OIs não lidariam adequadamente com o conceito de poder – central no sistema internacional, sendo portanto uma opção pouco atraente para os estados defenderem seus interesses.

Deste momento em diante, as OIs deixam de ser uma preocupação acadêmica prioritária, não menos graças ao cada vez maior predomínio realista manifesto em obras como *“The 20 Years Crisis”* (1939) de Edward Carr e *“Politics Among Nations”* (1948) de Hans Morgenthau.

O estudo das OIs renasceria com a proliferação dessa forma organizacional no pós-II Guerra Mundial – porém, não mais no centro dos debates na academia, mas nas bordas do predomínio realista e sem constituir um programa de pesquisa <sup>29</sup> integrado. Inicialmente, a preocupação dos estudiosos se volta para os atributos formais das OIs (mandato, procedimentos de votação, cartas constitutivas, estruturas dos comitês). O caráter, pois, “descritivo” das análises somente seria quebrado quando surgem os pioneiros estudos sobre tensão entre processos decisórios formais e a realidade da política internacional.

Nas décadas de 1950 a 1970, o Funcionalismo associado aos estudos de Integração Regional – recebendo o impulso da “revolução *behaviorista*” nas RIs e Ciências Sociais – tornam-se perspectivas teóricas bastante populares na sub-área das OIs. Para os autores do Funcionalismo (como David Mitrany <sup>30</sup>), a relevância das OIs poderia inclusive superar, num tempo de longa duração, a primazia estatal no sistema internacional. Estes autores caracterizaram a cooperação internacional por meio de instituições como sendo capaz de resolver problemas que são comuns aos estados ou relacionados com a interação destes, limitando progressivamente o horizonte de disputas capazes de serem solucionadas via força. Herz & Hoffmann <sup>31</sup> apontam o Funcionalismo como corrente teórica dotada de uma agenda fortemente normativa, propugnando mudanças profundas nas relações internacionais através da formação de uma rede de organizações internacionais, de caráter funcional, capazes de constranger a política externa dos estados e, por fim, evitar as guerras. Esse edifício conceitual está erigido sobre a idéia de que mudanças graduais nas relações internacionais são possíveis atendendo ao princípio de que “a forma segue a função”. Nas áreas técnicas, o interesse comum emerge mais facilmente, originando hábitos de cooperação (entre técnicos). Os resultados da cooperação são posteriormente transferidos para a arena política (processo que Mitrany denomina “transbordamento” <sup>32</sup>). O bem-estar dos indivíduos seria mais bem atendido com cooperação funcional do que com competição interestatal – essa constatação, na visão funcionalista, fará com que as

---

<sup>29</sup> LAKATOS & MUSGRAVE, 1979

<sup>30</sup> MITRANY, 1934

<sup>31</sup> HERZ & HOFFMANN, obra citada: 58

<sup>32</sup> Tradução livre do termo anglo-saxão “spillover”

lealdades políticas individuais converjam gradualmente para as organizações internacionais de caráter funcional.

Os estudos em Integração Regional, por sua vez, ensejavam uma reflexão pioneira sobre a insuficiência dos estados e OIs, tomados isoladamente, para lidar com os “problemas globais” da segunda metade do século XX. Eles ensejaram uma reformulação do Funcionalismo (levada a cabo por autores como Joseph Nye Jr.<sup>33</sup> e Ernst Haas, nos seus primeiros escritos<sup>34</sup>), atribuindo a coalizões transnacionais formadas no interior das OIs (burocracias nacionais e das OIs) a iniciativa de mudança no processo de cooperação, não mais exclusivamente funcional e sim marcadamente político. Até os anos 1980, os estudos de integração foram o único conceito amplo capaz de estruturar a sub-área de estudo. No entanto, a estagnação da integração europeia e críticas epistemológicas e conceituais aos trabalhos produzidos ensejaram uma severa crise nessas vertentes, que passaram a ocupar as margens do debate a partir de então.

Retrospectivamente, podemos associar aos anos 1960 a separação analítica entre mecanismos de estabilização do sistema internacional e estudo sobre as práticas das OIs<sup>35</sup> - que se provaria de grande relevância futura. Os estudos em OIs passam a se focar nos problemas internacionais que as OIs podiam resolver.

Nos anos 1970 a relação entre características do sistema internacional e o papel das OIs volta a ocupar lugar central na sub-área de estudos. Passam a ser abordados padrões de influência que determinam o conteúdo das decisões, os orçamentos, padrões de votação e o planejamento estratégico das OIs<sup>36</sup>. Preocupações comuns nas análises se referem à transferência de legitimidade coletiva, problemas de formação de agenda, proposições das OIs como fóruns para formação de coalizões transgovernamentais e para coordenação de políticas públicas “globais”. A então miríade de perspectivas críticas ao Realismo traz à tona novamente o estudo das OIs, dentre outros agentes, aliada a uma renovada preocupação com agentes sub-estatais (agências governamentais). No entanto, o retrospecto tímido de organizações como a ONU, nessa década, ainda manteve as OIs longe do lugar central dos estudos em RIs.

---

<sup>33</sup> NYE JR, 1970

<sup>34</sup> HAAS, 1964

<sup>35</sup> HERZ & HOFFMANN, obra citada, 45

<sup>36</sup> *Ibidem*

Nos anos 1980 têm lugar o predomínio dos estudos em regimes e sobre instituições internacionais, derivando dos debates de 1970 sobre interdependência, declínio da hegemonia dos EUA <sup>37</sup> e inoperância da ONU naquele momento. Tendo em vista a persistência de normas internacionais mesmo com o propugnado declínio da hegemonia norte-americana e conseqüente crise das instituições internacionais engendradas no pós-Segunda Guerra Mundial, os estudos sobre normas – abandonados com o *behaviorismo* – foram retomados. As análises passavam a enfatizar a formação de princípios, normas, regras e procedimentos que compunham regimes; seu impacto sobre o comportamento dos agentes; a dimensão subjetiva das normas; e a relação entre regimes e outras formas de cooperação internacional (como, por exemplo, o Multilateralismo <sup>38</sup>). O estudo das OIs lentamente emergiu dos estudos em regimes (muitos regimes estão associados a OIs) – surgem, portanto, iniciativas tais como os estudos sobre desenho organizacional.

Seria nos anos 1990 que teria lugar o renascimento, propriamente dito, da sub-área de estudos, associado ao renovado otimismo acerca do papel das OIs numa “nova ordem internacional” pós-Guerra Fria. Adicionalmente aos tradicionais “debatedores” das RI, como realistas e liberais, são incorporados novos instrumentos analíticos, oriundos de outras Ciências Sociais – estes merecerão especial atenção nas linhas que se seguem, vez que conformam o marco teórico do presente trabalho. Há que se ressaltar, no entanto, que o fim da Guerra Fria abriu espaço tanto para um renovado fôlego no estudo das OIs, quanto para renovadas críticas a seu papel no sistema internacional.

Os anos 1990 não assistiram apenas à entrada em cena de novos instrumentos analíticos oriundos de outras Ciências Sociais. Teve lugar igualmente um intenso debate (em igualmente, aproximação) entre as correntes ditas predominantes na disciplina das RIs, o Realismo e o Liberalismo. É contra o pano de fundo desse debate das RIs que serão apresentadas, em seguida, as referências teóricas que informam o presente trabalho.

Realistas e Liberais divergem em uma série de pontos quanto à relevância das instituições internacionais (dentre elas, as OIs). Para as diversas correntes do Realismo, instituições internacionais seriam epifenômenos das relações de poder

---

<sup>37</sup> KEOHANE, 1984

interestatais fundantes do sistema internacional, tendo pois seu estudo limitada relevância<sup>39</sup>. Os estados não teriam porque buscar cooperar entre si via instituições, seja por uma demanda própria por auto-suficiência, seja por desconfiança quanto ao comportamento de outros estados e, ainda, devido ao problema dos chamados “ganhos relativos” oriundos da cooperação<sup>40</sup>.

Por outro lado, uma das principais manifestações liberais das RIs contemporâneas, o Institucionalismo<sup>41</sup>, dedicou especial atenção à questão conceitual, buscando lançar luz sobre a relevância das instituições internacionais (inclusas as OIs) na atualidade. Para Robert Keohane<sup>42</sup> as instituições, uma vez criadas pelos estados para resolver problemas através de determinados efeitos, constroem e moldam o comportamento dos referidos estados, mesmo sendo constantemente desafiadas e reformadas por estes. Instituições provêm informação capaz de tornar mais eficiente a interação interestatal; provêm garantias contra estados que buscam “trapacear” no seio de um processo cooperativo; geram, ainda, previsibilidade (a “sombra do futuro”). Martin & Simmons<sup>43</sup> vão além, caracterizando as instituições como “causas” e “efeitos” da ação estatal – os estados as têm como “meio e fim de escolhas estratégicas”.

Realistas e Institucionalistas compartilham um mesmo pressuposto ontológico: os estados são caracterizados como entes racionais maximizadores de determinado conjunto de preferências (os Realistas apenas divergem quanto ao *telos* da ação estatal – fundamentalmente, a autopreservação num contexto anárquico, que limita sobremaneira a relevância das instituições). Guiados pelo “raciocínio instrumental” weberiano, eles criam instituições (e OIs), como instrumentos para a otimização dos resultados da interação estatal, “reduzindo os custos de transação e gerando previsibilidade no processo”<sup>44</sup>. Entes racionais como os estados, as OIs têm, pois, sua relevância diretamente relacionada com sua capacidade de otimizar a interação estatal relativa a determinado problema – uma questão, sobretudo, de eficiência. É por uma tal afinidade que vários autores

---

<sup>38</sup> RUGGIE, 1993

<sup>39</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre as diversas abordagens realistas das instituições internacionais, vide SCHWELLER & PRIESS, 1997

<sup>40</sup> GRIECO, 1993

<sup>41</sup> KEOHANE, 1989

<sup>42</sup> KEOHANE, 1993

<sup>43</sup> MARTIN & SIMMONS, 1998

<sup>44</sup> KEOHANE, 1993: 273

institucionalistas e realistas propugnam a formação de uma perspectiva “guarda-chuva”, capaz de abrigar ambas as correntes. Esta seria o “Racionalismo”<sup>45</sup>.

Esta linha de abordagem “racionalista”, apontam Ness & Brechin<sup>46</sup>, deriva da Ciência Política, ao passo que são mais raras nas Relações Internacionais abordagens sociológicas (fundadas na “Sociologia das Organizações”) das OIs, preocupadas com o fluxo de conhecimento que têm lugar no interior das OIs e como estas últimas se relacionam com seus criadores, os estados. As OIs, nesse sentido, passariam a ser compreendidas (para além de simples maximizadoras de preferências alheias) como:

“Coletividades vivas interagindo com seus ambientes, contendo membros que buscam usar as organizações para seus fins particulares e que, por vezes, lutam com outros membros a respeito do conteúdo e alocação do produto das organizações. Estas dinâmicas produzem um caráter organizacional distinto através do tempo”<sup>47</sup>.

Uma tal abordagem implica problematizar as OIs, colocando-as no centro de uma reflexão mais ampla sobre as RIs e o relacionamento entre seus agentes (cabendo, por sua singularidade<sup>48</sup>, destaque especial à ONU). Esse movimento de “sociologização” encontra abrigo, nas RIs, nas perspectivas ditas construtivistas, surgidas no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990.

O Construtivismo afirma que o mundo não é “natural” – é um artefato, construção social dos homens. Agentes e estruturas sociais são mutuamente constitutivos – nenhum destes precede ontologicamente o outro. A estrutura profunda da sociedade é constituída não apenas por forças materiais, mas igualmente por idéias. Friedrich Kratochwill<sup>49</sup> vai buscar em Aristóteles o Homem como “ser social” e deriva dos “atos discursivos” a construção do mundo, em oposição à “voz” animal.

Vendulka Kubálková, Nicholas Onuf e Paul Kowert<sup>50</sup> reconstituem a história das RIs, apontando o Construtivismo como linguagem comum capaz de pôr fim à “Torre de Babel” da incomensurabilidade paradigmática dos anos 1970.

---

<sup>45</sup> KATZENSTEIN, KEOHANE & KRASNER, 1998

<sup>46</sup> NESS & BRECHIN, 1988

<sup>47</sup> Idem, 24

<sup>48</sup> ROBERTS & KINGSBURY, 1993

<sup>49</sup> KRATOCHWIL, 2000: 13-35

<sup>50</sup> KUBÁLKOVÁ, ONUF & KOWERT, 1998

Nunca teria havido consenso o status das RIs (disciplina? empreendimento interdisciplinar? subdivisão da Ciência Política?). As “mudanças drásticas no mundo” tornariam irrelevantes tais elucubrações, visto que “preocupações globais” nunca foram privilégio das RIs. No entanto, houve pouco intercâmbio entre RIs e outras disciplinas, mantidas estanques (a “compartimentalização do conhecimento” se mostrou indesejável). As “fronteiras” entre disciplinas, porém, são socialmente construídas – podem mudar. O “mundo dos estudiosos” inventa novos conceitos e atribui novos sentidos aos existentes.

Os autores, pois, apresentam o Construtivismo como forma particular de pensar as relações sociais em geral e as relações internacionais em particular <sup>51</sup> – uma linguagem comum, atribuindo novos sentidos a conceitos já existentes e criando novos conceitos. O Construtivismo não seria adepto da “prática pós-Moderna da desconstrução”, tampouco seria “veículo para a emancipação” (não seria, pois, uma nova Teoria Crítica <sup>52</sup>) ou indiferente à pesquisa empírica e à Ciência “positivista”. Entendido como uma “moldura” <sup>53</sup>, o Construtivismo daria vazão a uma pluralidade de epistemologias e metodologias. Ao “deixar a epistemologia para os filósofos e direcionar a ‘virada lingüística’ das Ciências Sociais para a ontologia” <sup>54</sup>, o Construtivismo seria o “ovo de Colombo” capaz de pôr fim à incomensurabilidade paradigmática.

A diversidade intelectual do Construtivismo torna difícil sua sumarização, especialmente no tocante à pesquisa empírica. Um dado relevante, nesse sentido, é o debate estabelecido entre autores ditos “Racionalistas” <sup>55</sup> e o Construtivismo, em fins da década de 1990. No seio desse debate, uma “agenda mínima” construtivista surge como diferencial em relação ao Racionalismo. Este será nosso ponto de partida, para os fins do presente trabalho.

O Construtivismo foca suas atenções na forma como identidades e interesses são socialmente construídos. Incorporando contribuições da Sociologia, os autores dessa vertente buscam desvelar o caráter de construções sociais de conceitos-chave da literatura de RIs, como a anarquia e o “interesse nacional”. A formação de identidades e interesses é enfatizada, bem como as relações

---

<sup>51</sup> Idem, p.4

<sup>52</sup> REUS-SMITH, 1996

<sup>53</sup> Do termo original anglo-saxão “framework”

<sup>54</sup> ONUF, 1989: 36-43

<sup>55</sup> KATZENSTEIN, KEOHANE, KRASNER, obra citada.

estabelecidas entre ambos – e, enfim, como se operam mudanças a este respeito. Não há como explicar o funcionamento do sistema internacional sem lançar mão de idéias, valores, normas e crenças – por conseguinte, esses conceitos tornam-se de suma importância para o estudo das instituições internacionais em geral, e das OIs em particular.

Um ponto central da abordagem construtivista é a afirmação de que os agentes sociais não existem separados de seu ambiente social e de sistemas de significado compartilhado – qual seja, cultura <sup>56</sup>. Nossas identidades são produto do ambiente social em que nos encontramos; ao mesmo tempo, nossas práticas (de forma contínua) criam, reproduzem e mudam a cultura. Daí a caracterização ontológica de que agentes e estruturas sociais são mutuamente constitutivos.

Práticas discursivas e de comunicação são veículos para a reprodução e a mudança sociais. Através delas, agentes conferem sentido às suas atividades, no mundo – e ao próprio mundo. Práticas discursivas e de comunicação também produzem relações de poder, vez que ensejam desigualdade de acesso a recursos materiais, “moldam” a forma como problemas são tratados e “filtram” os pontos de questionamento. Os agentes sociais continuamente justificam lingüisticamente seu comportamento e podem muda-lo, como efeito do processo comunicativo.

Enquanto que as correntes do Racionalismo abordam a agência social partindo do “modelo de ator unitário”, racional-maximizador, eivado de uma “lógica instrumental”, o Construtivismo enfatiza o comportamento orientado por normas. Os atores consideram qual o comportamento adequado à luz de determinada realidade social (“lógica da adequação”). Foi esta a base da crítica efetuada por Kratochwill e Ruggie às abordagens racionalistas do estudo dos regimes internacionais, ainda nos anos 1980, enfatizando o papel da intersubjetividade.

O Construtivismo reserva às instituições internacionais um papel destacado no sistema internacional. Elas são propagadoras de normas socialmente construídas, bem como “fóruns” nos quais os agentes sociais produzem e modificam normas, modificando interesses e identidades, reverberando sobre padrões de práticas sociais. Portanto, instituições internacionais podem mudar a definição de interesses e identidades de agentes sociais como os estados. A

---

<sup>56</sup> HERZ & HOFFMANN, obra citada, 73

mudança também se aplica às próprias instituições (algo fundamental, para os fins do presente trabalho). Outra característica do Construtivismo é a atenção dispensada aos agentes “supranacionais” ou transnacionais, tais como comunidades epistêmicas e OIs. Algo já presente no pensamento Funcionalista de décadas atrás, com a diferença de que a ênfase funcionalista recaía sobre a transferência de lealdade política, dos estados para OIs, enquanto que o Construtivismo caracteriza a política como um processo social de Aprendizado que envolve toda sorte de agentes sociais, não somente OIs.

O conceito de Aprendizado não surgiu nas RIs – foi incorporado ao debate teórico da disciplina, como mais uma forma de “ponte” eficiente entre esta e outras ciências sociais. Caso, por exemplo, da obra de Peter Haas<sup>57</sup> filho de Ernst. Ele lança a hipótese de que organizações “aprendem” através da ação deliberada de um certo tipo de ator, as comunidades epistêmicas:

“Comunidades de trabalho orientadas pelo conhecimento no qual padrões culturais e arranjos sociais se interpenetram ao redor de um compromisso primário para com um critério epistêmico na produção e aplicação do conhecimento”<sup>58</sup>.

Esses grupos, identificando interesses, delineando debates políticos, “filtrando” questões a serem negociadas, catalisam uma determinada forma de mudança nas relações sociais.

A partir desta “ponte” estabelecida entre RIs e outras ciências sociais, podemos localizar, no seio dessa teia de abordagens construtivistas (e correlatas), a obra de dois autores, um deles, partindo da Sociologia, apenas incidentalmente dedicado ao estudo das RIs (Anthony Giddens), o outro partícipe contínuo dos debates daquela disciplina nas últimas 5 décadas, não obstante ativo construtor de “pontes” entre essa disciplina e outras (Ernst Haas). Cotejando suas contribuições teóricas – o que será feito a seguir – poderemos delinear uma moldura analítica enfatizando o caráter reflexivo da ação social. Como corolário deste caráter reflexivo proposto, levarei a cabo uma discussão sobre racionalidade e cognição. Posto que o mencionado caráter reflexivo refere-se à ação social, temos uma racionalidade que não é “exterior” à ação social – ela se encontra “aninhada”,

---

<sup>57</sup> HAAS, 1992.

<sup>58</sup> Idem, 40

“incrustada”<sup>59</sup> em atividades concretas que perfazem a “vida cotidiana” dos agentes sociais<sup>60</sup>, permitindo assim lançar luz sobre a pesquisa empírica. Cada um dos autores privilegia certos “aspectos” da ação social.

Inicialmente, lançarei mão da contribuição de Anthony Giddens<sup>61</sup>. Em seguida, abordarei a contribuição de Ernst Haas<sup>62</sup>. Finalmente, uma comparação entre os autores faz-se necessária, para manifestar os pontos comuns capazes de servir como instrumentos analíticos para o presente trabalho. Somente em seguida poderemos abordar a ONU e as OMPs.

### **2.2.1. Anthony Giddens**

Para que entendamos as OIs como formas sociais específicas, é necessário antes proceder à caracterização das relações sociais em geral (delinear, pois uma “ontologia social”). Desta forma, inicialmente exporei o que Anthony Giddens denomina “Teoria da Estruturação” – uma moldura genérica para apreensão da ação social. Em seguida, adicionarei o que Giddens denomina “Modernidade Reflexiva” – implicando uma forma de reflexividade específica da ação social que dá origem a formas sociais singulares, tais como as OIs.

#### **2.2.1.1. A Teoria da Estruturação**

Giddens, preocupado com a constituição de uma “teoria geral” social, traz à tona diversas fontes – a fenomenologia, o interacionismo simbólico, a teoria dos “jogos de linguagem” de Wittgenstein, a dramaturgia de Goffmann, o estruturalismo de Lévi-Strauss, o pós-estruturalismo de Derrida e Foucault, o funcionalismo de Parsons e Merton, mais insumos da sociologia clássica de Marx, Weber e Durkheim<sup>63</sup>. E consegue, na concatenação de partículas desses autores precedentes e contemporâneos, uma combustão original – a “teoria da estruturação”, na qual a unidade de análise cabe à “dualidade da estrutura”<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> GIDDENS, 1998: XVI

<sup>60</sup> Idem, 2

<sup>61</sup> GIDDENS, 1998

<sup>62</sup> HAAS, 1990

<sup>63</sup> DOMINGUES, 2000: 63

<sup>64</sup> Ibidem

Afastando-se do funcionalismo e estruturalismo, Giddens afirma que a maioria das questões, em Ciências Sociais, não precisam de uma generalização para serem respondidas, nem implicam logicamente uma generalização posterior. Entretanto, a generalização não está ausente do arcabouço do autor. Duas formas de generalizações interessam à Teoria da Estruturação. Algumas se sustentam por serem conhecidas pelos próprios atores – e aplicadas em sua “performance” de ações sociais. Outras se referem a circunstâncias que são ignoradas pelos atores e que os afetam independentemente de sua vontade (esse tipo de generalização é tido como único digno de ser estudado, pela ortodoxia).

No caso da teoria social, é muito mais difícil “sustentar” a aceitação de teorias enquanto se buscam meios de comprovação destas, do que nas ciências naturais. Estabelece-se uma “dupla hermenêutica” – as condições causais implicadas em generalizações sobre a conduta humana encontra-se entrelaçada com o conhecimento que os atores têm sobre as circunstâncias de seu próprio agir. Teorias e descobertas em Ciências Sociais são suscetíveis de ter conseqüências práticas e política independentemente da sua “motivação inicial” ou da vontade de seus criadores.

Giddens preocupa-se, em sua obra, com a natureza da ação humana e do sujeito atuante; com a conceituação das interações; com a relação entre interações e instituições; finalmente, como mencionado a pouco, com a apreensão do significado prático da análise social <sup>65</sup>. A “Teoria da Estruturação” tem como ponto de partida, em contraposição à agência individual e à estrutura social tomadas isoladamente <sup>66</sup>, “práticas sociais” ordenadas no espaço e no tempo. A ontologia estruturacionista não veda a utilização de métodos quantitativos e é uma alternativa de relevo à “concentração epistemológica” tão comum nas Ciências Sociais.

O cerne da “Teoria da Estruturação” é o que o autor nomeia de “caráter recursivo” da ação social – esta, entendida como um horizonte de possibilidades num determinado contexto espaço-temporal (daí a “contextualidade da ação social”). Uma vez que um amplo leque de possibilidades de ação se coloca à “disposição” dos agentes (na forma de recursos materiais e imateriais), estes têm que fazer uma escolha – sem, no entanto, terem capacidade de controlar as

---

<sup>65</sup> GIDDENS, 1998: XVI

conseqüências dos seus atos (afinal, Giddens faz referência a vastas “redes” de atores e “contextos” sociais que continuamente interagem). O que os agentes conhecem a respeito do que fazem vai além do que podem dizer sobre o que fazem – uma “zona cinza” cognitiva entre o inconsciente e a consciência “explicitada” que Giddens denomina “consciência prática”.

Uma vez que os agentes sociais buscam previsibilidade em sua vida cotidiana (“segurança ontológica”<sup>67</sup>) – mais especificamente, “confiança de que os mundos social e natural são como parecem ser”<sup>68</sup> - Giddens se afasta dos teóricos da “tomada de decisão racional” (bem como da psicanálise freudiana), substituindo a noção de uma série de interações esparsas por um fluxo contínuo de interações que os agentes sociais perpassam, buscando estabilidade num contexto de mudanças contínuas. A “vida cotidiana” – o caráter rotinizado que a vida social adquire, entendida por contextos de espaço-tempo – à primeira vista pareceria um intrigante fenômeno frente à ontologia do “horizonte de possibilidades num determinado contexto espaço-temporal”, no entanto reveste-se de sentido e reclama para si o foco da teoria social do autor giddenesiana. É a ela que o autor se refere como sustentáculo do conceito de “caráter recursivo”. Em sua atividade cotidiana, atores sociais são “teóricos leigos” – o que pensam sobre o que fazem ajudam a constituir o seu “fazer” diário, este por sua vez objeto de estudo dos observadores sociais especializados (teóricos).

Como explicar a (relativa) estabilidade da vida cotidiana, pois? O autor apresenta suas respostas. Primeiramente, entendida a “vida cotidiana” como fluxo, é necessário quebrar o postulado da escolha racional episódica – muito do que os agentes fazem, estes fazem-no de maneira rotineira. Os fenômenos sociais não têm existência independente do conhecimento que os agentes têm sobre o que eles fazem (enquanto o fazem) em sua atividade diária. A rotinização é parcialmente responsável pela “segurança ontológica” dos atores sociais, conferindo continuidade (“serialidade”) e “previsibilidade” ao que poderia ser percebido como um fluxo cego, incontrastável, incontrolável de interações de todo tipo:

---

<sup>66</sup> Esta, conforme conceituada pelas correntes sociológicas funcionalistas e estruturalistas

<sup>67</sup> Idem, 8

<sup>68</sup> Idem, 15

“As espécies de entendimento ou conhecimento que os seres humanos têm de sua própria história são, em parte, constitutivas do que essa história é e das influências que atuam para mudá-la”<sup>69</sup>.

Os agentes sociais sabem como levar adiante suas vidas, numa determinada sociedade (contexto espaço-temporal) recorrendo ao “estoque de conhecimento” disponível. Lançando mão desse “estoque de conhecimento”, os agentes sociais “acessam” recursos materiais e imateriais que, por sua vez, serão subprodutos da própria interação. Daí o autor utilizar o termo “recursivo” para caracterizar a ação social – recriação constante da sociedade a partir dos próprios recursos que a constituem. Atividades sociais humanas não são criadas por atores sociais, mas continuamente recriadas por eles através dos próprios meios pelos quais os agentes sociais se expressam como atores<sup>70</sup>. Os agentes reproduzem continuamente as condições que os permitem agir. Práticas sociais fazem com que uma dada sociedade seja tanto “produto como produção” – daí o conceito de Giddens da “dualidade da estrutura” social:

“Na Teoria da Estruturação, considera-se ‘estrutura’ o conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social; as características institucionalizadas de sistemas sociais têm propriedades estruturais no sentido de que as relações estão estabilizadas através do tempo e espaço”<sup>71</sup>.

Em suma, os agentes sociais não criam a sociedade, apenas; bem como a estrutura não se limita a determinar o comportamento individual. Regras e formas de regulação são produzidas e reproduzidas pelos atores sociais, em suas práticas. A estrutura deixa de ser externa ao ator, estabelecendo com este uma relação de mútua constituição.

O próprio ator social, enquanto sujeito, tem na raiz de sua constituição (no espaço-tempo) as mesmas práticas sociais. A ação social recria a estrutura, que por sua vez reverbera sobre a ação. A estrutura afeta o comportamento dos atores graças ao conhecimento que os indivíduos têm sobre “como conseguir que as coisas sejam feitas”. Estrutura e agência não podem existir independentemente. Instituições sociais só existem na medida em que formas de conduta são cronicamente reproduzidas, estendidas em contextos cada vez mais “amplos” de

---

<sup>69</sup> Idem, XXIII

<sup>70</sup> Idem, 2

<sup>71</sup> Idem, XXV

espaço-tempo. Giddens pretende ir além da dicotomia micro-macro no que tange aos “contextos sociais”. Ele volta sua atenção para o modo como a interação nos “contextos de co-presença” (interações face-a-face) tem implicações estruturais em sistemas de amplo distanciamento espaço-temporal (ou, como as interações “reverberam” através do espaço-tempo e geram retroalimentação).

Veza que falamos em “recriação” e não “criação”, novamente temos um indicativo de transformação de um horizonte de possibilidades em atividade dita “rotineira”. Essa passagem é efetuada pelo que o autor denomina “monitoramento reflexivo”. A racionalidade dos atores sociais, para Giddens, tem duas dimensões. A primeira, a já conhecida capacidade de adequar meios a fins para a “eficiente maximização” destes últimos (instrumentalidade). Adicionalmente – para Giddens, mais relevante – os atores sociais têm uma racionalidade reflexiva. Os atores se auto-examinam, e examinam o resultado de suas ações, de forma contínua, em referência a atividades concretas da “vida cotidiana”. O que há de específico na capacidade cognitiva humana é que esta não se traduz como mero autoconhecimento, mas como monitoramento contínuo, reflexivo, de práticas sociais – estas, por sua vez, somente tornadas “as mesmas” através do espaço-tempo graças à reflexão. Os homens monitoram continuamente a sua atividade e os “contextos de interação”, esperando o mesmo dos demais (mais um elemento que concorre para conferir “segurança ontológica”).

Veza que não é possível controlar muitas das conseqüências de seus atos (estas reverberam por contextos espaço-temporais aos quais os atores sociais, muitas vezes, não têm acesso direto), os atores sociais têm que lidar com tais conseqüências não-premeditadas e, num sentido amplo, com um mundo social constantemente exposto à mudança (Giddens critica abordagens monocausais da mudança social). Têm que gerar “mecanismos de regulação flexível” – regras – capazes de se retroalimentar <sup>72</sup> recursivamente. As regras sociais não simplesmente “congelam” a mudança, nem são imutáveis ou “pétreas” como a visão ortodoxa da estrutura nos aponta (na visão de Giddens, esta as caracteriza como um limite “físico”, quase um “esqueleto”); elas controlam o ritmo da mudança que incide sobre elas próprias, as regras.

---

<sup>72</sup> Giddens emprega aqui o termo anglo-saxão “feedback”

Regras e recursos são dois aspectos da vida social. Regras – procedimentos que os atores sociais seguem em sua vida social, como resultado do conhecimento mútuo e da necessidade de “segurança ontológica” – são elas próprias mudadas como resultado de novos padrões de interação e diferentes “disponibilidades” de recursos. Estes passam a “existir” via ação humana, sendo divididos em alocativos e autoritativos. São recursos alocativos: terra, tecnologia, instrumentos de produção etc. Recursos autoritativos resultam da capacidade de alguns indivíduos dominarem outros, sendo, pois, imateriais. Somente existem na interação.

No espaço e no tempo, as sociedades diferem em suas práticas sociais (criando, pois, diferentes “sistemas sociais” – padrões de relações sociais que persistem numa dada articulação espaço-temporal) – daí a especial atenção devotada pelo autor aos dias que correm, por ele caracterizados como uma nova “etapa” da Modernidade, dita Modernidade Reflexiva). A tendência acentuada a uma expansão da “automonitoração” política por parte do Estado é característica da Modernidade no Ocidente em geral, criando o clima social e intelectual a partir do qual discursos especializados, “profissionais”, da ciência social se desenvolveram, mas que ambos também expressam e fomentam.

Em suma, os agentes sociais não criam a sociedade, apenas; bem como a estrutura não se limita a determinar o comportamento individual. Regras e formas de regulação são produzidas e reproduzidas pelos atores sociais, em suas práticas. A estrutura deixa de ser externa ao indivíduo, estabelecendo com este uma relação de mútua constituição.

### **2.2.1.2. Reflexivismo e Modernização**

O conceito de “organização”, para Anthony Giddens, é central para que compreendamos a Modernidade. Esta, para o autor, difere substancialmente das formas de vida predecessoras, erigidas aquelas sobre a dúplice certeza da “presença divina” e da tradição. As instituições modernas diferem de todas as precedentes em dinamismo e impacto global. Modificações profundas nas relações sociais tiveram lugar, na Europa (posteriormente, “exportadas” para o restante do globo), graças à convergência de quatro processos: o advento da industrialização, a consolidação do modo de produção capitalista, o surgimento de

“instituições de controle” e a “industrialização da guerra”. Têm lugar uma nova conformação das relações sociais, via uma característica peculiar que o autor denomina “reflexividade”, capaz de prover o “desencaixe” das instituições, que podem ser projetadas de seus locais de origem para indefinidas extensões de espaço-tempo. Abordaremos todos esses pontos em seguida.

A “novidade” moderna vem na forma de uma reorganização espaço-temporal. O tempo é “esvaziado” e “padronizado”, exemplificado pelo relógio, em contraste com o tempo governado pela Natureza dos antigos. O mesmo acontece com o Espaço, tornado uma forma abstrata, como nas projeções cartográficas (em contraste com períodos anteriores, admite-se que não há um ponto privilegiado para organizar todo o espaço). As práticas sociais, via mecanismos de “desencaixe” (fichas simbólicas e sistemas peritos) desenraizam-se dos seus contextos “locais” de origem e podem ser projetadas por extensões indefinidas desse espaço-tempo “vazio e padronizado”. Daí os distintivos impactos extensivo (práticas sociais que abrangem todo o globo) e intensivo (reorganização da identidade e da “intimidade”) associados à Modernidade.

A Modernidade implica a desautorização da tradição e a admissão da não-interferência divina nos assuntos terrenos. A Razão moderna, que substitui a religião e a tradição como “bússola” das formas de vida, porém, não provém certeza comparável aos períodos anteriores. O edifício moderno se ergue sobre alicerces de dúvida. Isso não vale apenas para as questões da Ciência – no seio da qual o princípio metodológico da dúvida é fundamental. Giddens assume que não há uma relação de subordinação entre a agência individual e as estruturas sociais, mas uma relação de mútua constituição da sociedade, através de práticas. Daí advém contextos de incerteza e múltipla escolha.

Entretanto, o autor qualifica o impacto da dúvida na Modernidade, quando postula que “o que os agentes sabem sobre o que fazem têm efeitos sobre o que fazem, enquanto o fazem” (tal é o conceito de reflexividade). As formas de conhecimento que os agentes detém – conquanto provisórias e continuamente questionadas – se inserem diretamente nas práticas sociais que, por sua vez, reconstituem a sociedade. Instaure-se uma dinâmica, movida a conhecimento, entre os agentes e suas práticas. A dúvida não é um simples impeditivo,

implicando paralisia da agência e “crise de identidade”<sup>73</sup>. Ela é um “motor” do conhecimento (princípio metodológico da dúvida) e igualmente uma força que impele os agentes – em busca de “segurança ontológica”<sup>74</sup> - a embutir conhecimento em suas práticas. Os agentes sociais, pois, constantemente se recapacitam à luz de novo conhecimento embutido em suas práticas. Com isso, Giddens nos afirma que o conhecimento (especificamente, as Ciências Sociais) tem um papel inestimável não apenas como “leitura” da Modernidade, mas como produção desta, num processo infundável, em que o conhecimento “disponível” é continuamente monitorado contra o pano de fundo das práticas dos agentes. “O futuro é continuamente trazido para o presente pela organização reflexiva dos ambientes de conhecimento”<sup>75</sup>.

O presente trabalho, portanto, contém a possibilidade de contribuir, de alguma forma, para não apenas lançar luz sobre práticas sociais que interessam à disciplina das RIs, mas também para moldar estas práticas, num futuro indeterminado.

### **2.2.2. Ernst Haas**

A trajetória intelectual do autor perpassa boa parte dos debates em RIs, no século XX. Assumindo uma posição paralela aos chamados “debates formadores” da disciplina, Haas não obstante, de tempos em tempos, emergiu como protagonista de propostas de aproximação entre as RIs e outras disciplinas sociais como a Ciência Política e a Sociologia, alargando, pois, o escopo dos estudos na área. Seu trabalho inicial, nos anos 1960, propunha-se reformador das abordagens funcionalistas então em voga. Haas tornou-se, assim, um dos nomes-chave do dito “Neo-Funcionalismo” em RIs, voltado para os estudos de Integração Regional. Nos anos 1990, o autor, num duplo movimento de crítica e reforma de seus argumentos iniciais, foca-se na proposição das instituições internacionais como entidades que aprendem ativamente e modificam, como conseguinte, o “ambiente” no qual são formadas (o conceito de Aprendizado não era uma novidade na obra do autor, porém nesse momento ele é informado pela obra

---

<sup>73</sup> GIDDENS, 2002, 25

<sup>74</sup> *Ibidem*

inovadora de seu filho, Peter Haas, referente às ditas “comunidades epistêmicas”). A utilização do conceito de Aprendizado por Haas pode ser vista como uma “ponte” entre o autor e abordagens ditas “construtivistas” em RIs.

Devemos caracterizar, pois, dois momentos do trabalho do autor. Inicialmente, suas incursões pioneiras nas RIs, reformando o Funcionalismo de Mitrany e fazendo desse “Funcionalismo reformado” a ponte para o diálogo com outras ciências sociais. Em seguida, as “obras tardias” do autor merecerão cuidadoso exame, aprofundando suas considerações prévias sobre as condições da mudança nas RIs e a renovada relevância do conceito de “aprendizado”.

### **2.2.2.1.**

#### **Haas nos anos 1960, Neo-Funcionalismo**

O Funcionalismo em Relações Internacionais, conforme a caracterização de seu autor-chave, David Mitrany, propugnava a separação entre tarefas técnicas e tarefas políticas a serem executadas por instituições internacionais. Enfatizando a necessidade de solução de problemas (técnicos) comuns, ao invés de questões (políticas) que provocavam dissidência e clivagem, Mitrany propõe uma reformulação das RIs com base numa rede de instituições de caráter técnico (organizações funcionais, em contraposição à organizações “políticas” como a Liga das Nações). Os técnicos (especialistas) encarregados da gestão internacional dos “problemas comuns”, via interação, criariam vínculos de lealdade para além das lealdades políticas limitadas pelas fronteiras soberanas do Estado-Nação (Mitrany diz que eles aprenderam a conviver e criam expectativas comuns de solução de problemas para além das lealdades nacionais <sup>76</sup>). À medida em que surgem os resultados positivos da cooperação, atendendo cada vez mais o interesse dos indivíduos, as instituições internacionais progressivamente substituiriam os estados-nação como lócus de lealdade política. Não apenas os técnicos “aprenderiam” a conviver e a reorientar suas expectativas na direção das instituições – o mesmo ocorreria com os indivíduos. O pragmatismo da abordagem de Mitrany desemboca num cenário em que questões técnicas crescentemente infiltram-se e influem nas decisões políticas, ensejando a criação

---

<sup>75</sup> Idem, 26

<sup>76</sup> MITRANY, 1934: 15

de uma rede de instituições de caráter técnico no seio do sistema de estados-nação. A legitimidade dos indivíduos, no longo prazo, derivada da satisfação de seus interesses, seria paulatinamente transferida dos estados para as organizações.

Haas faz uma crítica à abordagem mitranyana, mas como ele próprio diz, uma crítica “construtiva”. O autor vê a separação entre técnica e política, central no Funcionalismo, como promissora “cabeça-de-ponte” para aproximar as Relações Sociais de outras disciplinas. Após efetuar sua crítica, ele buscará compatibilizar os atributos de um renovado Funcionalismo em Relações Internacionais com o Funcionalismo da Sociologia (mais especificamente, com o Funcionalismo de Talcott Parsons e a Teoria dos Sistemas).

Haas parte da menção de Mitrany à centralidade da “necessidade” de solução de problemas comuns – esta deixaria claro que as instituições internacionais não subsistem numa espécie de “vácuo”, mas estão “embutidas” num sistema. O autor utiliza o conceito de integração como elemento-chave para possibilitar a passagem do Funcionalismo de Mitrany a um Funcionalismo “refinado”, embebido na Sociologia e Ciência Política. Haas utiliza o conceito parsoniano de sistema, mas reorienta a análise na direção de uma abordagem processual. Integração refere-se ao processo que liga um determinado sistema internacional “concreto” a um proposto sistema internacional futuro. Integração, pois, refere-se à mudança do sistema internacional. Referindo-se às RIs dos anos 1960, Haas afirma que a integração então se refere a um incremento substancial na interação dos estados-nação e das instituições internacionais. A interação entre os agentes das RIs é que abre a possibilidade da mudança (a mudança, pois, é processual) *para além dos estados-nação* (a obra-chave desse momento da trajetória de Haas chama-se precisamente “*Beyond The Nation State*”).

Haas aponta o “interesse de elites políticas” em cooperar para atingir resultados máximos na solução de problemas comuns no âmbito internacional como motor da mudança. Coalizões de interesses formadas no interior das OIs – burocracias nacionais e transnacionais – se unem na empreitada cooperativa. São essas coalizões os “catalisadores” da mudança. Digna de nota é a consideração de que os resultados de políticas cooperativas bem-sucedidas “reverberam” sobre os agentes-burocracias, incentivando cooperação adicional em outros campos. Cooperação bem-sucedida numa determinada área temática enseja a reprodução dos mecanismos cooperativos, analogamente, em outras áreas. Tal resposta

favorável dos agentes a iniciativas bem-sucedidas de cooperação configura o chamado “efeito transbordamento”. Haas utiliza esse conceito em contraposição ao conceito mitranyano de “Aprendizado” dos corpos técnicos que, em constante interação, acabam por criar laços de lealdade superiores à lealdade que cada técnico tem para com seu estado-nação. Haas trabalha com a satisfação do interesse dos agentes, enquanto que Mitrany centra atenção num mecanismo de “socialização” de técnicos.

O estado se torna crescentemente indesejável, como resultado deliberado da cognição dos atores colocada a serviço da solução de problemas políticos e aplicada ao processo cooperativo. Inicialmente, a visão é de “problemas comuns, para além da capacidade do Estado-Nação”. Processualmente, temos que “a cooperação produz instituições mais eficientes do que o Estado-Nação” e o próprio processo cooperativo “amarra” os atores às instituições criadas, em termos de lealdade e satisfação de seus interesses. Daí a mudança de significado da frase “*Beyond The Nation-State*” – antes, apenas uma constatação de problemas para além da capacidade de realização dos estados, em seguida uma constatação de que o sucesso das instituições criadas aponta para a inadequação e superação do Estado no longo prazo. Daí a predileção do autor pelos estudos de Integração Regional, nos anos 1960.

Haas foi pioneiro na junção dos argumentos técnicos e políticos para explicar o recurso às OIs como instituições promotoras da cooperação, por parte de “outros agentes”, em seus trabalhos da década de 1960, em contraposição à consolidada clivagem entre OIs de propósitos técnicos e OIs “políticas” derivada da grande influência da obra de David Mitrany. Nesse momento da obra de Haas, a dinâmica cooperativa – ou, as modificações, no tempo, que os resultados da cooperação provocam nos agentes – apresenta-se como algo fundamental a ser compreendido, tomando mesmo precedência frente a explicações acerca das causas da cooperação e ou da descrição do funcionamento de OIs em específico. O autor, repetidas vezes, menciona a importância das interações entre interesses dos agentes e resultados do processo cooperativo, ou, em suma, como a mudança é elemento constante no processo cooperativo.

A “virada” na obra do autor têm lugar quando este passa a se preocupar com o efeito que o conhecimento que os atores possuem sobre o processo cooperativo têm para a própria cooperação. É esta novidade que nos permite aproximar as

obras de Haas e Giddens e, portanto, possibilita a constituição do marco teórico do presente trabalho. A ênfase no aprendizado, característica das obras tardias de Haas, deriva dessa preocupação – como o conhecimento que os agentes possuem faz diferença no tipo de decisões políticas que tomam. Não se trata, pois, de um retorno ao tecnicismo de Mitrany e sim, de uma reformulação da relação entre conhecimento e práticas sociais. O conhecimento sobre o processo cooperativo torna-se uma variável fundamental para o jogo do poder político, num sentido amplo. “Conhecimento é poder”<sup>77</sup>. Em que circunstâncias o conhecimento faz diferença em termos de decisões políticas tomadas?

#### **2.2.2.2.**

#### **Haas nos anos 1990, “proto-construtivismo”**

O autor, inicialmente, postula que o conhecimento especializado auxilia na moldagem dos interesses de atores políticos. Como Max Weber, Haas defende que interesses, não idéias diretamente, moldam a ação social. Mas as “visões de mundo”, criadas por idéias, freqüentemente canalizam as dinâmicas do interesses quando os agentes interagem. Desta forma, as práticas dos atores podem ser definidas como um exercício de definição e realização de interesses, informados por padrões cambiantes de conhecimento sobre o Homem e a Natureza. Mantendo seu foco nas OIs, Haas buscará, em seguida, analisar as práticas “reais” de tais organizações, e como estas sofrem o impacto de novas idéias, novo conhecimento.

Partindo de um “olhar retrospectivo hipotético” sobre a segunda metade do séc. XX, Haas vê os estados soberanos como crescentemente interdependentes entre si, processo que desembocou na criação de diversas OIs. Entretanto, na década de 1980 os estados teriam “se desapontado” com as OIs, lançando dúvidas sobre o futuro da cooperação nelas fundada<sup>78</sup>.

Uma vez que a satisfação dos estados com as OIs não é, pois, uma constante, Haas, em seguida, se propõe a fazer uma abordagem “solucionadora de problemas” e “colaborativa” das OIs<sup>79</sup>, afirmando que a cooperação pressupõe interesses explicitamente articulados, mas que estes, em contraposição ao apontado pelas abordagens “racionalistas” das RIs, não se opõe a valores ou idéias

---

<sup>77</sup> HAAS, 1990

<sup>78</sup> HAAS, 1990: 1-2

– pelo contrário, os interesses derivam dos valores dos atores <sup>80</sup>. Os estados buscam nas OIs tanto a minimização dos riscos quanto a satisfação de seus interesses (satisfação essa que deriva, por sua vez, dos valores de que estão imbuídos). Para o autor, a cooperação futura deriva do histórico de cooperação prévia nas mentes dos atores coletivos (conjuntos de burocracias oriundas dos governos e funcionários das próprias OIs, atuando conjuntamente) responsáveis pelo gerenciamento das OIs <sup>81</sup>. Da avaliação, por estes referidos atores coletivos, das experiências progressas deriva a “moldagem” das políticas a serem adotadas pelas OIs, buscando satisfazer (atender aos interesses/valores) dos estados – o que Haas denomina “o problema a ser resolvido” <sup>82</sup>. OIs, pois, são entidades que constantemente se “auto-interpretam” à luz de sua “tarefa” de satisfação dos interesses/valores (cambiantes) de seus fundadores.

Haas afirma ser seu objetivo explicar “como muda o problema a ser resolvido nas OIs” <sup>83</sup>. Para tal, aponta duas hipóteses: “Adaptação” e “Aprendizado”. A Adaptação consistiria na “adição ou retirada de novas tarefas sem modificação dos valores, metas e regras primordiais, sem redefinir toda a moldura cooperativa” (conjunto de mudanças pragmáticas e “cumulativas”, fundadas numa racionalidade “técnica”) <sup>84</sup>. O Aprendizado, por sua vez, envolveria a “redefinição da moldura cooperativa, uma vez que os valores, metas e regras originais são repensados, podendo mudar” (conjunto de mudanças “revolucionárias”, não-cumulativas, fundadas numa racionalidade “substancial”) <sup>85</sup>. Haveria, ainda, a possibilidade de que uma organização internacional sofresse os efeitos da constante ausência de consenso a respeito de valores, metas e regras – o que o autor denominou “turbulência sem consenso” <sup>86</sup>.

O autor, pois, se propõe a “mapear” como as mudanças ocorrem e em que medida, nas OIs, trabalhando com variáveis descritivas e conceitos avaliativos – através de uma tipologia de inspiração weberiana <sup>87</sup>, com vistas a colaborar para o aperfeiçoamento das OIs frente aos interesses/valores dos estados. “Por que e

---

<sup>79</sup> Idem, 2

<sup>80</sup> Ibidem

<sup>81</sup> Idem, 2-3

<sup>82</sup> Ibidem

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Ibidem

<sup>85</sup> Ibidem

<sup>86</sup> Idem, 4

como os atores mudam suas visões (explícitas ou não) sobre o que eles consideram ‘o problema’ num processo cooperativo” é a pergunta que norteia a argumentação de Haas, culminando na caracterização das OIs como “inovadoras” (ainda que não sejam responsáveis exclusivas pela mudança). OIs provêm “espaços políticos” para criação e adoção de inovações, mais do que serem simples instrumentos de “escolha racional” para maximização dos interesses dos estados <sup>88</sup>. OIs, mais que *otimizar* as interações dos estados, *satisfazem* determinadas demandas estatais. Na busca por efetividade, as OIs mudam, inovando – via Adaptação ou Aprendizado.

A lógica desta análise é dita “cognitiva” <sup>89</sup>, pois se predispõe a analisar a formação dos interesses, “por que demandas particulares são ligadas em pacotes, por que problemas são concebidos de forma simples ou complexa” <sup>90</sup>. Para o autor, mudanças nas aspirações e instituições humanas no longo prazo são causadas principalmente pela forma como o conhecimento sobre a Natureza e a Sociedade é articulado com interesses e objetivos políticos <sup>91</sup>. Elementos de relevo, nesse sentido, são providos pela análise que Cox & Jacobsen efetuaram acerca da “anatomia da influência” nas OIs <sup>92</sup>.

Paralelamente ao histórico da cooperação “presente” na mente dos atores coletivos, o processo de reavaliação também depende do “conhecimento disponível sobre ‘o problema’ a ser resolvido” – o que Haas denomina “conhecimento consensual”:

“Entendimentos aceitos sobre ligações causais acerca de qualquer conjunto de fenômenos considerados importantes pela sociedade, dado que somente a finalidade da cadeia de causação aceita é sujeita a contínuo teste e exame pelos procedimentos adversários” <sup>93</sup>.

Este tipo de conhecimento extra-organizacional provem de fontes científicas e não-científicas, tidas como dotadas de autoridade e “confiabilidade” – as chamadas “comunidades epistêmicas” <sup>94</sup>. O impacto das comunidades epistêmicas

---

<sup>87</sup> Idem, 9

<sup>88</sup> Idem, 14

<sup>89</sup> Idem, 9

<sup>90</sup> Idem, 10

<sup>91</sup> Idem, 11

<sup>92</sup> COX & JACOBSEN, 1975

<sup>93</sup> HAAS, 1990:21

<sup>94</sup> HAAS, 1992.

não ocorre espontaneamente – é necessário que coalizões de burocracias, nacionais e transnacionais, as adotem como referência para a ação. Todas as formas de organização social são capazes de aprender, de mudar suas instituições e práticas em busca de maiores benefícios. Tornando “conhecimento consensual”, novas idéias acenam com o aperfeiçoamento da função “solucionadora de problemas” das OIs, muitas vezes redefinindo “o problema a ser solucionado”. A promessa de eficiência é o que leva as OIs (e os atores coletivos) a se embasar neles no processo decisório. Dois vetores, pois, influenciam o processo de tomada de decisão: conhecimento “presente” e “passado”. Elementos que têm relevo na análise “cognitiva” de Haas são o chamado “desenho institucional” das OIs, o estado da tecnologia disponível para os atores coletivos em cada período histórico e ainda “constrangimentos externos” (por exemplo, relacionados com o financiamento das OIs, inteiramente dependentes dos estados nesse sentido).

Haas, enfim, afirma que, uma vez que “quem aprende” são burocracias, é necessário reformular o estudo das últimas no seio das RIs. Tradicionalmente as burocracias são analisadas sob o ponto de vista da Ciência Política – na qual burocracias, entes racionais, maximizadores, buscam manter o maior controle possível sobre seu “ambiente”, buscando sobreviver. As mudanças levadas a cabo, pois, são de caráter pragmático, coadunando-se com a manutenção da moldura cooperativa pré-existente (o que se traduz como o conceito de Adaptação de Haas). Para o autor, “nenhuma dessas condições é consistentemente preenchida pelas OIs”<sup>95</sup>. É exatamente por isso que as OIs podem questionar seus próprios objetivos, sendo, pois, capazes de não somente se adaptar, mas também aprender (caso haja “carência de novas soluções, possibilidade de encontrá-las e urgência”<sup>96</sup>). Haas ainda diferencia sua proposta da análise funcionalista aplicada às RIs, no sentido que aquela compreendia mudanças no comportamento dos atores derivadas apenas de processos cooperativos bem-sucedidos – o chamado “efeito transbordamento”<sup>97</sup>. Erros podem ser indicadores de necessidade de inovações, para os estados, bem como resíduos de processos adaptativos continuamente bem-sucedidos. Para o autor, enfim, Adaptação é algo relativamente abundante e Aprendizado, algo deveras raro, dada a complexidade da definição de “quão

---

<sup>95</sup> Idem, 30

<sup>96</sup> Idem, 27

<sup>97</sup> NYR JR, 1970

rápida e prontamente” as OIs estariam dispostas a re-examinar suas “fundações”<sup>98</sup>.

Para os fins da presente pesquisa, pois, tem-se que as experiências vividas no seio de organizações, ao longo do tempo, ocasionam mudanças significativas na atuação e nas políticas geradas intra-organizacionalmente, uma vez que a organização (seus constituintes<sup>99</sup>) encontra-se envolvida num constante processo de (re)avaliação<sup>100</sup> de suas práticas contra o pano de fundo das atividades da organização. Esta reavaliação das práticas, por sua vez, pode se chocar com o “desenho institucional” da mesma organização<sup>101</sup>, ensejando movimentos de “reforma institucional” em variados graus. Como resultado desse complexo processo de auto-avaliação, as organizações podem ou não modificar seus “propósitos essenciais”, fazendo alterações meramente tópicas em suas atividades (curso de ação dito “adaptação”<sup>102</sup>) ou então se engajar em horizontes de “mudança profunda” no curso prazo sem precedentes (“aprendizado<sup>103</sup>”). Diferentes propostas de “reforma institucional” têm, então, lugar.

### 2.2.3

#### **Giddens e Haas: sobreposições, sinergias, incongruências**

Como dantes exposto, tanto Giddens quanto Haas fornecem subsídios para a análise de “organizações que aprendem”. Como, porém, compatibiliza-los – autores que partem de extremos diferentes do debate sociológico? Antes – por que o presente trabalho escolheu utilizar ambos, e não optar por um deles? Um debate entre suas contribuições lançará luz sobre essas questões.

No que diz respeito ao debate epistemológico em Ciências Sociais, Giddens se coloca como alternativa explícita ao que denomina “consenso ortodoxo” (ele se refere às correntes do Funcionalismo e Evolucionismo). Sua ontologia estruturacionista configura um programa de pesquisa alternativo, fundado sobre a mútua constituição de agência e estrutura sociais. Giddens foi um dos responsáveis, na teoria social, por empreender uma tentativa de sintetizar diversas

---

<sup>98</sup> HAAS, 1990: 36

<sup>99</sup> HAAS, 1990: 26

<sup>100</sup> Haas emprega aqui o termo anglo-saxão “feedback”

<sup>101</sup> MEYER & ROWAN, 1991: 50

<sup>102</sup> HAAS, 1990: 3

<sup>103</sup> Ibidem

abordagens, mais ou menos unilaterais, de autores anteriores<sup>104</sup> - buscando uma dúplice alternativa, à fragmentação teórica da década de 1960 e ao chamado “consenso ortodoxo” dos anos 1950, centrado no Funcionalismo e tendo Talcott Parsons como principal expoente. Os subsídios que a obra de Giddens têm a oferecer às Relações Internacionais podem recolocar a disciplina no seio de um debate mais amplo em “teoria social”. É uma abordagem transdisciplinar.

Haas, por seu turno, parte do interior de correntes do “consenso ortodoxo” (Funcionalismo) para paulatinamente ampliar os limites de sua análise. Haas opera uma reforma do Funcionalismo, sucessivamente incorporando novas hipóteses, “reformando o edifício” dessa corrente agindo no seu interior. Posteriormente, na passagem entre os “dois momentos” da obra de Haas, o conceito de Aprendizado permite ao autor se posicionar próximo ao que podemos chamar de “programa de pesquisa construtivista”, uma epistemologia alternativa ao “racionalismo” nas RIs. Ele busca reconciliar as análises de RIs com outras Ciências Sociais sem, no entanto, abandonar o foco conferido às RIs. É uma abordagem interdisciplinar.

Em relação à forma como os autores abordam a mudança, nas relações sociais, temos Giddens trabalhando a mudança como um pressuposto – uma condição dos atores modernos. Ele não se preocupa com a categorização da mudança, com a criação de uma tipologia (por exemplo, opondo Adaptação à Aprendizado). O “ciclo da mudança” de Giddens é mais extenso, podendo indistintamente envolver ambos. O conhecimento detido pelos agentes é constantemente questionado, assim como as identidades dos atores são constantemente reconfiguradas à luz de novo conhecimento “insurgente”. Em termos das categorias “espaço” e “tempo”, não custa lembrar que Haas trabalha com um “edifício cartesiano” e Giddens se propõe a ir além, buscando um espaço-tempo que poderia ser dito “multidimensional”.

Categorizar a mudança, por sua vez, é uma preocupação de Haas. As comunidades epistêmicas têm um papel fundamental na possibilitação do Aprendizado (mudança nas teorias que fundamentam a ação das OIs). A ontologia de Haas apresenta formas de monitoramento reflexivo, por parte dos agentes, que

---

<sup>104</sup> DOMINGUES, 2001: 57

podem ou não ser informados por conhecimento técnico. A reflexividade de Giddens é essencial. No caso de Haas, ela pode ser dita seletiva.

Finalmente, chegamos à indagação acerca do Aprendizado. Quem aprende? Giddens trabalha com um escopo amplo. Tanto indivíduos quanto as formas sociais modernas (por exemplo, OIs) aprendem continuamente. Haas apresenta um escopo mais restrito. São fundamentalmente coalizões de burocracias, nacionais e transnacionais, que aprendem, dependendo da ação das comunidades epistêmicas. Indiretamente, instituições sociais como as OI podem aprender, através das coalizões burocráticas formadas em seu interior.

Avançando no debate, chegamos aos constrangimentos enfrentados por cada um. Giddens, com seu conceito de “Modernidade reflexiva” (em associação com sua Teoria da Estruturação), delineia uma ontologia que, não obstante repouse para além das caracterizações habituais das Relações Internacionais (ou seja, não se trata apenas de uma simples ampliação do leque de opções analíticas à disposição do profissional de RIs), abre as portas para um diálogo com esta disciplina, reposicionando-a no seio de uma mais ampla “teoria social”. O problema referente a Giddens consiste na adoção de uma metodologia que operacionalize sua ontologia em termos da pesquisa empírica. Em outras palavras, para avaliar o processo de reflexão dos agentes sociais, é preciso “colocar entre parênteses” – categorizar – o fluxo da vida social, determinar “referências” para caracterizar a mudança.

Haas, por seu turno, apresenta uma tipologia para avaliação da mudança em organizações sociais. O autor apresenta dois resultados possíveis para a busca, por parte de uma organização, por satisfazer os interesses de seus criadores – Adaptação ou Aprendizado, o último dependendo da existência de “comunidades epistêmicas” que disponibilizem novo conhecimento para as organizações. O problema concernente a Haas diz respeito ao caráter não-processual de sua análise, e ao seu caráter “casuístico” (sua hipótese de organizações como agentes da mudança carece de uma sustentação ontológica mais clara). Ademais, quando Haas se refere ao Aprendizado, o faz de forma restritiva – dependendo da variável independente “comunidades epistêmicas”.

O presente trabalho questiona ambos os autores, a fim de cotejar a ontologia de Giddens e a metodologia de Haas, dando “voz” para as contribuições teóricas de cada um, na busca por um “chão comum”. Ambos têm muito a dizer – mas são

seus silêncios que preocupam o presente trabalho. É a partir deles que surgem os contornos de uma abordagem integrada. Faz-se necessário “colocar entre parênteses” o fluxo de práticas que constitui a vida social, “congelar” a mudança contínua – para os fins da análise, determinar um “começo” e um “fim” em relação aos quais caracterizar “que tipo de mudança” ocorreu. Faz-se necessário ampliar a hipótese de Aprendizado, rompendo com a condição restritiva da existência de “comunidades epistêmicas” – todos os agentes sociais podem aprender, de forma “autônoma”. Ainda, dentro de um espectro amplo de formas de monitoramento reflexivo levadas a cabo pelos agentes sociais, na Modernidade, faz-se necessário estabelecer um referencial para a pesquisa empírica – e uma possibilidade, nesse sentido, é o conceito de *feedback*, que pode ser tomado como o ponto de encontro dos autores. Como vimos anteriormente, Giddens emprega o termo como “mecanismos de reflexão flexíveis capazes de se retroalimentar recursivamente”, enquanto que Haas utiliza o termo, no mesmo diapasão, como “reavaliação das atividades e propósitos das OIs à luz da experiência progressa”. Giddens e Haas estão compartilhando o mesmo sentido quando se referem ao *feedback*, somente com a variação do objeto de suas análises – Giddens, em referência a qualquer agente social e Haas focando-se nas OIs.

Uma vez apontados os limites de cada autor e estabelecido um “chão comum” entrecruzando suas contribuições, podemos vislumbrar a tipologia desenvolvida por Haas como um caso específico de “estruturação”, relativo a alguns atores sociais, no contexto da Modernidade Reflexiva. A contribuição de Giddens, por sua vez, pode ser tomada como uma “moldura” capaz de ensejar a visão das mudanças institucionais relativas às OMPs da ONU não como fenômeno apartado, no tempo e no espaço, de práticas sociais precedentes – mas como parte de um contínuo de práticas sociais constantemente reavaliadas, e reconfiguradas, contra o pano de fundo da experiência do dia-a-dia.

Vale ressaltar que ambos levam a cabo uma mesma crítica às correntes deterministas, em Ciências Sociais. Uma vez aberta a possibilidade de modificação da estrutura pelos agentes (em Haas) ou da mútua constituição de agentes e estruturas (Giddens), as estruturas passam a ser vistas, em contraposição às correntes “racionalistas” das RIs, como simultaneamente representando *impedimento e possibilidade* para os agentes.

Apresentadas e cotejadas as contribuições dos autores, nesse momento faz-se mister, para os propósitos do trabalho, localizar no seio dos órgãos que formam o chamado “sistema ONU” os processos que configuram o conceito de *feedback* caracterizado por Anthony Giddens e Ernst Haas – e, a partir daí, avaliar em que medida a ONU “aprende” ou “se adapta” ao contexto internacional do pós-Guerra Fria, referente às OMPs.