

Relações Internacionais: conceitos, atores, processos, instituições e teorias

Marco Cepik (22/01/2018)

Neste texto comento o ponto 1 (Relações Internacionais) do conteúdo de Política e Segurança, parte da lista de conhecimentos específicos para o cargo 1 (Oficial de Inteligência (Área 1)). Como em outros conteúdos específicos do Edital, este primeiro item é muito amplo e abarca, na verdade, um resumo de toda a área acadêmica de Relações Internacionais. Também é mais abstrato do que os demais itens, que lidam com aspectos delimitados, tais como leis ou períodos históricos, por exemplo. Portanto, o objetivo aqui é prover um breve sumário que contemple o ponto, mas que não substitua leituras complementares que possam ajudar os candidatos (Pecequillo, 2005; Baylis et al, 2014).

Conceitos

Do meu ponto de vista (que não necessariamente coincide com a banca do concurso), os conceitos básicos que um candidato precisaria saber são os seguintes: poder, estado, relações internacionais, diplomacia, regimes e ordem internacional. Cada um desses conceitos é polissêmico, ou seja, tem mais de um significado possível. Em decorrência, também são polêmicos e contestados. Para ser breve, não vou explicar as polêmicas. Apenas mencionarei a definição que me parece razoável. Caberá a cada candidato refletir e verificar alternativas, concordâncias e discordâncias.

Poder é a capacidade de fazer algo sem impedimentos. Em política, o poder é uma relação social em que um ator individual ou coletivo exerce comando com probabilidade de sucesso sobre outros atores, que podem ou não resistir. Portanto, o poder de uns encontra limite no poder dos demais. Os instrumentos e mecanismos de poder constituem um gradiente que vai da coerção e da dissuasão até a aquiescência e o consenso voluntário, passando pela autoridade. Em relações internacionais, o poder é predominantemente negativo, ou seja, é a capacidade de impor limites ao comportamento dos outros. Por exemplo, ser capaz de se defender contra a agressão e a conquista militar, ou dissuadir um país de usar armas nucleares por medo da retaliação nuclear.

Por sua vez, segundo a definição sintética da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Obrigações dos **Estados** (1933), três requisitos materiais e um subjetivo definem a personalidade jurídica internacional deste tipo de ator coletivo. Um Estado é composto por um território, uma população e um sistema de governo capaz de exercer a soberania sobre o território e conduzir relações internacionais com outros estados. O quarto elemento, de natureza, subjetiva, é o seu reconhecimento e aceitação por parte dos demais estados. Em 2015, existiam 195 estados independentes reconhecidos no mundo, sendo 193 membros da Organização das Nações Unidas e dois com status de observadores. Os Estados existentes são muito diferentes em relação ao grau em que cada requisito está presente, bem como nas proporções de território, população e capacidades que cada um concentra. Existem estados tão extensos territorialmente como a Federação Russa (17.075.400 km²), ou ainda menores do que a Holanda (42.508 km²). Tão populosos como a Indonésia

(255.461.700 habitantes), ou tão escassamente povoados como o Qatar (972 mil habitantes). Reconhecidos por todos, ou contestados por muitos, mais ou menos ricos, poderosos e desiguais. Ainda assim, com a exceção da Antártida, nenhum outro território significativo do planeta terra está isento das pretensões de soberania dos diversos estados (*terra nullis*).

As **relações internacionais** são constituídas pelos fluxos produzidos pelos humanos que atravessam as fronteiras entre os estados e os espaços comuns (a Antártida, os oceanos, o espaço sideral, etc.). Fluxos materiais e imateriais, legais e ilegais, que abrangem relações de poder, trocas comerciais, turismo, finanças, esportes, notícias, cultura, conhecimentos, infraestrutura, tráfico de drogas, pessoas, armas etc. Neste sentido, as Relações Internacionais são o campo de estudos interdisciplinar que analisa tais fluxos.

Um dos fluxos importantes que caracterizam as relações internacionais são os relacionamentos formais e informais, regulares ou esporádicos, que os estados desenvolvem entre si por meio da **diplomacia**. O instituto moderno da diplomacia envolve a acreditação de representantes oficiais (embaixadores e outros funcionários) de uns estados em outros e também junto às organizações internacionais para promover as relações pacíficas e os canais de diálogo (Convenção de Viena, de 1961). A diplomacia é, neste sentido, uma dimensão da política externa dos países com funções de negociação, representação e informação lícita. Desde 1961, há uma explícita separação no Direito Internacional Público entre as atividades de inteligência e de diplomacia, sendo vedado aos diplomatas a espionagem e o controle de fontes humanas nos Estados em que são acreditados. Arbitragens, mediações, conferências e negociações são exemplos de instrumentos diplomáticos.

Um dos resultados possíveis da atividade diplomática é a formação de **regimes internacionais**. Considero a definição formulada por Stephen Krasner (1983) a mais adequada: "*Princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão explícitos e implícitos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma dada área das relações internacionais*". Regimes são formados visando a coordenação de comportamentos em relação a um tema ou problema. Podem ser mais ou menos efetivos e legítimos. São exemplos de regimes internacionais a Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas, as instituições financeiras do sistema de Bretton Woods, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e a Organização para a Cooperação de Xangai.

Finalmente, por **ordem internacional** entenda-se aqui qualquer distribuição de poder entre os atores em um determinado período histórico. Além da distribuição de poder (polaridade) e dos níveis de conflito (polarização), também são elementos importantes para caracterizar uma ordem internacional a sua configuração institucional e seu contexto (social, econômico, tecnológico e ambiental). Por exemplo, entendo que a ordem internacional contemporânea é caracterizada por uma distribuição tripolar de poder (Estados Unidos, China e Rússia), com crescente polarização entre as grandes potências e seus aliados regionais. A ordem internacional contemporânea é a mais institucionalizada desde o início da modernidade, mas ainda assim é predominantemente anárquica (ausência de governo mundial). Seu contexto é marcado por quatro grandes transições globais (demográfica, climática, energética e tecnológica) que estão modificando as condições sob as quais todos os atores interagem. Neste sentido, a ordem internacional atual é instável e tende a se reequilibrar sob novas bases até 2050.

Atores

Na seção anterior mencionei basicamente dois tipos de atores, os estados e as organizações internacionais. Também se destacam nas relações internacionais as empresas multinacionais, as organizações não-governamentais e, em conjunturas específicas, indivíduos com recursos excepcionais e massas de indivíduos agindo coletivamente.

Como vimos, os 195 **estados** reconhecidos formalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU) podem ser classificados, do ponto de vista da posse de recursos militares de poder, como grandes potências, potências regionais (ou médias) e potências locais (ou pequenas). Outras classificações também podem ser baseadas em critérios distintos, tais como riqueza (produto e renda per capita), desenvolvimento humano, capacidade de inovação científica e tecnológica, ou qualquer outro tipo de atributo político (regime de governo, divisão administrativa, escopo, ideologia etc.).

As **organizações internacionais intergovernamentais** (OIGs) são compostas por estados soberanos e são constituídas por meio de tratados ou acordos para atuarem em favor dos seus membros. As OIGs também podem ser classificadas de diferentes maneiras, tais como pelo seu âmbito geográfico (locais, regionais, inter-regionais, globais), pelo setor predominante de atuação (segurança, meio ambiente, comércio, desenvolvimento, cultura, tecnologia etc.), ou mesmo pelo nível de institucionalização (regras internas, grau de supranacionalidade, *status* legal internacional, recursos, organização, capacidade etc.). Segundo a Union of International Associations (<https://uia.org>), atualmente existem mais de 5.000 OIGs no mundo. Para mencionar apenas alguns exemplos de diferentes setores e âmbitos, temos a União Africana (UA), a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA), a Organização Marítima Internacional (OMI), o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Conselho da Europa, a União de Nações da América do Sul (UNASUR) e a Organização da Ásia Pacífico para a Cooperação Espacial (APSCO).

As **empresas multinacionais** (EMN) são as organizações com fins lucrativos que são proprietárias de ativos e/ou controlam a produção de bens e serviços em dois ou mais países além daquele de origem. Há muitas classificações diferentes, inclusive uma que diferencia as empresas multinacionais e as transnacionais dependendo da quantidade de países em que a empresa atua, bem como do percentual de seu faturamento bruto anual que é obtido fora do país de origem. Outro parâmetro importante é o valor de mercado das empresas, que não necessariamente corresponde ao seu faturamento ou lucro, mas sim a expectativas de lucros futuros, como é o caso do setor de alta tecnologia. As EMN são atores internacionais *de facto*, influenciando as dinâmicas internacionais por meio de suas decisões de investimento, comércio intrafirmas, busca de mercados, influência sobre governos e regimes internacionais, planejamento tributário e evasão fiscal, dentre outras.

Um tipo de ator mais difícil de definir são as **organizações internacionais não-governamentais** (OINGs). Por um lado, o critério de atuação em mais de dois países não necessariamente distingue o alcance da influência de uma organização sobre, digamos, a ONU ou um governo nacional importante. Por outro lado, muitas OINGs importantes são híbridos institucionais, como a própria Igreja Católica ou a Cruz

Vermelha Internacional, para citar dois exemplos. A mesma Union of International Associations (UIA) registra em seu anuário a existência de mais de 65.000 organizações não-governamentais com atuação internacional. A legalidade ou a valoração positiva de muitas OINGs pode ser controversa e variar de país para país, mas claramente se distingue de situações que são coletivamente consideradas negativas, como as organizações criminosas internacionais (Cepik e Borba, 2011).

Finalmente, **indivíduos** podem ser atores relevantes das relações internacionais dependendo da conjuntura e da sua posição em estruturas de poder e riqueza. Nos acostumamos a pensar em estadistas (Roosevelt ou Deng Xiaping), celebridades (Bono Vox e Oprah Winfrey), esportistas (Usain Bolt e Maradona) ou empresários (Bill Gates e Jack Ma) como pessoas que têm influência nas dinâmicas internacionais. Mais raro é percebermos como as **massas** de eleitores, trabalhadores, migrantes, refugiados, rebeldes, cientistas, insurgentes, revolucionários, nacionalistas, crentes religiosos, ativistas, detentores de voz e de opinião pública afetam as dinâmicas internacionais. Dadas a posse concentrada de meios de coerção e a capacidade regulatória sobre o comportamento coletivo, os Estados ainda são os atores mais decisivos no sistema internacional, mas nunca foram e não são os únicos atores ou unidades de análise relevantes. Além disso, há processos em curso no sistema internacional que podem no futuro deslocar os Estados nacionais como forma política predominante de organização do convívio coletivo dos humanos.

Processos

As relações internacionais dependem das estruturas (políticas, econômicas e culturais), do comportamento dos atores, dos processos e também daquilo que Barry Buzan e seus colegas chamaram de capacidade de interação. Por capacidade de interação entenda-se aqui a quantidade de transporte e comunicação que cada unidade (ator) pode efetuar, bem como a capacidade geral de interação que existem em cada sistema internacional. Os processos resultantes das interações entre os atores relevantes podem ser de vários tipos e intensidades, mas vou mencionar como exemplos apenas alguns que são recorrentes e duráveis nas relações internacionais.

Na área de segurança, a formação de alianças, as disputas interestatais militarizadas, a dissuasão nuclear, as corridas armamentistas, a diplomacia, o balanceamento e a adesão às grandes potências, enfim, as dinâmicas associadas à guerra e à paz são exemplos de processos.

Na área econômica, os acordos comerciais, os fluxos de capitais, a regulação dos mercados, os padrões de câmbio, os ciclos de expansão e recessão, a inovação tecnológica, o comércio internacional, a extração de minerais, as cadeias produtivas, os fluxos de trabalhadores e migrantes, as relações entre centro, semiperiferia e periferia, também são exemplos de processos.

Finalmente, se pode falar de processos internacionais de institucionalização, por meio dos quais as organizações e as regras adquirem valor e estabilidade.

Instituições

Entendo como instituições internacionais as organizações e os procedimentos (regras) que adquiriram valor para os atores das relações internacionais e, portanto, certa estabilidade.

Um exemplo importante de instituição internacional é o sistema das Nações Unidas, um conjunto de organizações centrais, fundos, programas, representações, missões e agências especializadas. São exemplos de organizações centrais o Conselho de Segurança, o Conselho econômico e Social, o Tribunal Internacional de Justiça, a Assembleia Geral e o Secretariado. São exemplos de fundos e programas o Fundo Monetário Internacional, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, o Programa Alimentar Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. São exemplos de organizações especializadas do sistema ONU a Organização Mundial de Saúde, a Organização Meteorológica Mundial, a Organização para o Desenvolvimento Industrial e a Organização Mundial do Trabalho, dentre muitas outras. Mas uma instituição não é apenas um conjunto de organizações, prédios, pessoas e orçamentos.

Quando foi fundada em 1945 a ONU tinha 51 membros. Atualmente a organização abarca 193 países. Por mais dificuldades que ela tenha, seu processo de crescimento só foi possível porque os atores reconheceram algum valor pelo qual valia a pena continuar participando.

Por exemplo, todos os membros aderem à Carta das Nações Unidas, em cujo preâmbulo se lê: *“NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E PARA TAIS FINS, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos. RESOLVEMOS CONJUGAR NOSSOS ESFORÇOS PARA A CONSECUÇÃO DESSES OBJETIVOS.* (<https://nacoesunidas.org/carta>).” No Brasil, por exemplo, a Carta da ONU foi incorporada ao ordenamento legal nacional por meio do Decreto 19.841/1945, assinado pelo presidente Getúlio Vargas.

Ou seja, mesmo que exista uma grande distância entre os propósitos e a realidade existente entre os países membros, os valores consignados e a estabilidade da participação coletiva criam uma expectativa de comportamentos convergentes. Neste sentido é que se pode falar em processos de institucionalização nas relações internacionais.

Teorias

Finalmente, cabe mencionar brevemente algo sobre as teorias de relações internacionais. A maioria dos manuais destaca, com variações, o Realismo, o Liberalismo, o Marxismo, o Construtivismo, o Pós-Modernismo e o Feminismo como as teorias mais importantes (Pecequillo, 2005; Nogueira e Messari, 2005).

Não é possível sequer resumi-las aqui. Sugiro apenas a consulta a um dos manuais citados, e aproveito para fazer dois alertas. O primeiro é sobre a diversidade interna de perspectivas, problemas e programas de pesquisas existente dentro de cada “ismo”, o que muitas vezes passa despercebido quando falamos de “escolas de pensamento”. O segundo alerta é que existem muitas teorias de “alcance médio”, ou seja, que se propõem a explicar aspectos mais delimitados das relações internacionais, como as taxas nacionais de inovação tecnológica, por exemplo, mas que não pretendem ser teorias gerais ou tampouco podem ser facilmente associadas com algum dos “ismos” mais gerais.

De modo geral, porém, as escolhas de conceitos, a maneira de conceber os atores, os processos e as instituições sempre refletem escolhas teóricas mais ou menos conscientes. Considerando todo o programa de conteúdos para o concurso proposto pelo edital, me parece pouco provável que alguma questão da prova objetiva ou mesmo da discursiva verse diretamente sobre alguma teoria de relações internacionais. Entretanto, é importante lembrar que quaisquer questões sobre os tópicos de política e segurança sempre são influenciadas pelas teorias subjacentes adotadas pelos formuladores das questões.

Sugestão de Leitura:

- BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. [editors]. The Globalization of World Politics; an introduction to international politics. Oxford-UK, Oxford University Press, 2014. 4th edition.
- CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado e segurança internacional. Contexto Internacional, v. 33, 375-405, 2011.
- CEPIK, Marco; BRANCHER, Pedro. Estrutura e Agência nas Relações Internacionais: Construção do Estado e Evolução do Sistema Político Internacional. AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, v. 6, pp. 154-189, 2017.
- CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: MEDEIROS, Marcelo et al [organizadores]. Os Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo, HUCITEC, 2010, pp. 84-109.
- CEPIK, Marco. Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel. [Org.] Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José, FLACSO, 307-324, 2013.
- MEDEIROS, Marcelo et al [organizadores]. Os Clássicos das Relações Internacionais. São Paulo, HUCITEC, 2010.
- MINGST, Karen; SNYDER, Jack [editors]. Essential Readings in World Politics. New York-NY, W.W. Norton & Company, 2008. 3rd Edition.
- NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.
- PECEQUILO, Cristina. Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões. Petrópolis-RJ, Vozes, 2005.