

**O ESTADO E O AMBIENTE INTERNACIONAL:
ALGUMAS QUESTÕES RELATIVAS ÀS ORGANIZAÇÕES INTERESTATAIS,
SUPRANACIONAIS E TRANSNACIONAIS**

Gustavo Biscaia de Lacerda¹

RESUMO

O presente artigo sistematiza algumas reflexões a respeito de três aspectos da realidade internacional, existentes a partir da importância central do Estado na política contemporânea; esses aspectos são o transnacional, o supranacional e o inter-estatal. A discussão é realizada a partir de uma matriz realista de análise, embora não no sentido de esgotar a reflexão sobre a política internacional, mas, muito mais, como ponto de partida para outras considerações futuras.

Palavras-chave: Estado nacional. Organizações inter-estatais. Organizações supranacionais. Organizações transnacionais.

1 INTRODUÇÃO

Sabemos que a política contemporânea é dominada por um grande ator, central para as relações sociais nacionais e extra-nacionais; esse ator, evidentemente, é o Estado (nacional). Definido classicamente por Max Weber no início do século XX como a organização humana que, em um território, detém o monopólio do uso legítimo da violência física (WEBER, 1993), possui uma série de atributos: busca representar a coletividade presente no interior de suas fronteiras, isto é, procura ser o representante da “nação”; possui uma burocracia profissional responsável pela administração – esperançosamente racional – dessa população e desse território e assim por diante.

Para o que nos interessa, porém, é um atributo constituído lentamente a partir do fim da Idade Média e definido em termos jurídicos o que importa: como disse Aron (1986, p. 886) “é a realidade da soberania que separa a política nacional da política internacional”. Isso é possível porque não reconhece nenhum poder acima de si e arroga-se a prerrogativa de ser o poder máximo em um território, essa separação é operada conceitualmente pela soberania, que, em última análise, funda a própria prática da política internacional (MATTEUCCI, 1994).

¹ Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e sociólogo da mesma instituição. gustavobiscaia@yahoo.com.br.

O quadro que surgiria dessa caracterização seria, simplesmente, o de uma pluralidade de estados nacionais mantendo relações comerciais ou militares entre si, em nome de seus povos; seria o modelo das “bolas de bilhar”, como disse um cientista político norte-americano. Ora, sabemos que a realidade é bem outra; embora a soberania seja importante, ela não é um conceito absoluto como seus teóricos seiscentistas gostariam que fosse e que, portanto, há uma série de relações políticas, econômicas, culturais e sociais de um modo geral – que se estabelecem entre os estados nacionais. Relações entre os estados, isto é, acordos celebrados pelos chefes de Estado, relações mantidas pelas sociedades civis que atravessam as fronteiras nacionais, relações entre os estados e tendentes a criar realidades superiores a eles próprios.

Este artigo apresenta, de maneira didática, algumas questões relativas ao relacionamento que o Estado nacional mantém com outros tipos de organização que mais ou menos escapam do âmbito estatal: as inter-estatais, as transnacionais e as supranacionais. Nossa pretensão é, simplesmente, sistematizar algumas observações e idéias relativas ao ambiente internacional e ao papel ocupado pelo Estado em seu interior.

Dessa forma, o artigo organiza-se da seguinte maneira: uma rápida discussão a respeito do ambiente internacional; em seguida, trataremos do nível transnacional. E também, abordaremos o nível supranacional e, depois, o inter-estatal; finalmente, faremos algumas considerações.

Antes de passarmos à discussão substantiva, importa notar que nos baseamos particularmente no modelo realista da política internacional para desenvolver as reflexões abaixo. Ao eleger o realismo como teoria básica o que pretendemos é não descartamos e nem negarmos outras abordagens ou fenômenos; apenas consideramos que, para o assunto de que tratamos, o realismo é particularmente útil como ponto de partida. 3

2 O AMBIENTE INTERNACIONAL: CONCEITOS INICIAIS

Para iniciarmos nossa discussão, de uma perspectiva teórica um primeiro conceito, extremamente útil, é o de “sociedade internacional”, conforme definido por Aron (1983). Para esse autor, os níveis² inter-estatal, transnacional e

² Como se verá, usamos as expressões “nível”, “níveis”, “âmbito” etc. sem nos preocuparmos em defini-las rigorosamente, isto é, sem propriamente nos preocuparmos com seu estatuto epistemológico. Para os

LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.1, n.1, p.01-21, Sem I. 2007
ISSN 1980-7031

supranacional compõem um sistema maior, a sociedade internacional, e esse conceito foi proposto exatamente para dar alguma organicidade e noção de conjunto às noções fragmentárias e parciais que são os níveis em questão:

Talvez possamos chamar de *sociedade internacional* ou *sociedade mundial* o grupo que engloba o sistema inter-estatal, a economia mundial [...], os fenômenos transnacionais e supranacionais. (ARON, 1987, p. 27).

Entretanto, há que se perceber o seguinte: esse conceito foi criado em parte para distinguir o sistema inter-estatal dos demais, “o sistema inter-estatal não se confunde com a sociedade internacional. Ele representa um aspecto particular desta sociedade, a meu ver essencial” (ARON, 1987, p. 20). Além disso, essa “sociedade internacional” é uma “sociedade” apenas no nome, dado que em nenhum sentido ela comporta-se como uma sociedade real:

Não penso que a fórmula sociedade internacional ou, de preferência, mundial, constitua um conceito verdadeiro. [...] Acaso pode-se chamar esse tipo de totalidade que não tem praticamente quase nenhuma das características de uma sociedade, qualquer que seja ela? Pode-se falar de um sistema internacional que incluiria todas as formas de vida internacional? Tenho minhas dúvidas (ARON, 1987, p. 27).

A observação de Aron (1987) nos parece dificilmente contestável, mas o recurso à “sociedade internacional” é especialmente de caráter *lógico*, destinado a conferir algum sentido de conjunto às demais noções. De certa maneira, ele substitui o “sistema inter-estatal” como categoria básica das análises de política internacional, que antes – especialmente durante a Guerra Fria – detinha a prevalência analítica: os demais níveis eram considerados marginais em relação ao jogo entre os estados. Aliás, como comenta Villa (2000), os esquemas analíticos centrados no Estado – basicamente o realismo clássico – mostravam-se eficazes porque correspondiam satisfatoriamente à realidade. Ou seja: a disputa ideológico-estratégica entre as duas grandes potências forçava a centralidade dos estados nacionais e ao mesmo tempo camuflavam a emergência de novos temas e novos atores no cenário internacional. O fim da Guerra Fria permitiu, conseqüentemente, que os outros planos de

objetivos deste artigo, basta considerar que são realidades que existem e que dependem da figura do Estado para existirem.

existência do sistema internacional aparecessem, levando os analistas a elaborarem novos conceitos, mais adequados à nova realidade³.

O fim da Guerra Fria, simbolicamente marcada em 1989, quando caiu o muro de Berlim, marcou, portanto, não apenas o fim de um período de 40 anos de bipolarismo político-ideológico, como também a ascensão dos novos atores internacionais: as organizações não-governamentais, as empresas multinacionais, a Organização das Nações Unidas (ONU), a União Européia, os novos temas de segurança (migrações internacionais, explosão demográfica, desenvolvimento sustentado).

Um duplo movimento ocorreu o tradicional papel do Estado perdeu importância e, assim, outros atores surgem no horizonte das relações internacionais. Esses novos atores são os que definem os níveis da sociedade internacional aroniana: o sistema inter-estatal é composto pelas relações que ocorrem estritamente no âmbito dos estados nacionais, constituindo, para o que nos interessa desde organizações de caráter estratégico-militar – a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a ONU, por exemplo – até organizações de regulação econômica – as instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, e, mais recentemente, a Organização Mundial do Comércio⁴ (OMC)).

As organizações supranacionais são aquelas que, tendo origem em estados nacionais, sobrepõem-se a eles na regulação de temas específicos, através de um regime de concessão de soberania dos estados nacionais partícipes para as organizações constituídas: os dois melhores exemplos a União Européia – com vários itens administrados supranacionalmente, (energia nuclear, política agrícola, política monetária, e mesmo o Parlamento Europeu) – e a Corte de Justiça Internacional de Haia. Finalmente, há os fenômenos transnacionais, cujos atores

³ Na verdade, embora Aron (1987) tenha utilizado a expressão “sociedade internacional” para referir-se aos âmbitos transnacional, supranacional e, também, o interestatal, é importante notar que outro autor utilizou a mesma expressão para, também, afastar-se do conceito de “sistema interestatal”; esse autor foi Hedley Bull (2002). Rapidamente: para Bull (2002) há duas realidades coexistentes entre os estados: o sistema interestatal, composto pelos estados a partir da soberania; a sociedade internacional, por sua vez, constituir-se-ia por uma comunidade de países ligados entre si por valores comuns; esses valores, por sua vez, regulariam as relações entre os estados, embora, é claro, sem nenhuma pretensão jurídica. Para uma apresentação da obra de Bull e de sua tradição intelectual – a Escola Inglesa de Relações Internacionais, conforme Souza (2003).

⁴ A Organização Mundial do Comércio – OMC – foi criada em 1994, como coroamento da Rodada Uruguai do Gatt (General Agreement on Trade and Tariffs), e em substituição a esta. Entretanto, como estava nos planos dos participantes de Bretton Woods, em 1944, incluímo-la entre as instituições *sisters in woods*.

atravessam as fronteiras dos estados à sua revelia (quase total, às vezes): as organizações não-governamentais (ONGs) e as empresas multinacionais são dois exemplos.

A par da noção de “sociedade internacional” proposta por Aron (1987), que é mais descritiva que analítica, temos outra, elaborada por Villa (1999; 2000): é a “segurança global multidimensional”, com sua noção subjacente de “interdependência”.

O que significa a “segurança global multidimensional”? De maneira simples, temos que o fim da Guerra Fria não encerrou um período de importância das questões internacionais de segurança, tendo antes mudado o foco destas questões: assim, dos temas ideológico-militares, passou-se aos relativos à explosão populacional, às migrações internacionais, às crises ambientais e outros nos quais os estados nacionais não são mais as figuras únicas ou centrais, figurando novos atores (organizações não-governamentais e empresas multinacionais). São temas de segurança que, por afetarem todo o planeta, todos os países, assumem uma perspectiva global; e como relacionam várias realidades entre si – incluindo aspectos econômicos, demográficos, políticos, ambientais etc. – é *multidimensional*.

A atuação de novos atores faz-se necessária, pois os estados revelam-se muitas vezes insuficientes para dar conta dos novos problemas:

[...] a nova noção de segurança abrange riscos transnacionais, reais e não virtuais comuns a todos cujas soluções independem, em alguns casos, da ação voluntariosa e unilateral do Estado. (VILLA, 1999, p. 114)

Conseqüentemente, “o Estado deixa de ser o único sujeito histórico de segurança para participar de um quadro que, em princípio, poderia ser chamado *condomínio de segurança*” (VILLA, 1999, p.112). Conseqüentemente, o plano inter-estatal perde importância, ganhando espaço os planos supranacional e transnacional, e a “sociedade internacional ou global” ganham densidade teórica⁵.

Por fim, é importante apresentar a “interdependência”. Ela caracteriza-se pelo entrecruzamento das influências entre cada um dos níveis anteriormente

⁵ Entretanto, comenta Villa (1999, p. 115): “A unidade política estatal permanece o eixo principal de decisão nos processos globais. Todavia, o controle da agenda, a decisão e a administração daqueles já não são de exclusividade do Estado. Essas funções são diluídas e compartilhadas por planos transnacionais e supranacionais”.

examinados: isto é, considerando que eles têm cada um sua especificidade; interferem e influenciam-se mutuamente, tal como um sistema: “a noção de interdependência designa situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (VILLA, 2000, p. 23). Os novos fenômenos de segurança produzem seus efeitos nos vários países, independentemente dos atores, estatais ou não-estatais; atingidos por esses efeitos, os atores reagem, “como porta-vozes estatais ou societais” (VILLA, 2000); a forma de atuação desses atores é que constituirá os níveis da “sociedade internacional” e sua interdependência, esta é importante para relacionar as influências recíprocas entre os *processos* e os *atores*.

Obviamente que as organizações, as instituições e os organismos subentendidos nos conceitos aqui citados não estão todos preocupados com questões de segurança; muitos simplesmente seguem seus objetivos particulares indiferentes aos resultados globais resultantes (como é o caso das instituições religiosas). Apesar disso, o conceito de “segurança global multidimensional” tem a grande vantagem de organizar os vários níveis citados – estados, organizações não-governamentais, empresas multinacionais, órgãos supranacionais etc. – em um todo coerente, integrante da nova realidade internacional: como se comentou acima, ele fornece densidade teórica à noção de “sociedade internacional” de R. Aron (especialmente para os atores societais, isto é, os mais conhecidos como da “sociedade civil”).

Podemos, agora, passar a uma discussão mais específica sobre cada um dos níveis analíticos da “sociedade internacional” e suas relações com o Estado.

2.1 O NÍVEL TRANSNACIONAL

Em primeiro lugar, o plano transnacional. Quais suas características? Quais seus atores e suas relações com os estados?

Os atores transnacionais são aqueles que ultrapassam as fronteiras dos estados, como se disse quase à revelia deles, tendo uma atuação em diversas nacionalidades, formando como que teias que, na verdade, superpõem-se aos estados. Caso elaborássemos um tipo ideal weberiano, poderíamos dizer que, por atuarem em vários países ao mesmo tempo, não se identificando com nenhum em particular, em busca apenas da consecução de seus objetivos específicos, não têm pátria alguma.

Esses atores são as organizações não-governamentais (ONGs) e as empresas multinacionais (EMN); ambas têm caráter societal, não se vinculando aos estados. Os objetivos perseguidos pelas ONGs são vários: desde a defesa do meio ambiente até a defesa dos direitos das mulheres, passando pelas ajudas humanitárias e pelas organizações de caráter religioso⁶; sua organização é, *de modo geral*, horizontal e pouco rígida⁷. As EMN, por outro lado, têm um objetivo muito claro: a busca do lucro (como é evidente). Com uma organização verticalizada e burocratizada constituem um sistema muito específico, dado que são elas que atualmente organizam a economia mundial.

A emergência desses atores está ligada a alguns fatos: o já comentado fim da Guerra Fria; o desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação que permitem que uma pessoa cada vez mais saiba o que se passa em cada ponto do planeta quase ao mesmo tempo em que ocorre os fatos. No caso das EMN, a desregulamentação dos mercados financeiros por todo o mundo foi um fator importante, assim como a hegemonia americana sobre o mundo capitalista no período após a II Guerra Mundial.

Não dispondo dos recursos dos estados, os atores transnacionais lançam mão da influência para atuarem politicamente. O que é a influência? De modo geral, comenta Villa (2000) a definição no sentido de ser a capacidade de um ator modificar a conduta de outro, que de outra maneira não se comportaria dessa forma.

Entretanto, essa é a definição de poder. Para se especificar a influência, deve-se considerar que o meio do poder é a violência física, a coação, ao passo que a influência vale-se da persuasão, do convencimento. A capacidade que os estados têm para interferir ou controlar as ONGs e suas influências, no nível externo (transnacional), é mínima. Sem o recurso ao poder, os atores transnacionais tampouco se interessariam em lançar mão dele para suas atuações, buscando, ao contrário, o consenso. Atuando em outro plano que o Estado, as ONGs não por isso deixam de o ter como interlocutor; além disso, seu fundamento de legitimidade não é nenhum das clássicas legitimações weberianas (a tradição, o carisma ou a ordem burocrático-legal): é seu caráter de “consciência crítica global”, ao tratar de temas globais que exigem resposta. Sua legitimidade às

⁶ Comenta Villa (1999) que os “novos temas transnacionais”, discutidos pelos “novos atores transnacionais” (as ONGs), são os seguintes: desequilíbrios do meio ambiente, migrações internacionais, explosão demográfica, narcotráfico e concorrência econômico-tecnológica.

⁷ O que, obviamente, não se aplica à Igreja Católica, por exemplo.

vezes é tão grande que chega a ultrapassar e sobrepor-se àqueles que são eleitos para serem os representantes “legítimos” da população.

As estratégias de que se valem são a sensibilização da opinião pública e a ação direta; em qualquer dos dois casos, a sintonia fina com a imprensa, nacional e internacional, é fundamental, e condição para qualquer ação prática. Dependendo da questão tratada e do momento específico, alianças entre os grupos ou instituições são estabelecidas, com grande pragmatismo e mesmo “inconstância de princípios” (o que não significa que são incoerentes). Essa atuação, contudo, é eficaz e tem sido reconhecida: o papel de lobistas ou consultores é reconhecido a muitas ONGs, da mesma forma como em algumas situações os estados têm que buscar nas ONGs apoio para implementar suas políticas; além disso, várias ONGs recebem verbas oficiais para programas de auxílio ao Terceiro Mundo, o que demonstra a confiança que se deposita nelas.

É importante notar que as novas questões transnacionais acabam impondo a descentralização nos meios para serem resolvidas, retirando ao Estado a sua centralidade e primazia: esses fenômenos exigem a participação dos novos atores transnacionais. Assim, o que se percebe é que os estados, por um lado, continuam com sua capacidade de definição de normas e condutas aos indivíduos, “com isso determinando algumas das pautas para a ação dos atores transnacionais” (VILLA, 2000, p. 76); por outro lado, ele se torna insuficiente para resolver questões transnacionais, e, assim, parte de sua própria agenda interna. Na verdade, sua autonomia foi atingida, sua capacidade de definição e implementação de políticas diminuiu. “[...] o Estado tornou-se territorialmente muito pequeno para exercer certas funções e grande demais para outras” (VILLA, 2000, p. 78)⁸

Vilanova (1995) comenta que em 1968 a guerra de Biafra – uma guerra civil na Nigéria, em que a minoria Ibo lutava contra as outras etnias dominantes – atraiu a atenção da Cruz Vermelha, que lá atuou enquanto o governo nigeriano permitiu, isto é, até enquanto não houve muita visibilidade internacional. Contudo, muitos dos médicos franceses que lá estiveram eram estudantes dos turbulentos dias do maio de 1968 francês e, ante a impossibilidade de atuar – imposta pelo governo

⁸ Embora não seja o objeto deste artigo, essa constatação – de que o Estado é grande demais em alguns casos e pequeno demais em outros – certamente é polêmica. Não tanto por si mesma – pois é mais ou menos uma questão de fato se um Estado consegue ou não implementar as políticas públicas requeridas por sua população – mas porque põe em questão a própria utilidade do Estado e, portanto, sua legitimidade: basta pensarmos em algumas das críticas que os chamados neoliberais dirigiram ao Estado ao longo da década de 1990 para percebermos a gravidade da conclusão de Villa.

nigeriano – e de denunciar os acontecimentos – imposta pela Cruz Vermelha e, em última análise, pelo direito internacional –, decidiram começar a atuar comprometidamente, em termos políticos. Não no sentido de defender um lado ou outro em luta, mas denunciando os crimes, as violências, os descasos – mesmo contra os governos nacionais – para a comunidade internacional: daí que surgiram os Médicos sem Fronteiras (*Médicins sans Frontières*).

Ora, essa ação engajada apresentou um resultado para o que nos interessa: iniciou o poder de ingerência dos assuntos de um Estado nos dos outros estados a partir de considerações humanitárias⁹. Esse poder de ingerência surgiu, na verdade, como um problema para os estados nacionais natais dos membros dessas ONGs, pois muitas vezes eles atuam apesar dos governos locais, sofrendo todo tipo de privações pessoais e políticas: prisões, detenções, mesmo a morte. Os governos ocidentais (particularmente a França, pátria de muitas dessas organizações) têm, então, mesmo que a contragosto, sair em defesa de seus cidadãos que sofrem esses maus-tratos por outros governos – cujos regimes são ditatoriais, corruptos, ilegítimos, em várias ocasiões. Assim, “el resultado final siempre es el mismo: se há aceptando que el *deber de ayuda humanitaria* lleva directamente al *derecho de ingerencia por motivos humanitarios en los asuntos internos de un Estado*” (VILANOVA, 1995, p. 97)¹⁰.

O relacionamento entre as ONGs e os estados não pára aí, contudo. Os estados nacionais – os ocidentais, particularmente – têm, cada vez mais, partes de seus recursos destinados à ajuda humanitária. Esses recursos são especificamente estatais, ou seja, são para manipulação pelo próprio Estado, dentro das diretrizes por ele traçadas, dentro de uma política pública normal. Ora: as ONGs humanitárias, devido à sua estrutura, aos seus fins e à sua capacidade de atuação, são extremamente aptas a gerir esses recursos públicos – e de fato, elas candidatam-se a utilizá-los. Essa candidatura, obviamente, não é simples,

⁹ Também forçou outras ONGs a saírem de uma atuação “burocrática”, para passarem a outra mais engajada e “comprometida”.

¹⁰ Novamente, uma observação que, embora não se refira diretamente ao texto, é importante de ser feita. Um pouco mais acima indicamos que a atuação dos Médicos sem Fronteiras levou ao início das intervenções de um Estado em outro por motivos humanitários: o que importa notar é que a justificativa para as intervenções é (relativamente) nova, pois, desde que o moderno sistema de estados consolidou-se com a Paz de Vestfália, em 1648, houve intervenções por vários outros motivos, inclusive para manter o sistema (como foi a partilha da Polônia, no século XVIII, e mesmo os acordos de Ialta e Potsdã, entre Churchill, Roosevelt e Stálin, entre 1944 e 1945). O problema das intervenções humanitárias, evidentemente, é: até que ponto as motivações humanitárias estão em questão e a partir de onde são os “interesses nacionais” (estritamente definidos) que atuam? Ou, por outra: até que ponto as intervenções humanitárias são veículos para interesses nacionais menos nobres (e, portanto, menos justificáveis)?

pois, por um lado, os estados têm que fiscalizar a utilização dos recursos, e, por outro, não pode haver um controle político nessa utilização.

O financiamento, em todo caso, é uma alternativa importante para as ONGs, com uma estrutura que já vem se consolidando. Ao Estado não cabe uma fiscalização da *gestão* dos recursos, mas de seu *gasto*, isto é, ela não fiscaliza *em que* os recursos são alocados, mas *quanto* é gasto por cada organização. Para organizar e selecionar a grande quantidade de exigências pelas diversas ONGs, vários países – especialmente os da União Européia, assim como a própria União Européia – têm estruturas burocráticas destinadas especificamente a esse fim; são comitês com representação das ONGs, cuja complexidade é tão grande que, em algumas situações – como a espanhola – são necessários subcomitês, específicos por área de atuação das ONGs (educação, voluntariado, desenvolvimento, situações emergenciais, grupos de análise etc.), para organizar a distribuição dos recursos¹¹.

A atuação das ONGs humanitárias é importante e conta com o apoio dos meios de comunicação; elas atuam frente a dois tipos de problemas: catástrofes naturais e desastres humanos. Ambos são passíveis de serem enfrentados com base em organizações e planejamento, mas os problemas causados pelo próprio ser humano prestam-se melhor a isso. Nesse sentido, “el Estado está en el centro del proceso, no tanto para controlarlo (en el sentido de control político) como para garantizar un máximo de eficacia” (VILANOVA, 1995, p. 103).

Como? 1) São os estados que integram as organizações internacionais, cuja atuação frente às crises pode ser orientada de acordo com os desejos das ONGs humanitárias e 2) pode fornecer poderosos estímulos às ONGs, ao dotá-las de recursos e ao dar-lhes proteção jurídica (interna e internacional), “y avalar su actuación en el sentido de ‘delegación de prestación no pública de servicios’” (VILANOVA, 1995, p. 104).

Assim, devido à sua própria estrutura, o Estado pode ficar no centro dos processos de ajuda humanitária, ao poder destinar seus recursos materiais e humanos, bem como políticos, na solução das crises humanitárias, em um

¹¹ Claro que há uma dificuldade óbvia em relação aos recursos, que é sua quantidade limitada. Para resolver, em parte, esse problema, os governos têm criado as comissões acima referidas; Vilanova lembra que, em todo caso, as ONGs insistem em uma recomendação da ONU no sentido de os governos nacionais destinarem 0,7% dos PNBs para cooperação internacional; contudo, entre 1992 e 1994, os países da OCDE gastaram apenas 0,35% dos PNBs – “y el caso español, todavía inferior a esa media” (VILANOVA, 1995, p. 101).

processo de delegação ou parceria – o autor não esclarece qual dos dois termos é o mais adequado – no qual o Estado fornece os materiais e o apoio, e as ONGs atuam *in loco*.

Já os outros atores transnacionais que consideramos aqui, as empresas multinacionais, devem receber tratamento diferenciado. Afinal, ao contrário das ONGs, que perseguem objetivos de caráter cultural, assistencial, religioso, as EMNs buscam o lucro, ou seja, integram o sistema econômico internacional. Aliás, sua importância econômica é indiscutível: 1/3 dos investimentos diretos feitos ao redor do mundo têm origem nelas, da mesma forma como 1/3 do comércio mundial dá-se entre elas (VILLA, 2000).

O relacionamento entre as EMNs e os estados pode ser discutido a partir de uma observação fundamental, oriunda da história política dos últimos 50 anos: a expansão das empresas multinacionais deu-se concomitantemente à consolidação da hegemonia política dos Estados Unidos, no período após a II Guerra. O “império” americano, aliás, constituiu-se com base em *funções*, não em *territórios*, ou seja, via *penetração da influência americana* nos vários países, ao invés da anexação. As EMNs, ao mesmo tempo que foram auxiliadas pelo Estado americano, foram veículos dessa dominação: assim “o transnacionalismo [foi] o modo americano de expansão” (ARON, s.d apud VILLA, 2000, p. 57). Em termos teóricos, temos que esse transnacionalismo deu-se com a importância incontestável do Estado – durante a Guerra Fria –, o que, inversamente, pode significar que a atuação “pura” dos estados nunca ocorreu, havendo em todos os períodos da história o concurso de elementos transnacionais.

Por outro lado, Kennedy (1993) comenta que a autonomia das EMNs cresceu enormemente desde a fase de expansão patrocinada pelos Estados Unidos. Atualmente, todavia, os estados nacionais passam a ficar reféns, em termos econômicos, das empresas multinacionais, que terminam por ditar as regras que os países devem seguir para que os capitais, bem ou mal, vão a eles. A fim de obter capitais para os financiamentos nacionais ou nos termos que interessam para atrair EMNs para os países; há a necessidade de desregulamentação das economias nacionais, bem como diminuição dos encargos e proteções trabalhistas. Portanto, a desregulamentação significa diminuição da capacidade de intervenção estatal na economia e a integração econômica internacional, operada pelas empresas multinacionais, por si só, já limita o campo de ação dos estados nacionais.

Em outras palavras, a possibilidade de os vários países resolverem autonomamente seus problemas internos se vê drasticamente diminuída, no sentido de não conseguirem mesmo resolver suas dificuldades¹².

2.2 O SUPRANACIONAL E O INTER-ESTATAL

Discutir o plano transnacional é, relativamente, longo. Afinal, são várias as considerações a serem feitas, em uma área que, do ponto de vista político, apenas começa a ser estudada e em que o relacionamento entre os atores transnacionais e o Estado é extremamente variada.

Os níveis supranacional e inter-estatal, por outro lado, são mais rapidamente observáveis, dado que seus fenômenos – ainda que plenos de efeitos e conseqüências – envolvem ou mecanismos já conhecidos e estudados há muito tempo (como o jogo entre os estados) ou processos com menos atores (as organizações supranacionais).

O nível supranacional constitui-se pela delegação de soberania que alguns estados fazem em prol de organizações que estão, a respeito de determinados assuntos, acima deles, em um processo de integração. O exemplo mais acabado é a União Européia, que há mais de meio século vem constituindo uma organização supranacional com amplos poderes. (Tendencialmente o Mercosul também será uma instituição supranacional, quando se avançar no seu processo de integração: contudo, ele ainda está em estágios iniciais de constituição, na qual os estados participantes detêm sua total soberania em relação ao “Mercado Comum do Sul”.)

Como se comentou, uma organização supranacional caracteriza-se pela concessão de soberania que seus estados-membros fazem em seu benefício, buscando, com isso, obter conjuntamente vantagens que individualmente não teriam. Dessa forma, uma organização supranacional pode constituir-se para qualquer instância social, isto é, para dispor de recursos políticos, religiosos, jurídicos, culturais, militares, econômicos etc., ou de uma combinação deles. O processo de integração toma, via de regra, a localização geográfica dos estados como referência básica; assim, nos aspectos em que ocorre a integração, surgem

¹² É claro que permanece, aí, uma questão de que tratamos acima e que, em última análise, mais ou menos justifica uma permanência do modelo realista em relações internacionais: o Estado ainda é, se não o ator central, pelo menos um ator basilar da realidade internacional e mesmo social (em sentido amplo).

“estados-região”, unidades políticas que dispõem dos recursos dos países da região, sem se confundirem com eles e estando acima deles.

No aspecto econômico, a integração passa por algumas etapas sucessivas, a saber:

- a) área de livre comércio: os países que se unem adotam preferências alfandegárias entre si, ou seja, tarifas reduzidas ou iguais a zero, para bens e serviços, estabelecendo-se a livre movimentação de fatores econômicos nos territórios considerados¹³;
- b) união aduaneira: estabelece-se uma tarifa externa comum dos países associados em relação ao resto do mundo: já não há tarifas nacionais, mas apenas tarifas regionais;
- c) mercado comum: ocorre a instituição da livre movimentação de fatores econômicos no território unido, inclusive de mão de obra; instituição de um passaporte comu;
- d) união econômica: há uma harmonização nas políticas econômicas nacionais, estabelecendo-se uma unidade monetária comum, ou seja, uma nova moeda comum.

As etapas iniciais da integração econômica podem ser realizadas pelos governos nacionais; contudo, elas são, melhor, implementadas através de um órgão supranacional, capaz de aplicar as medidas necessárias à consecução desses objetivos, apesar das variações internas a cada país. Em todo caso, as etapas mais adiantadas da integração econômica – a partir do mercado comum –, devido à complexidade dos arranjos necessários e dos interesses envolvidos, exige, para seu bom funcionamento, a existência de um órgão supranacional.

Ao mesmo tempo em que ocorre a união econômica, pode haver uma união política entre os estados-parte. As etapas nesse processo seria a constituição de um Parlamento comum com a escolha dos deputados regionais e, é importante também, a constituição de um Tribunal Regional, capaz de dirimir as disputas e as divergências entre os estados membros, através da aplicação de um direito comunitário, ou seja, referente especificamente aos membros da união.

¹³ Com a importante exceção do fator trabalho, isto é, mão de obra.

O coroamento de uma união política seria a constituição de uma política de segurança e de defesa comuns: dessa maneira, o “Estado-região” resultante deteria todas as funções clássicas dos estados: emissão de moeda nacional; aplicação da justiça no território considerado; defesa nacional e aplicação de impostos.

A Europa está caminhando nesse sentido: após percorrer todas as etapas da integração econômica; após constituir sua “Comissão Européia”, responsável pela implementação do processo integracionista; após constituir seu Parlamento Europeu e seu Tribunal Europeu (todos com sede em Bruxelas, na Bélgica), caminham agora para a constituição de uma política comum de defesa da região. (MEDLEY, 1999)

O relacionamento entre as instituições supranacionais e os estados nacionais é muito específico. Por um lado, os estados cedem sua soberania; por outro, conservam autonomia para a implementação de várias políticas internas. Em muitas situações, os estados nacionais aproveitam-se da organização supranacional para implementarem políticas internas impopulares (HURRELL, 1995), o que revela como se pode estabelecer uma “dialética da integração” entre a concessão da soberania e a autonomia interna.

Como se estabelece a proporcionalidade nas instituições supranacionais? A União Européia adota o modelo do peso relativo de cada Estado na União; ou seja, cada um terá voz e voto proporcionais à sua importância política e econômica, medidos, respectivamente, por meio das populações e dos produtos internos brutos nacionais. O princípio “um país, um voto” não é válido, portanto – ao contrário do que ocorre no Mercosul. Para que a proporcionalidade possa minimamente funcionar sem consolidar assimetrias extremas, deve haver certa simetria entre os países envolvidos, ou seja, que cada um deles não seja muito maior ou menor dos demais: assim, por exemplo, a economia alemã é “apenas” 30% maior que a francesa, a segunda maior na Europa. Por outro lado, a economia brasileira é três vezes maior que a argentina, e sua população, duas vezes. Um princípio de proporcionalidade é extremamente complicado de ser aplicado no Mercosul¹⁴.

¹⁴ Isso, contudo, não resolve a situação no Mercosul. São duas as exigências que devem ser conjugadas: o respeito às dimensões de cada país, e o respeito a cada unidade política considerada individualmente. O modelo atualmente vigente – que leva em consideração apenas o segundo critério, principalmente através de cúpulas presidenciais e de altos funcionários – é altamente discutível, sofrendo inúmeras críticas por deixar as (literalmente) enormes especificidades brasileiras desamparadas. Em outro sentido, caso sejam

Além disso, a constituição de uma união política supranacional reapresenta um problema enfrentado pelas colônias norte-americanas durante o século XVIII: qual o modelo político de união que deve ser adotado, a união ou a federação? Em jogo, fica o poder reservado ao órgão central em detrimento das unidades constituintes (em que aquele teria vários poderes sobre estas, além dos clássicos de administração da justiça, da moeda nacional, da cobrança de impostos e da defesa comum), ou, inversamente, a autonomia das unidades federativas em relação ao poder central (a quem caberia apenas as funções clássicas: justiça, moeda, impostos e defesa.) No caso europeu, segue-se atualmente um modelo misto, com políticas desenvolvidas pela União Européia (por exemplo, o controle monetário), políticas desenvolvidas em conjunto pelos vários países (por exemplo, as negociações comerciais) e aquelas exclusivas de cada país (por exemplo, certos eventos político-militares), mas não dúvidas de que, nos próximos anos, o refinamento da união política (com seu alargamento e seu aprofundamento) deve incitar a discussão sobre a dicotomia união-federação.

2.3 O nível inter-estatal

As organizações inter-estatais são relativamente as mais simples de serem apresentadas e discutidas. Elas compõem-se da associação livre dos estados nacionais, que se reúnem para implementar políticas comuns, sem, contudo, haver a concessão de soberania para um órgão superior. Quais são alguns exemplos de organizações inter-estatais? A ONU, a OTAN e as instituições de Bretton Woods, já referidas: o FMI, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial, e a OMC.

Em relação aos três níveis de análise considerados aqui – o inter-estatal, o transnacional e o supranacional – talvez o que mais mantém o Estado como ele é tradicionalmente conhecido, e como tradicionalmente atua, é o inter-estatal. É claro: por definição, trata-se de relações que se dão entre os estados, independentemente de outros atores.

Essas organizações, em meio a vários modelos, estruturam-se, de modo geral, segundo o princípio da proporcionalidade dos recursos disponíveis, isto é,

exclusivamente consideradas na composição dos órgãos regionais, essas particularidades brasileiras levariam a um predomínio completo das perspectivas brasileiras, em detrimento das especificidades dos outros três países. Uma fórmula intermediária deve ser buscada, portanto. (CAMARGO,1996; GINESTA,1999; GUIMARÃES, 1999).

de acordo com o poder de cada país. Quanto maior o poder, maior a participação e a capacidade de influência: elas tendem a reproduzir em seu interior a configuração do poder mundial, isto é, a “correlação de forças” do sistema interestatal.

A ONU constitui-se em um caso particular, tanto por sua função de manutenção e cuidado com a segurança mundial, como por sua composição muito específica. Isto é, ao mesmo tempo em que cada país nela representado tem direito a um voto na Assembléia Geral, independentemente de seu tamanho ou de seus recursos – sendo, pois, uma instância “democrática”, há o Conselho de Segurança, com quinze membros, que solidifica e mantém o “condomínio do poder mundial” em poucas mãos, através da discriminação entre membros permanentes e membros temporários. Em número de cinco, os membros permanentes são os vencedores da II Guerra Mundial: Estados Unidos, França, Inglaterra, Federação Russa, e mais a China comunista. O Conselho de Segurança tem a função de ter a palavra última em questões de segurança no mundo, isto é, de decidir onde “pode” ou não haver guerras e, principalmente, intervenções externas; nesse quadro, os membros permanentes detêm o importante poder de veto, ou seja, se apenas um deles disser “não” para qualquer assunto posto em discussão, a questão já está decidida: não se fará nada. Apesar da importância da Assembléia Geral, é o Conselho de Segurança o órgão realmente importante, por representar as grandes potências do mundo: o instituto do “veto” representa admiravelmente bem esse caráter oligopolístico (e, portanto, discriminatório) do Conselho de Segurança (GUIMARÃES, 1999).

Apesar de sempre serem criticadas, as intervenções de um Estado nos assuntos internos de outro sempre foram consideradas “normais”. Atualmente, contudo, percebe-se uma novidade: as organizações inter-estatais têm, crescentemente, interferido nas condutas internas dos estados nacionais. Em alguns casos, por questões humanitárias – como foi o caso da intervenção da OTAN em Cosovo, ou as intervenções da ONU nas guerras civis africanas e no Timor Leste. No caso das intervenções da ONU, há certa legitimidade, dado que ela é o organismo que (tendencial e potencialmente) congrega todos os estados do mundo. Em se tratando de uma missão de paz enviada por ela, busca-se a resolução dos conflitos localizados com um mandato universal. A intervenção da OTAN em Cosovo, por outro lado, foi altamente problemática, por vários motivos. Em termos de legitimidade, ela não foi aceita pelo Conselho de Segurança da

ONU – pois nem sequer cogitou-se de se levar a ele a discussão. Em termos geopolíticos, Cosovo, os Balcãs de modo geral, são área de influência natural da Rússia, e a intervenção da OTAN na região foi considerada pela Rússia uma agressão contra ela mesma.

Em outro sentido, as organizações econômicas, particularmente o FMI, são bastante criticadas, como instrumentos dos países ricos e desenvolvidos – em especial os Estados Unidos – para interferência na condução dos assuntos internos dos outros países. Ingerências externas, violatórias das soberanias nacionais, sob a aparência de auxílio internacional desinteressado (KAPUR, 1998,1999): as crises econômico-financeiras por que passou a Argentina no final da década de 1990 e início dos anos 2000 é um grande exemplo dessas ingerências¹⁵.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema internacional tem apresentado grandes modificações nos últimos anos, especialmente nas duas últimas décadas. Mais que qualquer outro ator, é o Estado nacional o que mais passa por essas mudanças: modificam-se suas funções, modifica-se seu formato, estabelece novas relações com novos atores internacionais.

Em meio a tudo isso, é importante indicarmos: o Estado permanece¹⁶. Sua capacidade de atuação em certos setores diminuiu, tanto em termos internos, principalmente para o que nos interessa, como externos. Não há dúvida alguma de

¹⁵ Sem dúvida não desconsideramos o importante aspecto de que a política monetária levada a cabo desde o início dos anos 1990, em que valeu a paridade entre o peso e o dólar, foi uma política nacional conscientemente levada a cabo pelo governo argentino e amplamente apoiada pela população local. Todavia, mesmo às vésperas da crise, em 2001, quando já não era mais possível ao país platino manter a paridade, o FMI afirmava ser esse sistema saudável e correto, além de então inexistir motivos para acabar com o modelo adotado. Deflagrada a crise, o organismo internacional atuou como se não tivesse nenhuma responsabilidade no caso, isto é, como se não tivesse, por vários anos, avalizado e apoiado ativamente o sistema.

¹⁶ Embora haja toda uma discussão a respeito, é interessante notarmos, a propósito da permanência do Estado, o seguinte fato: ao longo dos anos 1990 falou-se bastante em “globalização” e em “fim do Estado”, em virtude do aumento dos fluxos comerciais e da integração mundial. A partir de 2001, todavia, após os atentados terroristas sofridos pelos Estados Unidos em seu próprio território, houve um súbito retorno ao Estado-nação, deixando-se de lado (embora não necessariamente para trás) a retórica e a prática “globalizadas”. O interessante nesses fatos está que ambos acompanharam e acompanham os movimentos da principal potência mundial em relação ao resto do mundo: sua vitória na Guerra Fria permitiu-lhe o movimento da globalização e do multilateralismo, enquanto os atentados levaram-no a recolher-se em relação ao resto do mundo e a preocupar-se com o Estado nacional. O que está em questão, no fundo, é o papel a ser desempenhado pelos Estados Unidos na conformação da realidade mundial.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.1, n.1, p.01-21, Sem I. 2007
ISSN 1980-7031

que a proeminência e o papel dos estados-nação mudaram visivelmente desde a era keynesiana. Os estados são menos autônomos, têm menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios, e são menos capazes de manter a singularidade nacional e a homogeneidade cultural” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 274).

Contudo, devemos ter em mente que, mais que uma realidade de fato, a permanência do Estado é uma necessidade social. A emergência de novos atores e novos processos internacionais exige atuações muito específicas da parte dos estados, em que “a questão do controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de *governabilidade* e não, simplesmente, dos papéis contínuos de *governos*” (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 284).

Nesse sentido, o que importa, em um mundo mais complexo cultural, econômica e politicamente, é determinar-se uma forma de coordenar os vários níveis da existência social por meio de algum arranjo político que integre, coerentemente, desde os núcleos sociais mais básicos, mais localizado, até o mais geral, mundial – a “sociedade internacional” de Aron (1986).

Conseqüentemente, uma “nova soberania” constitui-se. A antiga possibilidade ilimitada do Estado em seu território não existe mais; apesar disso, ele permanece capaz de controlar sua população e, de acordo com os parâmetros democráticos, de representá-la, de modo que ele é fundamental na legitimação e na operacionalidade das instituições com quem dividem a soberania, acima e abaixo deles. Um governo mundial, composto pelas agências multilaterais, é possível graças às informações das vontades regionais graças aos estados nacionais. Por outro lado, as populações, quanto mais informadas pelas ONGs, mais são capazes de emitirem opiniões sobre os temas para os quais os estados apresentarão suas posições nos fóruns multilaterais.

Além disso, os estados têm que persistir devido à sua capacidade de formulação de leis. Se, por um lado, há um desvinculamento entre a soberania do Estado e a soberania das leis, por outro apenas os estados podem eficazmente produzir as leis e garantir sua aplicação. E as leis “nacionais” são importantes para a constituição das leis internacionais, e, logo, para a ordenação e governabilidade internacional.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.1, n.1, p.01-21, Sem I. 2007
ISSN 1980-7031

**THE STATE AND THE INTERNATIONAL ENVIRONMENT:
SOME CONSIDERATIONS CONCERNING INTERSTATE; SUPRANATIONAL
AND TRANSLATIONAL ORGANIZATIONS**

ABSTRACT

This article systemizes some considerations concerning three aspects of international reality existing from the central importance of the State in contemporary politics. Those aspects are the Transnational, the Supranational and the Interstate aspect. The discussion is accomplished based on a realistic matrix of analysis, though not in the sense of exhausting the consideration on politics, but much more, as a starting point for other future considerations.

Key-words: National State. Interstate organizations. Supranational organizations. TRansnational organizations.

REFERÊNCIAS

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. 2. ed. Brasília : UNB, 1986.

_____. **Os últimos anos do século**. Rio de Janeiro : Guanabara, 1987.

CAMARGO, G. C. O Mercosul sem confeitos: implicações para o Brasil. **Premissas**, Campinas, n. 14, p. 67-101, dez., 1996.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre : UFRS, 1999.

HIRST, P.; THOMPSON, G. **Globalização em questão**: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade. 2. ed. Petrópolis : Vozes, 1998.

HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-60, jan.-jun., 1995.

KAPUR, D. FMI : cura ou doença? **Política Externa**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 65-75, dez.-fev., 1998-1999.

KENNEDY, P. **Preparando para o século XXI**. São Paulo: Campus, 1993.

MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 6. ed. Brasília : UNB, 1994.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. O estado e o ambiente internacional: algumas questões relativas às organizações interestatais, supranacionais e transnacionais. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.1, n.1, p.01-21, Sem I. 2007
ISSN 1980-7031

SOUZA, E. M. **A contribuição e o desenvolvimento da Escola Inglesa de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica, 2003.

VILANOVA, P. **El Estado y el sistema internacional**: Una aproximación al estudio de la política exterior. Barcelona : EUB, 1995.

VILLA, R. A. D. A segurança global multidimensional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 46, p. 99-118, 1999.

_____. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo : Anna Blume, 2000.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. 7. ed. São Paulo : Cultrix, 1993.