

As Organizações Internacionais e seu papel no sistema internacional: Uma perspectiva construtivista

Maria Cristina Aires

Recém-graduada em Ciências Sociais/UFMG

Palavras-chave:

Instituições Internacionais, Organizações Internacionais, Conhecimento Coletivo, Entendimento Intersubjetivo, Construtivismo, UNICEF.

Key Words:

International institutions, international organizations, collective knowledge, Constructivism, UNICEF.

RESUMO: Este artigo tem por objetivo a compreensão do papel das organizações internacionais no cenário internacional, a partir da contribuição teórica construtivista. Nesta perspectiva, estas se configuram como coalizões de interesses, refletindo princípios e normas compartilhados pelos atores e cristalizados ao longo do tempo. Assim, resultam de processos de institucionalização de normas e princípios, mas não são uma instituição propriamente dita, e sim a formalizam. Uma vez constituídas como canais de expressão de uma instituição, as organizações internacionais postulam regras e prescrevem comportamentos, visando à coordenação dos atores em torno de uma questão específica. Sendo assim, é realizada inicialmente uma discussão sobre as instituições internacionais, como meio para a compreensão do processo de formalização das organizações internacionais e, a partir disto, uma apresentação do papel e relevância das mesmas no sistema internacional. Por fim, um breve exemplo é fornecido de modo a compreender melhor o processo de formação de conhecimento coletivo compartilhado e ilustrar de forma mais clara o papel das organizações no cenário internacional, a partir do caso do UNICEF.

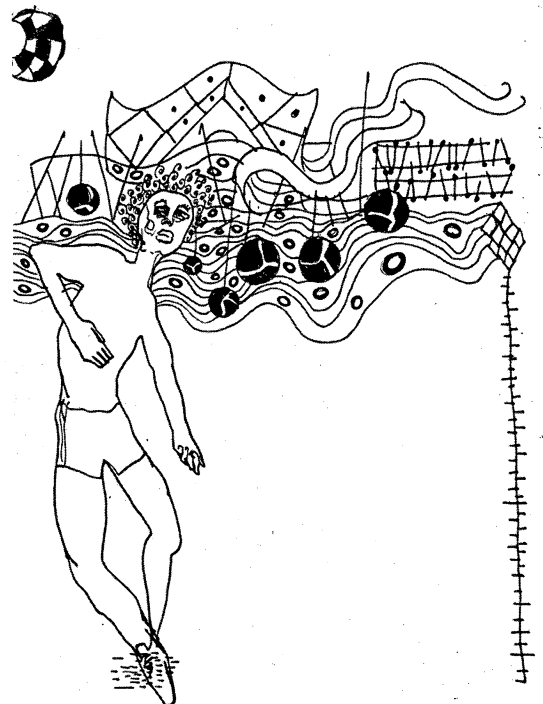
ABSTRACT: The essay aims at presenting the contributions of the constructivist approach to the study of international organization. According to this approach, international organizations represent interest coalitions and are shaped by shared normative principles. Given their prescriptive nature they become institutions. As such they rule over procedures concerning routine political behavior and the settlement of conflicts. The process of creation and consolidation of UNICEF is presented as an example of the rationale of the constructivist approach.

As Instituições Internacionais e seu Papel na Construção de Entendimentos Coletivos no Sistema Internacional

O papel das instituições internacionais e sua relevância com relação ao comportamento dos atores no cenário internacional têm sido objeto de análises e pesquisas ao longo dos últimos anos, desde a consolidação do estudo de Relações Internacionais como disciplina isolada. Algumas correntes teóricas, como o institucionalismo, o liberalismo e o funcionalismo, atribuem papel preponderante às instituições internacionais como facilitadoras do processo de cooperação, em função de seu impacto sobre os interesses dos atores no sistema. Outras abordagens, por outro lado, tendo como expoente máximo o realismo, conferem pouca relevância à capacidade de mudança promovida por estas instituições, bem como à possibilidade de cooperação e de solução de conflitos entre os atores.

A posição aqui adotada trata as instituições internacionais como atores importantes no sistema internacional, na medida em que expressam interpretações coletivas acerca da realidade e atuam como instâncias formadoras de identidades coletivas (MESSARI, 2003). Para entendermos melhor o papel das instituições no cenário internacional, é preciso compreender o próprio funcionamento do sistema internacional e as formas através das quais os atores interagem neste sistema.

Segundo a perspectiva construtivista, as estruturas fundamentais do sistema internacional são basicamente sociais, e não apenas materiais. A estrutura social internacional é entendida como um conjunto relativamente estável de recursos materiais distribuídos entre os atores, de práticas contínuas dos mesmos e de percepções formuladas acerca da realidade material que se apresenta. Esta estrutura estável permite, no entanto, a mudança das relações de poder e dos padrões de comportamento, na medida em que sua con-



figuração se estabelece através de um processo eminentemente dinâmico, já que se organiza a partir das interações dos diversos atores entre si e com a realidade material, interações estas, sujeitas a contínuas alterações¹. A formação destes padrões de ação se dá a partir da construção de significados, ou seja, da atribuição de valor e sentido ao mundo material, atribuição esta orientada pelas idéias, crenças e interpretações de cada ator. Este conjunto de atribuições representa os conceitos e as categorias utilizados pelos atores que, na medida em que são compartilhados, afetam os acontecimentos e o comportamento no sistema internacional. As relações sociais estabelecidas entre os atores a partir de suas práticas contínuas são, portanto, fundamentais para a formação do sistema internacional, e não apenas a distribuição de recursos materiais e capacidades (*capabilities*). Ou seja, os atores interagem de acordo com as noções e os valores interiorizados ao longo de seu processo histórico de formação, bem como em conformidade com as atribuições de significado conferidas a realidade material.

A partir do estabelecimento destas relações, forma-se o que os construtivistas chamam de entendimento intersubjetivo entre os atores. Esta intersubjetividade, como bem aponta Adler (1999), não se refere apenas ao somatório das crenças dos diversos atores, mas à formação de um conhecimento coletivo compartilhado, que torna as ações possíveis e deve influenciar o comportamento, na medida em que define as ações como apropriadas ou não. Ou seja, esta construção social de significados compartilhados opera como uma espécie de avaliação do comportamento, fazendo com que as ações sejam percebidas como concebíveis ou não. Como argumenta a antropóloga Mary Douglas (1998), o estilo de pensamento de uma coletividade introduz e treina a percepção deste grupo social acerca do mundo, produzindo uma determinada gama de conhecimentos. Segundo ela, é este "estilo de pensamento" que determina o que pode ser considerado razoável ou não, falso ou verdadeiro. Ou seja, o entendimento compartilhado por determinados atores é que atua como parâmetro para suas ações e tomadas de posição, orientando o comportamento. Temos, portanto que o entendimento intersubjetivo acaba por prescrever normas e regras, explícitas ou não, que estruturam o comportamento dos atores e orientam suas práticas sociais.

Partindo desta perspectiva, fica claro que a ação e a interação entre os atores no sistema internacional produzem e reproduzem as estruturas sociais de conhecimento compartilhadas formadas ao longo do tempo (WENDT, 1995). O sistema internacional é, assim, percebido como uma interação dupla entre atores e estrutura, na medida em que os valores e crenças compartilhados formam esta estrutura, ao mesmo tempo em que a estrutura molda o comportamento dos atores. O processo histórico de formação e transformação do conhecimento compartilhado vai definindo os interesses e o posicionamento contínuo dos Estados, formando suas identidades. Como aponta Stefano Guzzini (2003, p. 10),

"de acordo com os construtivistas, a identidade, assim como as idéias, não podem ser entendidas a partir de uma análise causal clássica, na medida em que estrutura e agência, bem como o conjunto de conhecimentos compartilhados e as identidades são co-constitutivas" (grifo meu).²

De acordo com a lógica construtivista, é justamente a partir da formação deste conhecimento coletivo compartilhado que podem se formar instituições no sistema internacional. Estas só existem na medida em que os atores sociais compartilham uma percepção coletiva acerca de determinadas idéias, sendo que estas ganham autoridade epistêmica, passando a integrar o padrão de entendimento coletivo³. Ou seja, quando certas atribuições de sentido ao mundo material são compartilhadas pelos atores, estas percepções se cristalizam no tempo e se institucionalizam. Isso ocorre na medida em que novas variáveis cognitivas, ou seja, de interpretação e percepção do mundo material são bem sucedidas na resolução de problemas e questões internacionais⁴. Desta forma, se expandem no sistema e se estabelecem como autoridade epistêmica e institucional⁵, passando a ser compartilhadas intersubjetivamente através das instituições e das práticas dos Estados (ADLER, 1999). Como aponta Stefano Guzzini (2003, p. 6), a compreensão das instituições se associa à "idéia fundamental de que as práticas sociais são o efeito do inter-relacionamento entre a construção social de sentido e a construção do mundo social"⁶. As instituições internacionais funcionam, portanto, como um canal de expressão do entendimento intersubjetivo compartilhado.

A partir de sua atuação no sistema internacional, as instituições apresentam ainda, além de seu caráter socializador, a possibilidade de construção de identidades coletivas, ou seja, que superam a exclusividade da identidade nacional, abrindo caminho para a construção de interesses alternativos por parte dos Estados envolvidos (MESSARI, 2003). De acordo com esta formulação teórica, não se limitam, portanto, a constranger o comportamento dos atores ou restringir as opções disponíveis, e sim atuam como possíveis canais de transformação da definição de interesses (HERZ & HOFFMANN, 2004, p. 76), na medida em que "é o processo de interação que explica a construção de identidades". Sendo assim, produzem novos entendimentos entre os atores, através da interação que promove entre eles, podendo reestruturar os interesses e alterar o processo de tomada de decisões, favorecendo o processo cooperativo.

Em suma, temos, portanto, que as instituições internacionais atuam como instâncias modificadoras de identidade e interesses, e como agências formadoras de normas relevantes, sendo que produzem, ao mesmo tempo em que re-produzem, o sistema internacional. Segundo João Pontes Nogueira (2003, p. 34),

¹ Segundo Wendt (1995, p. 73), "as estruturas sociais apresentam três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas" (Tradução livre de "Social structures have three elements: shared knowledge, material resources, and practices"). A partir disso, o autor afirma que as estruturas sociais são definidas em parte pelo entendimento compartilhado pelos atores acerca do mundo material, que irá conferir sentido à ação humana e, portanto, ao próprio uso destes recursos materiais, através da prática. A estrutura neste sentido, só existe como um processo contínuo.

² Tradução livre de "According to constructivists, identity, like ideas, cannot be used in a classical 'causal' analysis, since structure and agency, the shared set of beliefs and identity are co-constitutive".

³ Neste sentido, o conceito de evolução cognitiva é crucial para a compreensão do processo de difusão de idéias no sistema internacional e do consequente estabelecimento de um determinado padrão de percepções, ou seja, do conhecimento coletivo compartilhado. Neste processo, atores (individuais ou sociais) introduzem novas interpretações da realidade que transformam ou ampliam o padrão de entendimento coletivo. Isto ocorre na medida em que novas variáveis cognitivas são aceitas, passando a orientar a percepção e, assim, constituindo novos entendimentos coletivos, que, como bem aponta Adler (1999, p. 228), "por sua vez moldam as identidades e os interesses, e consequentemente, as expectativas dos atores sociais". Na medida em que atuam sob as identidades e interesses dos atores internacionais, este novo entendimento passa a orientar as ações, se expandindo no sistema e ganhando, desta forma, autoridade epistêmica, através das instituições e dos próprios Estados. Ou seja, o novo entendimento passa a orientar o comportamento dos atores no sistema e se institucionaliza, na medida em que é incorporado pelas normas e princípios institucionais e pela prática estatal.

4 É importante ressaltar que nesta perspectiva, a capacidade de determinar o conjunto particular de interpretações e significados compartilhados que irão constituir as percepções, interesses e, em última instância, as próprias identidades dos atores, é o que determina o poder de um ator ou conjunto de atores na estrutura internacional. Na medida em que a realidade social se configura como um consenso no que se refere à atribuição de funções e significados ao mundo material, a capacidade de determinar este conjunto de percepções se relaciona de forma significativa ao poder conferido a este ator no sistema. Ou seja, a noção de poder, nesta lógica, está altamente vinculada à capacidade de impor como legítimo e válido um conjunto particular de interpretações, ou seja, um conhecimento coletivo compartilhado em torno do qual a realidade social se organiza (ADLER, 1999).

5 Adquirem autoridade no que se refere à determinação de práticas e comportamentos legítimos e aceitáveis ou não, bem como na determinação das percepções acerca do mundo material.

6 Tradução livre de "(...) fundamental idea that these practices are the affect of the inter-relationship of the social construction of meaning and the construction of the social world".

7 Os regimes são entendidos aqui, de acordo com a definição de Stephen Krasner: "Conjunto de princípios, normas, regras e processos de tomada de decisão implícitos ou explícitos, em torno do qual as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais". ("Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables". In, *International Regimes*, 1993).

8 Tradução livre de "A regime, with its associated organizations, is a 'specific' institution".

9 Onuf, citado por Herz e Hoffmann (2004, p. 76), aponta que "as regras proveêm guias para o comportamento humano e permitem a existência de significados compartilhados". De acordo com esta formulação de Onuf, as orientações de comportamento e a existência de significados compartilhados ganham realidade através da linguagem e da interação entre os atores, sendo que este processo de construção é condicionado pela disponibilidade de recursos materiais dos diferentes atores envolvidos.

10 Tradução livre de "(...) understandings about cause-and-effect linkages about any set of phenomena considered important by society".

"As teorias construtivistas oferecem uma perspectiva inovadora sobre como as instituições podem influenciar a ação dos Estados na política internacional. Na verdade, o sistema internacional é concebido como uma densa rede de instituições que constituem e orientam os agentes, ao mesmo tempo em que são construídas pela ação individual e coletiva de tais agentes."

Os novos princípios orientadores podem se configurar como normas cristalizadas no tempo que orientam implicitamente o comportamento, ou como instituições formais, ou seja, regulamentadas por normas explícitas de conduta. Neste sentido, Haas (1990) afirma que as instituições se configuram como regimes internacionais⁷, enquanto as organizações internacionais, por outro lado, são agentes que estabelecem regras e determinam procedimentos para equacionar um conflito ou um problema específico.

Desta forma, as organizações internacionais representam coalizões de interesses dos Estados que refletem princípios e normas compartilhados, ou seja, um determinado regime internacional, em torno de uma questão ou conjunto de questões. As organizações, portanto, não criam as normas e princípios orientadores, apenas os refletem (HAAS, 1990). Sendo assim, resultam de processos de institucionalização de normas e princípios, mas não são uma instituição propriamente dita. Em outras palavras, as organizações internacionais formalizam, expressam uma instituição internacional. Em suma, como coloca o próprio Haas (1990, p. 173), "um regime, com suas respectivas organizações (internacionais), é uma instituição 'específica'"⁸

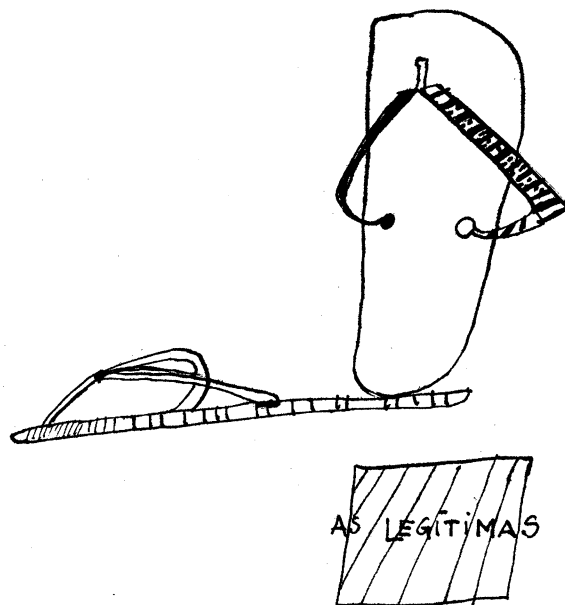
Organizações Internacionais: Um Canal de Expressão do Entendimento Coletivo

As organizações internacionais se constituem, então, como a expressão de um conjunto de normas e princípios cristalizados no tempo

que se orientam para a resolução de determinado problema. Sendo assim, não criam as normas e princípios, e sim postulam⁹ regras e prescrevem comportamentos a partir deste conjunto de valores partilhados, visando à coordenação dos atores em torno de uma questão específica. Constituem-se, portanto, através da construção de um conhecimento consensual, ou seja, de um conjunto de percepções e "entendimentos de relação de causa e efeito com relação a qualquer conjunto de fenômenos considerado importante pela sociedade"¹⁰(HAAS, 1990, p. 21). Assim, as organizações se estruturam a partir da formalização de um conhecimento compartilhado e construído socialmente, que determina a compreensão dos atores do sistema internacional e de suas interações, bem como a definição dos interesses de cada um deles, e atua no sentido de orientar não apenas o comportamento de seus membros, mas também de moldar sua visão de mundo.

Partindo desta concepção do sistema de Estados, fica claro que as organizações internacionais são entendidas como atores relevantes no cenário internacional, na medida em que expressam entendimentos coletivos acerca da realidade, ao mesmo tempo em que atuam como guias para o comportamento dos atores. A relevância destes organismos deriva, em grande parte, deste caráter socializador que o construtivismo lhes confere, uma vez que estabelece padrões formais de interação e de concepção do sistema internacional.

É justamente este processo social de formação das organizações, que passam a expressar entendimentos coletivos dos atores internacionais, que lhes confere legitimidade, na medida em que são construídas a partir de uma convergência no que se refere à construção social de significados. O fato de refletirem um entendimento intersubjetivo faz com que tenham certo respaldo por parte dos atores, já que não se constituem a partir de valores arbitrários ou negados pelos atores envolvidos no processo. Sendo assim, contam com relativa autoridade e com a possibilidade de atuar como orientadora



do comportamento, através da prescrição de normas e regras, calcadas no entendimento intersubjetivo que lhes apóia.

O caráter socializador destes organismos lhes confere ainda a possibilidade de coordenar a ação multilateral, na medida em que torna atuação dos atores mais homogênea e previsível. As organizações internacionais abrem, assim, espaço para uma interação cooperativa, já que prescrevem comportamentos, ao mesmo tempo em que moldam a percepção dos atores, podendo assim, gerar novos arranjos e a própria redefinição de interesses¹¹. Apresentam, portanto, uma possibilidade de promover a cooperação entre os atores, organizando as interações e estabelecendo certas convergências com relação a determinados temas e formas de intervir sobre as questões em pauta.

O crescente processo de globalização e interdependência entre os atores vem reforçando a relevância das organizações internacionais no que se refere a este papel de coordenar as ações e interações, já que a delimitação das fronteiras se torna cada vez mais tênue e as questões anteriormente domésticas ganham caráter supranacional. Surge uma nova gama de problemas transnacionais e torna-se necessária a coordenação entre os atores de modo a promover a cooperação. Esta nova configuração amplia seu espaço de atuação, bem como sua legitimidade, uma vez que as demandas por sua atuação vêm da própria sociedade internacional, quando a atuação isolada dos Estados se mostra insuficiente para equacionar determinados problemas.

Além disso, de acordo com as premissas e formulações da corrente construtivista, as organizações internacionais podem atuar no sistema internacional como fóruns, gerando um espaço de interação entre os diversos atores e promovendo, assim, a construção e reformulação de interesses e identidades. Estes fóruns atuam no sentido de promover o debate acerca de questões importantes, a circulação e consolidação de novas idéias e valores, a formação de conhecimento e até mesmo a redefinição de interesses. Desta forma, representam um mecanismo alternativo importante no sentido de promover o debate e a cooperação entre os Estados e outros atores, na medida em que podem contribuir para a redefinição de padrões de comportamento, bem como para a ampliação da agenda internacional. (HERZ & HOFFMANN, 2004).

É importante ressaltar que as organizações internacionais não adquirem autoridade supranacional sobre os Estados-membros e, como Herz e Hoffmann (2004, p. 26) argumentam, "a maior parte das decisões são recomendações, que somente serão implementadas se os Estados fizerem esta opção". As regras estabelecidas pelas mesmas representam, portanto, prescrições de comportamento, que nem sempre são de caráter obrigatório. O grande impacto destas organizações sobre as sociedades nacionais se dá, então, através da elaboração de regras que orientam o

comportamento de forma indireta, por tornarem certas condutas legítimas. Ou seja, as organizações promovem o respeito por determinadas normas na medida em que fazem com que os atores acreditem em sua validade e na importância de seu cumprimento, o que se dá através da criação de um sentimento de obrigação moral com relação àquelas regras. Estas diretrizes propostas passam a compor a cultura internacional, já que são pautadas por uma construção social e pelo entendimento intersubjetivo que informa aquela organização.

A partir disto, temos que a eficácia das organizações se associa exatamente ao grau de influência que seus princípios, normas e regras apresentam sobre os atores internacionais. A eficácia, portanto, não é entendida como na lógica institucionalista, segundo a qual uma organização só é eficiente se atende às demandas para as quais foi criada. O construtivismo argumenta que uma organização é eficaz quando o padrão de comportamento estabelecido por ela é tomado como referência pelos atores, independente se as regras sejam sempre cumpridas ou não. Ou seja, quando os princípios e normas que aquela organização expressa são considerados importantes pela sociedade internacional, e as regras advindas destes princípios são tomadas como referência pelos atores, a organização é eficiente, pois serve como parâmetro para a ação. Sendo assim, a noção de eficácia é relativamente abrangente e torna necessária a avaliação da medida em que as organizações internacionais são, de fato, relevantes para os atores no sentido de orientar sua conduta e sua percepção acerca do cenário internacional e sua dinâmica.

Em suma, de acordo com as premissas teóricas aqui adotadas, as organizações internacionais se configuram como atores relevantes no sistema internacional, na medida em que formalizam instituições através do estabelecimento de um conhecimento consensual. São entendidas como coalizões de interesses que apresentam uma formação social, a partir da intersubjetividade e da construção de um conhecimento coletivo compartilhado, como foi exposto anteriormente. Sendo assim, se constituem como agentes que formulam regras e provêm mecanismos direcionados à solução de problemas específicos, sendo que tal atuação é embasada em normas e princípios compartilhados pelos atores e expressos pela organização. Ao atuar como uma instância reprodutora de princípios e normas compartilhados e como formuladora de regras e processos decisórios que garantam a aplicação de tais princípios, as organizações desempenham, portanto, um papel de orientadoras do comportamento dos Estados.

UNICEF e o Processo de Formação das Organizações Internacionais via Conhecimento Consensual

Uma boa ilustração deste processo de formação de conhecimento consensual e do papel das

¹¹ Ao contrário da corrente institucionalista e do neo-realismo, que consideram que os interesses e preferências dos atores são exógenos aos mesmos e aos processos de interação, o construtivismo considera que os interesses são formados a partir de valores, individuais ou coletivos. Assim como o neo-realismo, o construtivismo afirma que os interesses orientam as ações, mas, ao contrário desta outra corrente teórica, não parte do pressuposto de que o interesse básico dos Estados é sempre o mesmo, a saber, a sobrevivência no sistema internacional. O interesse é entendido como elemento central da formação das identidades dos atores que, por sua vez, são condicionantes do comportamento. A formação de identidades estáveis no sistema é, portanto, fundamental para estabelecer certo nível de previsibilidade e de ordem no cenário internacional (HOPF, 1998).

organizações no sistema pode ser obtida por meio da análise do surgimento de alguns destes organismos no cenário internacional. O Fundo de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por exemplo, teve seu surgimento marcado por um período de significativa instabilidade internacional¹² e pelo início da formação de um consenso acerca da condição delicada da criança no mundo e da necessidade de normas especiais que garantissem à infância um tratamento adequado.

Com o aumento da pobreza no mundo, especialmente nos anos 80, os Estados do sistema internacional passam a voltar sua atenção para novas questões, como a evolução da desnutrição infantil e a precariedade das condições de saúde. Atores não-estatais, como ONGs e organizações da sociedade civil transnacional também passam a levantar novas questões e reascender antigos debates, demandando a atuação dos Estados e canalizando suas demandas via organizações do sistema internacional. Surgem novas percepções acerca da própria esfera econômica e uma série de estudos em torno do desenvolvimento e do papel da cooperação internacional neste sentido são desenvolvidos (TODARO, 1981). Além disso, o sistema internacional é marcado pelo surgimento e consolidação de novos atores (como organizações não-governamentais, organizações internacionais, atores transnacionais, entre outros) e pela redefinição de seu papel e importância nas diversas áreas temáticas. O monopólio da agenda pelo tema da segurança é rompido e nem todas as questões são mais entendidas como referentes apenas ao âmbito de atuação estatal. Este processo amplia não apenas o número de atores, mas também sua participação nos debates e arranjos internacionais. Neste contexto, o cuidado adequado e prioritário à situação mundial da infância surge como um tema recorrente e passa a ser percebido pelos diversos atores internacionais a partir de uma nova perspectiva, gerando discussões e propostas em torno da questão. É neste contexto de mudanças e revisão dos padrões de ação e pensamento que se insere o UNICEF, como uma organização que procura estabelecer um padrão internacional de percepção e de ação em torno da questão da infância.

Este processo foi acompanhado, ao menos teoricamente, pelo desenvolvimento e pela consolidação de valores, percepções e noções acerca da importância da assistência às crianças de todo o mundo, fazendo com que o tema da infância passasse a integrar a nova agenda internacional¹³. O que se supõe aqui, é que é este novo entendimento compartilhado pelos atores internacionais, sobretudo pelos Estados soberanos, e expresso nas novas organizações internacionais, que confere importância à organização da ONU e legitimidade aos seus posicionamentos. Como foi argumentado anteriormente, é a suposta validade de certas idéias e valores, ou a capacidade de determinados princípios e normas de solucionar problemas específicos, que possibilitam sua expansão no sistema internacional. Ou seja, esta difusão de novas idéias, valores, e práticas em torno do tema

da infância, impulsionado por novas demandas da sociedade internacional, se consolida e promove o estabelecimento de sua autoridade epistêmica, na medida em que seus princípios passam a ser compartilhados intersubjetivamente e expressos através das instituições e práticas estatais.

O UNICEF seria, nesta perspectiva, uma organização formada a partir de percepções coletivas acerca da importância da criança no mundo, buscando expressar esta nova gama de demandas e valores internacionais. O organismo representa, assim, uma instância que reflete, ao mesmo tempo em que difunde, princípios e práticas em torno do tema da infância, procurando estabelecer um padrão internacional em relação ao seu tratamento. Isto não significa dizer, no entanto, que os Estados estejam se adequando plenamente às proposições do organismo, mesmo porque este não apresenta poder de *enforcement* e suas normas se configuram como orientações de comportamento, ou que isto traria de fato resultados positivos. O que se pretende ressaltar é que a maior relevância do tema da infância e seu caráter intersubjetivo é que tornou possível a formação de um novo entendimento entre os atores acerca da importância dos cuidados com a criança, e sua formalização em uma nova organização internacional. Esta nova percepção é o que garantiria respaldo e legitimidade às ações e prescrições de comportamento da organização.

Segundo a percepção construtivista acerca do cenário internacional e da interação entre os atores, o que promove a adesão de Estados soberanos a este tipo de organização é exatamente a existência de expectativas intersubjetivas de resultados positivos. Ou seja, os Estados se uniriam em torno de práticas comuns na medida em que vislumbrem a possibilidade de que esta conduta facilite a cooperação para a melhoria da situação mundial da infância. O que se supõe aqui, portanto, é que a participação na organização internacional, no caso o UNICEF, promove uma interação entre os Estados soberanos, a partir da difusão de princípios e da padronização de práticas, facilitando a coordenação em torno do tema da infância e abrindo, assim, caminho para a cooperação internacional. A organização internacional atuaria, neste sentido, como uma arena que permite novos entendimentos entre os atores, bem como a construção de interesses alternativos e novas práticas por parte dos Estados envolvidos. Exemplos da atuação neste sentido são diversas as conferências promovidas pelo organismo, os relatórios anuais sobre a situação mundial da infância e os diversos programas financiados pelo UNICEF nos mais diversos países.

A transposição destes padrões e princípios orientadores para ações concretas e práticas estatais é o que concretiza as relações de cooperação, uma vez que os atores incorporam em suas ações contínuas e processos decisórios as regras gerais estabelecidas. Como argumenta Adler (1999), na medida em que se estabelece um entendimento intersubjetivo entre os atores, há uma convergência de valores, aumentando

¹² O organismo das Nações Unidas foi criado em dezembro de 1946 com o objetivo de prestar auxílio às crianças européias vítimas da Segunda Guerra Mundial.

¹³ Esta inserção do tema da infância no centro da agenda internacional de desenvolvimento pode ser observada através da realização de uma série de Conferências nas décadas de 80 e 90, que colocavam o tema em pauta, bem como discutiam propostas para oferecer educação universal de qualidade, assim como pela promulgação, em 1989, da Convenção sobre os direitos da Criança.

do a possibilidade de cooperação entre eles. A partir desta perspectiva, a formação de valores comuns é entendida como um pilar fundamental da ordem internacional, e as organizações internacionais como parte fundamental neste processo. De acordo com Mary Douglas (1998), esta concepção da origem social do pensamento e do comportamento dos atores permite explicar o que outras teorias, em especial a teoria do comportamento racional, não conseguem, como a cooperação internacional entre os diversos atores no sistema.

É importante perceber que a validade e legitimidade da organização não se sustentam, nesta perspectiva, meramente em sua capacidade de impor as normas e regras geradas, mas na formação intersubjetiva dos princípios e valores que balizam estes padrões de conduta. A legitimidade passa pelo processo de participação e deliberação dos atores no plano internacional no processo de formação de um organismo, e não apenas pelo processo de tomada de decisões e de adesão ao mesmo. Além disso, sua eficácia, como apontada anteriormente, está vinculada à validade e relevância que os princípios e normas que aquela organização expressa adquirem no sistema, sendo tomadas como referência pelos atores e como parâmetro para a ação.

No Brasil, por exemplo, a atuação do UNICEF no campo educacional é ampla e dividida em diversos canais de atuação, desde a produção de pesquisas e estatísticas nacionais, até a realização de projetos locais. Através da realização e divulgação de estudos, bem como através da realização de campanhas locais, o UNICEF representa um mecanismo importante para a ampliação da agenda nacional com relação à educação. Estas iniciativas chamam a atenção para a importância de questões como a nutrição na primeira infância, a qualidade do ambiente de ensino, a capacitação dos educadores, a atenção para preconceitos relativos a gênero ou a diferentes etnias, a importância dos cuidados com a saúde, entre outras. Esta atuação abre espaço para o debate em fóruns de deliberação, promovendo a ampliação da agenda política nacional em torno do tema da infância.

Além disso, a formulação da legislação brasileira com relação ao tratamento da criança e do adolescente, o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), foi pautada diretamente pela Convenção sobre os Direitos da Criança, estatuto que orienta a atuação internacional do UNICEF. Desta forma, a própria elaboração do ECA expressa a assimilação por parte do Brasil dos princípios estabelecidos pelo organismo, ou seja, do conhecimento consensual construído e difundido por ele. As próprias ações governamentais, ao se guiarem pelo cumprimento da legislação, são orientadas, ao menos parcialmente, pelo conjunto de princípios, normas e percepções em torno do tratamento da infância difundidos pelo UNICEF no sistema internacional. A aceitação deste conhecimento consensual foi traduzida pelo Estado brasileiro em sua legislação, estabelecendo diretrizes e políticas específicas com relação ao tema, refletindo o caráter socializador do organismo.

De acordo com a avaliação do Governo Federal, contida no documento elaborado conjuntamente com o UNICEF, Fazer Valer os Direitos, o programa de cooperação entre o Estado brasileiro e o organismo internacional, Direito de Ter Direitos, desenvolvido entre os anos de 1994 e 2000, "desempenhou um papel importante na colocação dos direitos da criança na agenda política nacional, encorajando o Governo a adotar essa perspectiva como forma de implementar e conduzir políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente" (2001, p. 7). As parcerias firmadas pela organização internacional, tanto no âmbito público quanto com agências privadas, contribuíram para a consolidação e expansão de diversos projetos, sendo que alguns deles se converteram em políticas públicas nacionais ou regionais, como o Pacto pela Educação em Minas Gerais, o Movimento pelo Direito à Educação no Rio Grande do Sul, entre outros. O UNICEF é apontado pelo Governo como um parceiro importante nos esforços nacionais, estaduais e municipais, tendo colaborado para a obtenção de resultados significativos no campo educacional¹⁴ (UNICEF, 2001). Percebe-se aqui, a atuação do organismo na coordenação dos atores nacionais para a promoção de práticas voltadas para a melhoria das condições da infância no país.

O estabelecimento de prescrições de comportamentos por parte do UNICEF, gerou, então, um impacto real na sociedade, na medida em que despertou ou fortaleceu o respeito por determinadas normas de conduta, que se tornaram legítimas. A colocação de questões na agenda pública, a mobilização da sociedade e a pressão sob o governo contribuíram para que certos princípios e normas fossem considerados válidos e importantes pelos indivíduos, criando um sentimento de obrigação moral com relação ao cumprimento das mesmas. Sendo assim, pode-se presumir que o organismo imprimiu sua concepção educacional não apenas sobre a legislação nacional, mas também, em certa medida, sobre as ações governamentais e as iniciativas da sociedade civil.

De modo geral, pode-se perceber, então, através das publicações do UNICEF e do posicionamento do governo com relação a sua atuação na sociedade brasileira, que o organismo atua de forma significativa no sentido de promover o debate acerca de questões importantes, a circulação e consolidação de novas idéias e valores, a formação de conhecimento e até mesmo a redefinição de interesses. O posicionamento do Governo, as iniciativas públicas e privadas realizadas com o apoio do UNICEF e a própria elaboração do ECA expressam, em certa medida, a efetividade na difusão da concepção educacional elaborada e defendida pelo organismo.

Conclusão

Uma série de mudanças ocorridas no cenário internacional nos últimos anos contribuiu para a ampliação da agenda internacional, abrindo espaço para a discussão de novos temas e questões.

¹⁴ De acordo com o documento citado, observaram-se melhoras no acesso ao ensino fundamental, um aumento na taxa de permanência na escola e a diminuição nas taxas de reprovação. Entre 1994 e 1999 a taxa de escolarização, por exemplo, subiu de 87,5% para 95,4%. Além disso, o Unicef teve uma atuação crucial no lançamento da campanha nacional para a retirada de crianças dos lixões, que promoveu a retomada de cerca de 40000 crianças à escola até o final de 2001.

Neste contexto, as organizações internacionais ganharam maior relevância, tanto em termos numéricos, como no que se refere a sua atuação nas diversas áreas temáticas no cenário internacional. Sendo assim, buscou-se neste artigo realizar uma breve análise do papel destas organizações no sistema internacional, a partir de uma perspectiva construtivista, que nos permite compreender mais amplamente as possibilidades de atuação das mesmas.

De acordo, portanto, com as premissas adotadas, as organizações internacionais são entendidas aqui como atores importantes no cenário internacional, uma vez que representam um canal de expressão dos entendimentos coletivos construídos no sistema. Como foi argumentado, as organizações se constituem através da formalização de uma instituição internacional que, por sua vez, representa o conjunto de interpretações coletivas compartilhadas acerca da realidade. É exatamente este entendimento compartilhado pelos atores que torna as interações possíveis, uma vez que fornece o quadro de referência para o comportamento, tornando as ações apropriadas e concebíveis ou não. Desta forma, o entendimento intersubjetivo acaba por prescrever normas e regras, não necessariamente explícitas,

que estruturam o comportamento dos atores e orientam suas práticas sociais. Estes princípios norteadores podem se configurar como normas implícitas que orientam o comportamento ou se estabelecer por meio da elaboração formal de regras e procedimentos voltados para a equação de um conflito ou problemas específicos. Na dinâmica deste processo é que se formam e emergem as organizações internacionais.

Uma vez estabelecidas, as organizações internacionais postulam regras e prescrevem comportamentos a partir deste conjunto de valores partilhados, visando à coordenação dos atores em torno de uma questão específica. A partir desta atuação, estabelecem certos padrões de comportamento, transmitindo aos Estados um conjunto de princípios e normas que irá condicionar a prática e as percepções dos atores no sistema internacional. Podem atuar ainda como fóruns de debate, possibilitando a circulação e consolidação de novas idéias, valores e interesses. Neste sentido representam um mecanismo importante na difusão de concepções sobre os mais diversos temas, contribuindo para a ampliação da agenda internacional e podendo, inclusive, promover a redefinição de percepções e padrões de comportamento.

Submetido em 27/02/2007
Aprovado em 26/04/2007

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Emanuel. (1999). "O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais". *Lua Nova*. 47.
- ALVES, José Augusto Lindgren. (2001), *Relações Internacionais e Temas Sociais*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- BENNET, Leroy. (1995), *International Organizations*. New Jersey, Prentice Hall.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8.069, de 13 de junho de 1990*. <<http://www.unicef.org/brazil/eca.htm>>. Acessado em 20 de Outubro de 2005.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2004), *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*. 2ª edição, Brasília, Agência Brasileira de Cooperação.
- COX, Robert W. (2000), "Rumo a uma Conceituação Pós-Hegemônica da Ordem Mundial: Reflexões sobre a Relevância de Ibn Kaldun", in James Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (orgs), *Governança sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- DOUGLAS, Mary. (1998), *Como as instituições pensam*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.
- GUZZINI, Stefano. (2003), *Constructivism and the Role of International Institutions in International Relations*. Copenhagen, Copenhagen Peace Research Institute.
- HAAS, Ernst B. (1990), *When knowledge is power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley, University of Califórnia.
- HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. (2004), *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro, Campus.
- HOPF, Ted. (1998), "The promise of constructivism in international relations theory". *International Security*, 23, 1.
- KRASNER, Stephen D. (1993), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", in Stephen D. Krasner (org), *International Regimes*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- KRATOCHWIL, Friedrich & RUGGIE, J. Gerard. (1986), "International Organization: A State of Art on an Art of State". *International Organization*. 4, 4, Autumn.
- LAMAS, Bárbara et al. (2001), "Tema da Infância, Regimes e Governança Global". *Revista Fronteira*. Belo Horizonte, 1, 1:15-35, Novembro.
- MESSARI, Nizar. (2003), "Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições internacionais". in Paulo Luiz Esteves (org), *Instituições Internacionais: segurança, comércio e integração*, Belo Horizonte, PUC Minas.
- NOGUEIRA, João Pontes. (2003), "Instituições e Governança Global na Teoria das Relações Internacionais: Um Breve Panorama da Evolução dos Debates nas Teorias Convencionais". in Paulo Luiz Esteves (org), *Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração*, Belo Horizonte, PUC Minas.
- TODARO, Michael P. (1981), *Economic Development in the Third World*. 2ª Edição, New York, Longman.
- WENDT, Alexander. (1995), "Constructing International Politics". *International Security*, 20.
- YOUNG, Oran. (2000), "A Eficácia das Instituições Internacionais: Alguns Casos Difíceis e Algumas Variáveis Críticas". in James Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (orgs), *Governança sem Governo - Ordem e Transformação na Política Mundial*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- UNICEF. (1980), *Unicef no Brasil: Ontem, Hoje e Amanhã*.
- _____. (1990), *Situação Mundial da Infância: 1990*. Brasília.
- _____. (2001), *Fazer Valer os Direitos*.
- _____. (2002), *Situação Mundial da Infância: 2002*. Brasília.
- _____. (2004), *Situação Mundial da Infância: 2004*. Brasília.
- _____. (2005), *Unicef no Brasil*. Brasília.