

# ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UM DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA\*

## Resumo

Este trabalho traz como proposta apresentar as possibilidades de aproximação teórica entre os campos da Administração e das Relações Internacionais através da discussão sobre gestão e poder no âmbito de organizações internacionais. Por intermédio da comparação de algumas abordagens teóricas comuns entre as duas áreas de conhecimento, o texto objetiva argumentar que, no estudo das relações internacionais e da administração, é importante perceber as contribuições de colaboração de um campo com o outro para a construção das análises dos objetos específicos de cada ciência. Após a realização de aproximações feitas através das “janelas” positivista e crítica, a leitura proposta conclui que a abordagem da Administração Política se constitui a mais profícua para o estabelecimento do diálogo aqui explicitado. Este artigo é uma versão, com algumas adaptações, de seção da dissertação de mestrado de seu autor, intitulada “Cooperação internacional de agências das Nações Unidas no Estado da Bahia na área social — 1996-2013”, defendida em agosto de 2014.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Administração Política; Relações Internacionais.

## Abstract

This paper aims to present the possibilities of theoretical approximations between the fields of Management and International Relations through the discussion about management and power dynamics in international organizations. By comparing some common theoretical approaches present in both academic areas, this work seeks to demonstrate that it is important do notice the contributions that each field can provide the other in terms of allowing more advanced analyses of the inherent objects of each other. After discussing the possible approximations from positivist and critical points of view, this paper concludes that the Political Management approach presents itself as the most fecund perspective in the establishment of a dialogue between the fields of Management and International Relations. This paper is a version, with some adaptations and changes, of a part of its author master's dissertation entitled “International cooperation of United Nations agencies in the social area in the state of Bahia — 1996-2013”, and presented to a public evaluation board on august 2014.

Keywords: International Organizations; Political Management; International Relations.

\* Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é professor e coordenador do bacharelado em Relações Internacionais da Unijorge. E-mail: <souza.matheus@uol.com.br>.

## Introdução

Os campos da Administração e das Relações Internacionais têm pontos que dialogam entre si, seja pela relevância das organizações em um contexto cada vez mais internacionalizado, seja pela pertinência dos processos de gestão desenvolvidos nos sistemas políticos nacionais e em escala mundial, nos organismos multilaterais, nas grandes empresas transnacionais, nas organizações não governamentais internacionais, etc. O interesse deste trabalho está focado na compreensão das organizações internacionais como lugar no qual se desenvolvem formas de relações políticas entre atores cujas nacionalidades são determinantes. Tais relações condicionam o papel e o posicionamento das organizações no ambiente em que atuam conforme os espaços das relações internacionais que orientam o caráter de sua gestão.

Para estabelecer um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais a partir das abordagens teóricas de cada uma dessas áreas do conhecimento, é preciso, antes, definir o que se entende por Organização Internacional (OI). A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seu artigo 2.º, estabelece que “International organization means an intergovernmental organization” (United Nations, 2013, p. 333).

O professor Ricardo Seidenfus (2008, pp. 32-3), ao aprofundar esse conceito, afirma que as “[. . .] organizações internacionais são associações voluntárias de Estados”, ou seja, “[. . .] trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por meio de uma permanente cooperação entre seus membros”. Nessa definição, percebe-se que algumas referências são centrais para a compreensão deste tipo de organização, como a crença em uma sociedade de Estados que procuram evitar o conflito (Bull, 2002), a existência de interesses comuns e a priorização da cooperação entre os países. Pode-se afirmar que o estudo das Relações Internacionais se debruça, justamente, sobre esses eixos estruturantes, em contraste com a anarquia internacional,<sup>1</sup> sua antípoda, baseada em interesses divergentes e na existência de confli-

1 Hedley Bull (2002), um dos expoentes da chamada Escola Inglesa das Relações Internacionais, em seu livro *A sociedade anárquica*, argumenta a possibilidade de existência de uma sociedade de Estados em um ambiente internacional anárquico. Sobre anarquia internacional, o teórico construtivista Alexander Wendt (1999) afirma que não se pode conceber, no estudo das Relações Internacionais, a existência de apenas um tipo de sociedade (hobbesiana). Como o mundo e as relações entre os agentes internacionais são socialmente construídos, e não condicionados pela natureza (como advogam algumas correntes teóricas da disciplina), é plausível pensar em “culturas de anarquias internacionais” (hobbesiana, lockiana e kantiana).

tos. Outras definições trazem, ainda, a dimensão da estrutura da organização e referências a seus órgãos e departamentos, afirmando que uma OI não é uma associação de instituições outras (públicas ou privadas) que não sejam os próprios Estados (Dias, 2010).

Mas seria suficiente afirmar que a conjugação do substantivo “organização” com o adjetivo “internacional” constitui o diálogo entre as duas áreas do conhecimento acima referenciadas? Responder afirmativamente a essa pergunta seria assumir que a Administração se restringe ao estudo das organizações da mesma forma que as Relações Internacionais ao estudo dos atores internacionais. Antes, o alcance da primeira atinge a dimensão da gestão das (ou “nas”) organizações, ao passo que o da segunda aprofunda a análise dos processos internacionais entre os atores. Tanto para um caso como para o outro, ambas as áreas de conhecimento se debruçam sobre o estudo da política em dimensões diferentes.

Para o caso das Relações Internacionais, por exemplo, o estudo dos atores no cenário mundial é resultante da compreensão de que estes são, também, objetos de outras disciplinas. Se os Estados-Nação são compreendidos como atores internacionais, a Ciência Política ou o Direito podem, igualmente, ocupar-se deles; ou, se as Organizações Internacionais da sociedade civil são consideradas atores daquele tipo, a Sociologia também pode fazer-se presente. Por outro lado, se a organização se constitui como objeto da Administração, é porque também se estabelece como objeto de outras ciências.

Segundo Santos (2001, p. 62), o objeto da Administração deve ser a gestão, sendo as organizações “[. . .] espaços particulares onde apenas habita o objeto”. Ao concordar com essa visão, Gomes (2010) afirma que as organizações podem, da mesma forma, abrigar objetos de outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a Medicina, que poderia estudar os processos laborais que levam à fadiga e ao estresse ou, ainda, a Psicologia, que analisa os distúrbios que podem ocorrer nos trabalhadores como resultado de pressões e cobranças no ambiente organizacional.

É plausível compreender que as organizações internacionais podem ser entendidas como espaços nos quais o objeto das Relações Internacionais — as próprias relações internacionais — se realiza. Para Keohane & Nye (1977), as organizações internacionais têm uma função maior como *locus* de negociação, diálogo e estrutura de incentivo ao estabelecimento de cooperação entre os países. Pode-se afirmar, assim, que um dos possíveis pontos de interseção no diálogo entre a Administração e as Relações Interna-

cionais está em aceitar a dimensão política que ambas as áreas possuem e não apenas em perceber o *locus* comum onde habitam seus respectivos objetos.

Analisando a obra de Santos (2001), Gomes explicita que esse autor “[. . .] redefine o objeto de estudo da Administração como a gestão e, a partir de então, acredita que a gestão pode estar em dois campos de análise: no campo político e no campo profissional” (2010, pp. 83-4). A diferenciação entre ambos os campos se torna imprescindível para uma reflexão teórica sobre o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais, pois, para o campo profissional, também há uma área de interseção entre as duas ciências. Para o campo político, a preocupação maior é com os aspectos macro e político das formas de organização, ao passo que, para o campo profissional, a ênfase se limita à análise da gerência em dimensão micro, de modo pontual, nas unidades de produção ou de interação econômicas, políticas ou sociais (Gomes, 2010).

As leituras que o campo teórico da Administração realiza acerca dessas duas perspectivas podem ser, em grande medida, separadas entre duas matrizes epistemológicas principais — a positivista e a crítica.

Para a consecução dos objetivos deste artigo, ele se estrutura, a partir desta introdução, em duas partes intermediárias, cada qual dedicada à realização de aproximações nos campos positivista e crítico, evidenciando as pontes que podem ser percebidas na conexão entre a Administração e as Relações Internacionais. Por fim, em síntese às análises realizadas nas supracitadas seções nas quais são apontados os argumentos que destacam a Administração Política como a proposta mais aderente a um diálogo mais integral com uma proposta teórica mais crítica das Relações Internacionais, a conclusão apresenta um balanço equilibrado das conexões dialógicas possíveis entre as referidas áreas.

### **Aproximações discutidas pela “janela” positivista**

A vinculação entre Administração e Relações Internacionais, no estudo das organizações internacionais pelo viés do campo profissional, se dá devido ao caráter instrumental e funcionalista (Craide et al., 2009) deste, que fundamenta a visão dessa vertente sobre as organizações e sobre a gestão. De outro lado, o Funcionalismo não é uma concepção recente no estudo das relações internacionais. Dentro da lógica dicotômica desta área do conhecimento (cooperação *vs.* conflito), a preocupação acerca da guer-

ra (suas causas e como evitá-la) e da paz (como alcançá-la e perpetuá-la) é persistente e foi também problematizada a partir de tal perspectiva.

Em 1943, David Mitrany inaugurou a abordagem funcionalista nas Relações Internacionais com a obra intitulada *A working peace system: an argument for the functional development of international organizations*. Seu argumento baseou-se nas premissas da possibilidade de dissociação entre política e técnica e em que tal separação seria o caminho para uma gradativa institucionalização das relações entre os Estados Nacionais. Com interações interestatais fundamentadas apenas na dimensão técnica e na racionalidade aplicada na busca pela eficiência funcional, os países poderiam manter relações não conflituosas entre si, criando organizações internacionais com funções estritamente técnicas, esvaziadas de componentes políticos — pois nestes estaria a origem dos conflitos internacionais (Silva, 2013).

O argumento funcionalista é fundamentado na ideia de que as organizações internacionais deveriam servir como instâncias que receberiam atribuições funcionais outrora desempenhadas pelos Estados-Nacionais, retirando, assim, desses atores parcelas de soberania no desenvolvimento de tarefas específicas (Sarfati, 2005). Ora, se a guerra é gerada pela discrepância de interesses entre os atores estatais, soberanos, e eles não se submetem a outra que não seja à sua própria vontade, o modo racional de se alcançar a paz só pode se impor diminuindo o poder do Estado e garantindo a gradativa redução de sua soberania. Esse processo, portanto, deveria começar com organizações internacionais com funções técnicas as quais, segundo os funcionalistas, não criariam discordâncias políticas entre os atores (Sarfati, 2005; Nogueira & Messari, 2005; Silva, 2013).

A crença de que a instrumentalidade das organizações internacionais está dissociada da política (arena na qual os conflitos se dão) é a base da visão funcionalista das relações internacionais: a gerência de organizações internacionais técnicas, então, seria o caminho para a promoção da paz. As atribuições de tais organizações iriam aumentar (retirando cada vez mais soberania dos Estados) e a cooperação técnica/instrumental entre os Estados-Nacionais se tornaria o caminho para a estabilidade do sistema internacional.

A visão funcionalista sobre a ordem internacional foi criticada com vigor por outras correntes que a consideram com muitas limitações, principalmente no que tange à crença na possibilidade de se desvincular política e técnica. No intuito de superar tais limitações, pesquisadores e teóricos, entre eles Ernst Haas, desenvolveram o chamado Neofuncionalismo (Sil-

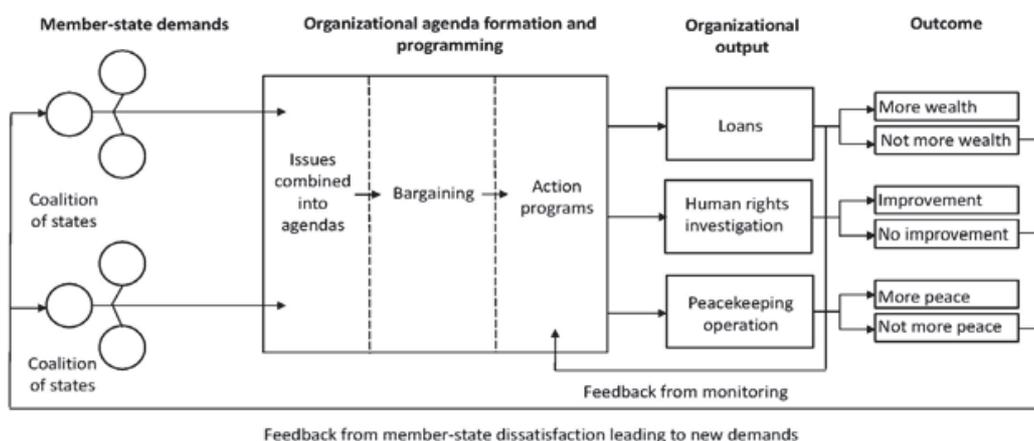
va, 2013), que reincorpora em seus fundamentos a importância da vinculação daquelas duas variáveis no estudo das relações internacionais e suas organizações.

Nesse ponto, diminui-se a distância entre Relações Internacionais e Administração Política, pois os autores neofuncionalistas buscam compreender como a dimensão da política internacional levada a cabo entre atores internacionais (os Estados) determina a criação e a gestão de organizações internacionais. Para Haas, há, por exemplo, uma interação contínua entre as coalizões domésticas e internacionais.

Designing an international organization is a political activity; it does not resemble problem solving in architecture. International organizations are coalitions of coalitions. They are animated by coalitions of states acting out their interests; these international coalitions often are expressions of coalitions of interests at the national level, both bureaucratic and societal. Domestic and international coalitions interact (Haas, 1990, p. 18).

A preocupação com a função e a gestão de organizações internacionais é de fundamental importância para as Relações Internacionais, pois aquelas são entendidas como uma das esferas nas quais a cooperação internacional para a paz se torna possível. Abaixo, a Figura 1 sintetiza a percepção neofuncionalista sobre a dinâmica das organizações internacionais.

Figura 1. Os estágios centrais da ação organizacional<sup>2</sup>



Fonte: Haas (1990, p. 19).

<sup>2</sup>Tradução livre o título no original (Haas, 1990, p. 19).

No fluxograma da página anterior (Figura 1), percebe-se que o neofuncionalismo vincula a política à dimensão técnica no estabelecimento de organizações internacionais. Os Estados definem suas demandas no âmbito da política interna para, depois, definirem a política externa (Duroselle, 2000); em seguida, formam coalizões a partir da identificação de interesses comuns que permitem organizar agendas e programas.

Há três aspectos importantes a serem destacados concernentes à cooperação internacional por meio das organizações: primeiro, ela se dará na medida dos interesses dos atores envolvidos que nem sempre estão claramente colocados pelos Estados; segundo, a cooperação de caráter técnico tende, com o passar do tempo, a se espalhar para outras áreas, em um efeito conhecido como *spill over* (Sarfati, 2005; Silva, 2013), até chegar à arena política; terceiro, a convergência de interesses e o estabelecimento de cooperação não são, necessariamente, variáveis que levarão os atores envolvidos a realizar algo benéfico para a humanidade. Sobre este argumento, Keohane (1988) afirma:

International cooperation does not necessarily depend on altruism, idealism, personal honor, common purposes, internalized norms, or a shared belief in a set of values embedded in a culture. At various times and places any of these features of human motivation may indeed play an important role in processes of international cooperation; but cooperation can be understood without reference to any of them. This is not surprising, since international cooperation is not necessarily benign from an ethical standpoint. Rich countries can devise joint actions to extract resources from poor ones, predatory governments can form aggressive alliances, and privileged industries can induce their governments to protect them against competition from more efficient producers abroad (Keohane, 1988, p. 380).

Atribuir, portanto, um juízo de valor necessariamente positivo à cooperação internacional é incorrer em erro de análise, pois se ignorarão os riscos existentes sobre interesses que contrariam os Estados e sociedades (por exemplo: máfia, tráfico internacional, etc., os quais operam por meios de redes de cooperação). A atuação dos atores internacionais é fundamentada nos seus interesses próprios (Carr, 2001; Morgenthau, 2003) e as organizações internacionais são os espaços para a negociação e barganha; os

resultados desses processos determinam quais tipos de ação, política ou diretrizes são objetivos daquelas. Assim, criação e gestão de OI são processos que se confundem em suas faces na Administração e nas Relações Internacionais. De fato, os próprios resultados já começam a ser determinados quando da concepção da organização, pois até a sua própria estrutura traduz as dinâmicas da política e do poder existentes entre os países que concebem tais organismos (Wendt, 2001). Na Figura 1, Haas (1990, p. 19) classifica algumas destas variáveis como *organizational output*, discriminando-as em três tipos: empréstimos, investigação em Direitos Humanos e operação de manutenção da paz. A determinação dessas áreas de atuação, a decisão sobre como a organização internacional deve agir para cada uma delas, os resultados de tais ações (*outcome*) e o retorno (*feedback*) que os Estados recebem sobre o desempenho organizacional são resultantes da articulação e do exercício do poder político.

O ator mais poderoso terá mais condições de fazer prevalecer sua vontade e viabilizar seus interesses na adoção de objetivos e na consecução de ações das organizações internacionais (Cox, 2007). Nessa dinâmica política, a maior ou menor determinação de atribuições a uma organização internacional dependerá de como se processam os interesses dos Estados envolvidos e da distribuição de poder entre eles. A OI funcionará como um Agente vinculado a vários Principais<sup>3</sup> (os Estados-Nacionais), dependente da dinâmica de poder estabelecida entre eles. Quanto mais heterogêneo o poder entre os Estados, mais difícil se torna a delegação de poderes a uma OI. Isto é,

As the benefits increase, the probability of international delegation grows, all else equal. However, given a set of potential benefits, the probability of delegation to an IO decreases when preferences become more heterogeneous or voting rules fail to accord with the distribution of power among states (Hawkins et al., 2006, p. 6).

Diante desse contexto de multiplicidade de interesses vinculados a diversos atores (principais), como compreender a OI como área de interesse da Administração senão mediante postura teórica que contemple a di-

3 A Teoria da Agência apresenta muitos desenvolvimentos na Administração e na Economia. Roberts (2010), ao fazer referência a essa teoria, afirma que, de modo amplo, ela considera a existência de um partido/ator (chamado “principal”) em nome do qual outro partido/ator (agente) executa ações ou toma decisões.

menção política? Estudar a organização internacional a partir do funcionalismo, tenha esta sua identidade na Administração ou nas Relações Internacionais, é adotar postura limitadora. Haas (1964, p. 92) afirmou que “the traditional Functional approach to the study of international organization tended to equate organizational effectiveness with the task imposed by the international society”. Portanto, assumir essa assertiva seria afirmar que a sociedade internacional é homogênea e também acreditar que a agenda de uma organização internacional é produto de um pensamento único entre os Estados.<sup>4</sup> Uma OI é, todavia, resultante de processos de negociação sobre diversos interesses; se, nesses processos, os atores de maior poder determinam os rumos a serem seguidos, é plausível deduzir que a eficácia daquela organização deve ser medida em termos da satisfação (ou não) dos interesses dos principais agentes dominantes.

Para Young (2003), o grau de eficácia de uma organização internacional se dá na medida de sua capacidade de influenciar o comportamento da sociedade internacional; uma instituição será, assim, eficaz se suas ações impelirem os países a agir de modo diferente do que agiriam se tal instituição não existisse ou se outro arranjo institucional/organizacional fosse colocado.

A eficácia de uma organização internacional não pode ser apenas medida, portanto, pelos critérios restritos ao campo profissional da Administração, pois a dimensão política é o principal foco dos acontecimentos e das relações que ocorrem. Considerando que uma OI será mais ou menos eficaz na medida da satisfação dos interesses dos países que a compõem, as decisões tomadas por estes, a partir do desempenho de dada OI, podem variar bastante. Um país insatisfeito com a atuação de uma organização pode, por exemplo, reduzir ou atrasar sua contribuição financeira para ela ou até negligenciar seus processos e normas. Os Estados Unidos são um exemplo desta afirmação. Em 2003, o país invadiu o Iraque, a despeito do posicionamento contrário das Nações Unidas, e mostrou-se disposto a fazer o mesmo se julgasse necessária uma intervenção militar na Síria, em 2013 (Moniz Bandeira, 2013). É perceptível, assim, que a política e não a técnica é o principal vetor na análise das organizações internacionais.

As organizações internacionais, portanto, refletem as dinâmicas da política internacional. A ONU é o retrato das movimentações de poder e,

<sup>4</sup> Santos (2011) fez uma crítica consistente ao pensamento único na era da globalização neoliberal em obra clássica da geografia política brasileira.

ao mesmo tempo, busca influenciar tais movimentações. As OI são, desse modo, resultantes concretas do sistema internacional e influenciam (ou tentam influenciar) esse mesmo sistema com suas ações (Haas, 1964, p. 86). Nesse sentido, a visão neofuncionalista mostra como o fenômeno da cooperação internacional, ao conjugar política e técnica, emana das dinâmicas no interior dos países, condicionado por interesses e demandas domésticas a serem contempladas pelas OI (Haas, 1990). Griffiths (2011), ao apresentar o pensamento de Ernst Haas sobre mudanças em organizações internacionais, reforça essa perspectiva e mostra que elas expõem os resultados de suas ações aos países que as compõem (*feedback*) e, a partir dos resultados, podem ter suas missões e objetivos reformulados ou reforçados.

Por essa análise, deduz-se que a organização internacional tem grandes desafios para atender às inúmeras demandas específicas de cada Estado resultantes de processos sociais complexos desenvolvidos dentro de cada fronteira. Em contrapartida, a perspectiva do *feedback* pode, em tese, e se houver aprendizado das elites políticas envolvidas no processo (Griffiths, 2011), levar a um sistema multilateral<sup>5</sup> mais forte; os ajustes podem ser feitos levando-se em consideração os limites e possibilidades organizacionais. Percebe-se, neste ponto, mais uma arena de disputa entre os Estados-Nacionais, desde a leitura sobre o que se tem como *feedback* (limites e possibilidades de mudança) até o que deve ser mudado (redirecionamento de objetivos e aplicação dos recursos disponíveis para o seu alcance). Desequilíbrios em termos de poder nas relações entre atores na cena internacional poderão levar a decisões que dificilmente são resultantes de um cálculo racional e/ou funcional. O ator que tiver maior poder de influência poderá ter peso maior na (re)definição dos rumos organizacionais.

O Neofuncionalismo, entretanto, também sofreu críticas. Não se tem percebido, necessariamente, na realidade prática, o transbordamento do *spill over effect*. Além disso, essa abordagem ficou bastante marcada como teoria aplicada restrita à análise de processos de integração regional (Silva, 2013). Consequentemente, para o estudo de organizações internacionais não resultantes de processos de integração regional, como as Nações Unidas, por exemplo, essa vertente teórica pode ser vista como limitada.

5 Ruggie (1999) defende que o multilateralismo deve ser entendido como algo muito mais profundo do que o mero processo cooperativo estabelecido entre três ou mais Estados. Segundo o autor, o multilateralismo, em sua essência, diz respeito à coordenação de relações entre três ou mais Estados em concordância com certos princípios.

Todavia, o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais é fértil no campo da política em termos mais abrangentes. O Neoliberalismo nas Relações Internacionais, por exemplo, compreende o Estado como o principal ator da política mundial, sendo este um ente racional (em termos utilitaristas). Assim, em um contexto de anarquia, os Estados são impossibilitados de maximizar seus interesses, pois não dispõem de informações suficientes sobre os demais Estados e atores. Nesse contexto, com a busca individual pela maximização da própria segurança, os Estados podem gerar o contrário do que aspiram: maior instabilidade, insegurança e possibilidades de guerra (Nogueira & Messari, 2005).

Por outro lado, na Teoria dos Jogos, o Dilema do Prisioneiro atesta que há a possibilidade de cooperação entre os atores. Ora, se, para os neoliberais, a anarquia é compreendida como um “[. . .] ambiente descentralizado no qual o conflito emerge devido à situação em que os Estados interagem” (Nogueira & Messari, 2005, p. 93), o acesso restrito a informações aumenta os custos de transação. Por sua vez, a competição entre os atores passa a ser a regra/estratégia possível e a importância das organizações internacionais se torna mais valorizada/percebida, pois estas apresentariam três funções: aumentar a disponibilidade de informações e, consequentemente, a transparência entre os Estados; promover a observância dos compromissos firmados (*pacta sunt servanda*) e a criação de mecanismos de penalização dos atores não cumpridores de um acordo ou regime<sup>6</sup> (aumentando o custo de estratégias não cooperativas); e favorecer, ao longo do tempo, a redução das incertezas dos atores no estabelecimento de relações entre si, reduzindo os obstáculos à cooperação internacional (Nogueira & Messari, 2005).

Ao se referir ao pensamento do neoliberal Robert O. Keohane sobre instituições internacionais, Griffiths (2011) sintetiza alguns elementos que devem ser geridos na organização internacional de modo que evite o conflito entre os agentes principais: custos de transação dos Estados; direitos de propriedade; não cumprimento de acordos realizados; e inexistência de

<sup>6</sup> Krasner (2012, p. 94) define regimes internacionais da seguinte forma: “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva”.

uma autoridade formal e legal que se sobreponha aos países. Assim sendo, quanto maior a observância destas variáveis pela OI, maiores são as possibilidades de cooperação entre os atores internacionais. Então, administrar uma OI, mais do que garantir práticas gerenciais eficientes, é administrar formas de organização voltadas para a promoção de cooperação e a redução de conflitos.

No estudo das organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo traz, portanto, uma contribuição que avança no sentido de valorizar as relações entre os atores internacionais que compõem a OI. Se o foco da análise teórica se vincula à criação de mecanismos gestoriais desenvolvidos para que aquelas relações se estabeleçam de modo cooperativo, reduzindo as possibilidades de conflito, pode-se dizer que, para o caso das Nações Unidas, por exemplo, processos gestoriais são imprescindíveis para a promoção e manutenção da paz ou mesmo para a redução dos conflitos em escala internacional, já que eles podem desdobrar-se em enfrentamentos bélicos. De modo amplo, a cooperação internacional por meio da ONU serve para o aumento da estabilidade internacional significando a diminuição ou a ausência de guerra (Herz & Hoffmann, 2004).

Mesmo ampliando o constructo teórico e as possibilidades de análise sobre as organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo nas Relações Internacionais favorece um vínculo ainda muito restrito a um diálogo com o campo profissional da Administração, avançando pouco no campo político. Progredir nesse sentido é o que propõe a seção seguinte.

### **Aproximações discutidas pela “janela” crítica**

Ainda que a cooperação seja percebida com um viés menos utópico em comparação às abordagens funcionalistas — pois estas veem a técnica como meio de se alcançar a paz mundial —, e que a visão neoliberal da cooperação seja mais propositiva no que tange ao caráter da interdependência entre os Estados-Nacionais — não sendo levada a cabo por conta de pura inclinação dos atores em prol da busca pela paz internacional nem simplesmente porque há convergência de interesses entre eles, mas porque há o reconhecimento de que sem ela os objetivos traçados não seriam alcançados —, tais enfoques tendem à naturalização dos processos sociais, inclusive da gestão de organizações internacionais. Davel & Alcadi-pani (2003), ao analisarem os estudos críticos em Administração, afirmam

que, por conta dessa naturalização, bastante utilizada pelas teorias tradicionais, separam-se, erroneamente, os processos sociais de seus contextos históricos, sendo tais processos tratados como objeto pontual e fixo.

Para as Relações Internacionais e para a Administração Política, os processos históricos são importantes e devem ser levados em conta. Para o estudo e importância das organizações internacionais, a compreensão de sua formação e de sua evolução é indispensável. Não se pode conceber um processo histórico de criação e consolidação de dada OI como mero resultado da articulação entre Estados-Nacionais. Estes são, também, atores organizacionais formados em decorrência de diversos processos sociais, de teor não apenas político, mas econômico. O vínculo dinâmico entre sociedade, política e economia é que determina as formas do Estado Nacional (Cox, 1986) e, conseqüentemente, a gama de interesses que essa entidade representa em escala internacional. Esta articulação conceitual tridimensional (sociedade, política e economia) desenvolvida pela abordagem crítica das Relações Internacionais, da Economia Política e da Administração Política, vinculadas à perspectiva do materialismo histórico, é central quando comparada a outras abordagens, como a neoliberal. Keohane (apud Saraiva, 2010), por exemplo, reconhece que a habilidade dos Estados em se comunicarem e cooperarem entre si depende de instituições, que são construções humanas que variam muito ao longo da história e de suas agendas assim como em sua natureza e força. Tanto nas Relações Internacionais, quanto na Administração, a Teoria Crítica expõe as limitações das teorias tradicionais. Para o caso da Teoria das Organizações, por exemplo, é realizada a crítica à sua adesão total ao funcionalismo, à razão instrumental e à visão de que se a organização estiver dando lucros e resultados é porque está tudo certo (Oliveira, 2008).

A Teoria Crítica está inserida no campo das Relações Internacionais em debate crítico ao positivismo, notadamente nos anos 1980 (Herz & Hoffmann, 2004). Corroborando essa perspectiva, Cox (1986) afirma que a institucionalização é um meio para estabilizar e perpetuar determinada ordem. Devetak (2009), por sua vez, destaca que a Teoria Crítica traz consigo a tarefa (missão) de ser uma teoria emancipatória, contendo, portanto, uma dimensão ético-política explícita assim como a preocupação em promover a crítica ao particularismo étnico e à exclusão social. Dentre as correntes dessa perspectiva (kantiana, linguística, etc.), que se desenvolve a partir dos trabalhos da Escola de Frankfurt, aquela que se vincula mais

diretamente à vertente do materialismo histórico é a abordagem neogramsciana cujo principal representante, nas Relações Internacionais, é Robert Cox. Essa abordagem oferece elementos para uma análise das organizações internacionais.

A partir de uma releitura sobre o conceito de hegemonia de Antonio Gramsci, Cox (2007) amplia a visão tradicional de que a hegemonia poderia ser entendida como o exercício do poder como força de um Estado sobre outros. Na verdade, segundo a visão gramsciana do autor, a hegemonia envolve um processo mais complexo, intrínseco às relações sociais. Hegemonia é a conjugação de força e ideologia, um processo complexo em que as instituições são peças fundamentais para a formação política. As organizações internacionais também são meios importantes nesse processo, ou seja, uma OI pode ser compreendida como meio de manutenção e promoção do *status quo* vigente, mas, também, como espaço de criação e implementação de normas e regras de conduta a serem observadas entre os Estados-Nacionais.

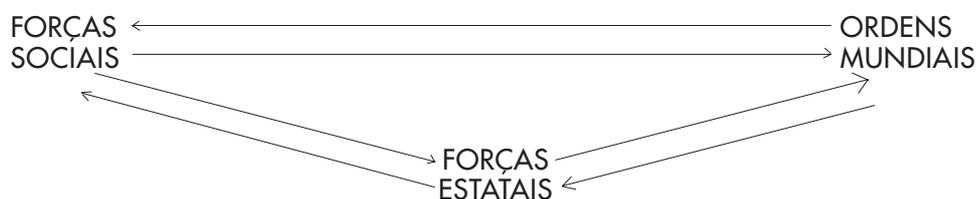
Ao descrever o conceito de hegemonia mundial, Cox (2007) explicita a sua complexidade, mostrando de que maneira as instituições internacionais assumem seu papel nas relações de poder que são estabelecidas entre os atores internacionais:

A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais — regras que apoiam o modo de produção dominante (Cox, 2007, p. 118).

As organizações são compreendidas por esse autor como instâncias que transcrevem o poder de uma ordem hegemônica, sendo plausível deduzir que há, aqui, outro ponto de diálogo entre as Relações Internacionais e a Administração. O campo da Administração Política tem perfil crítico e serve de interlocutor teórico para a identificação das confluências entre o conhecimento científico do internacional e o da gestão. A leitura da Figura 2, que ilustra o conceito de relações sociais desenvolvido por Cox (1986), permite identificar, mais facilmente, o vínculo entre as pre-

missas adotadas pelo campo da Administração Política, pois este compreende que, à medida que as determinantes históricas do sistema econômico se modificam, as relações do complexo Estado-Sociedade sofrem, também, alterações (Ribeiro, 2008). A evolução ou a existência de processos de mudanças no âmbito das forças sociais pode levar a alterações nas formas dos Estados, como reflexos dos processos sociais; essas mudanças e os atores que representarão as forças sociais em escala internacional podem alterar as problemáticas que se formam em escala mundial (Cox, 1986).

Figura 2. Esferas das relações sociais internacionais<sup>7</sup>



Fonte: Cox, 1986, p. 221.

Essa leitura permite aprofundar a abordagem da cooperação e das organizações internacionais como objetos de pesquisa. Se as formas estatais são resultantes das dinâmicas das forças sociais e as refletem no internacional, isto é, as representam em âmbito mundial, quais as características de um processo de cooperação de âmbito internacional? Que tipos de interesses um Estado gostaria de ter contemplados em negociação com seus pares? Por outro lado, que tipo de cooperação determinado Estado estaria disposto a desenvolver a partir das peculiaridades de suas forças sociais? Há assimetria de interesses? Há convergências? Para Cox (1986), as unidades de análise nas relações internacionais devem ser as complexas categorias Estado/Sociedade Civil. Para visões mais críticas da Administração, uma percepção mais ampla dos atores sociais envolvidos nos processos de gestão é, também, necessária. Na perspectiva da Administração Política, por exemplo, há uma preocupação maior com o ambiente macroestrutural, pois há a compreensão de que é nesse plano que são definidas e tomadas as decisões que influenciarão e nortearão os rumos de dada sociedade, seu desenvolvimento, suas condições de reprodução material (produção e distribuição dos bens necessários à sobrevivência), suas dimensões culturais, políticas e econômicas (Gomes, 2010). As organizações internacio-

<sup>7</sup> Tradução livre do título e do texto contido na figura (Cox, 1986).

nais e os processos de cooperação por elas viabilizados podem ser compreendidos, portanto, como processos de gestão política.

A abordagem das estruturas históricas desenvolvida por Robert Cox (2007; 1986) é, assim, indispensável para uma abordagem que requeira leitura crítica e abrangente da cooperação e das organizações internacionais que a promovem. Ao integrar as variáveis da política, da produção, das estruturas internacionais e dos conflitos de classe a partir de um viés histórico, Cox (1986) demonstra que, para se compreender os fenômenos internacionais em sua total abrangência, é preciso considerar a influência mútua entre ideias, capacidades materiais e instituições na análise sociológica das Relações Internacionais.

Há interconexão entre essas três dimensões. A primeira (ideias) refere-se às noções coletivas intersubjetivas compartilhadas socialmente sobre significados, hábitos ou padrões de comportamento social, convergentes ou diferentes dentro do mesmo Estado. A segunda diz respeito às capacidades materiais com potenciais produtivos ou destrutivos de capacidade tecnológica, de recursos naturais (e de transformação destes), armamentos, etc. A terceira dimensão são as instituições entendidas como meios para estabilização e perpetuação de determinada ordem (Cox, 1986), constituindo-se em fator que permite a dinamização das esferas das relações sociais internacionais.

As relações internacionais são, portanto, resultantes das interações dadas entre os complexos representados pelas Figuras 2 e 3, em que as instituições internacionais têm uma posição de destaque nesse processo. Em outras palavras, as relações internacionais são interações condicionadas pelas características das capacidades produtivas, ideias e instituições, nas relações entre Estado/sociedade estabelecidas em momentos históricos diferentes e cambiáveis.<sup>8</sup>

Figura 3. Estruturas Históricas de Robert Cox<sup>9</sup>



Fonte: Cox, 1986, p. 218.

<sup>8</sup> “The historical structure does not represent the whole world but rather a particular sphere of human activity in its historically located totality” (Cox, 1986, p. 220).

<sup>9</sup> Tradução livre do título e do texto contido na figura (Cox, 1986).

Os diversos complexos Estado/sociedade possuem diferenças de poder no que se refere a capacidades produtivas, ideias e instituições; aqueles complexos mais poderosos, que chegaram a essa condição por conta das características das dinâmicas de suas forças sociais, forjam formas estatais capazes de influenciar mais diretamente a ordem mundial. O Estado hegemônico é aquele capaz de, por meio de suas capacidades materiais, ideias e instituições, pôr em pauta seus interesses e objetivos, alcançando-os e mantendo-os, não apenas com a coerção, mas, também, com a ideologia e a legitimação do poder decorrente.<sup>10</sup> As organizações internacionais têm, assim, papel fundamental nessa dinâmica, porquanto todas as suas ações são estabelecidas tendo como ambiente um cenário internacional movimentado pelas dinâmicas de poder hegemônico de certos Estados (Seitenfus, 2008). A visão sobre o papel da OI em uma ordem hegemônica é sintetizada por Cox (2007), atribuindo-lhe cinco funções e articulações, como descritas a seguir:

Um dos mecanismos pelos quais as normas universais de uma hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. Na verdade, as organizações internacionais funcionam do mesmo modo que o processo por meio do qual as instituições da hegemonia e suas ideologias são desenvolvidas. Entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico, temos as seguintes: 1) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; e 5) absorve ideias contra-hegemônicas (Cox, 2007, p. 119).

Se as OI são aquilo que Cox (1986) chama de amálgamas de ideias e poder material consolidadas em estruturas jurídico-políticas com poder de influência direta sobre os atores, pode-se afirmar que toda vez que Estados ou outros atores tomam decisões sobre instituições internacionais, há uma determinação de quem será empoderado ou não (Wendt, 2001). Desse modo, a depender da qualidade das relações estabelecidas entre a organização

<sup>10</sup> “Ora, a hegemonia não pode ser exercida somente através dos meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ela atue igualmente no campo dos valores, ou seja, na ideologia” (Seitenfus, 2008, p. 52).

internacional e dado Estado, poder-se-á perceber que aquela, em seu desenho institucional e ações, representa o modelo de atuação externa dos Estados mais poderosos, expressando os interesses nacionais dos entes soberanos na forma como esses interesses foram fundidos em um discurso mundial sobre valores e diretrizes dos países membros.

Ricardo Seitenfus (2008) afirma que, apesar dos arranjos institucionais que visam a garantir o equilíbrio de poder entre os Estados dentro de uma organização internacional, é possível que se estabeleça uma hierarquia entre eles, determinada em termos de poder hegemônico. As OI são, portanto, arenas de disputa política nas quais o exercício do poder também se traduz em ideias e ideologias. Estados com menos capacidades materiais, por exemplo, podem articular-se e conquistar espaços na formação da agenda da cooperação internacional, tornando-a mais propícia aos seus interesses. A coerção não é a única dimensão do poder possível. Para que a ciência da Administração lide com tal cenário organizacional, é preciso não somente que se considere a gestão como seu objeto primordial (Santos, 2001), mas que, também, se assuma uma posição pós-positivista que permita compreender os processos gestoriais de organizações internacionais como resultantes de desenvolvimentos históricos anteriores à realidade presente. A Administração, compreendida em perspectiva histórica, não pode, portanto, ser considerada neutra ou dotada unicamente de dimensão técnica: deve ser contextualizada a partir das dinâmicas sociais, políticas e econômicas que busca administrar (Fonseca, 2008).

No diálogo estabelecido entre a Administração e as Relações Internacionais, e na observância da abordagem das estruturas históricas de Cox (2007), percebe-se que os Estados hegemônicos, por meio das organizações internacionais, têm a possibilidade de influenciar fortemente as agendas das diferentes agências. Uma vez que as relações internacionais podem ser divididas em cooperativas ou conflituosas e são realizadas não somente por Estados Nacionais, a aplicação das análises de Cox permite descrever melhor os determinantes dos processos das forças sociais que condicionam aquelas e o estabelecimento da própria cooperação. Compreender as noções de gerência e gestão na complexidade desses processos ainda é um desafio que se impõe.

## Conclusão

O exercício de aproximação entre os dois campos do conhecimento aqui tratados visou trazer contribuições para ilustrar argumentos teóricos da Administração e das Relações Internacionais, de modo amplo, e da Administração Política, de modo estrito. A noção de que o estudo das organizações não se limita à gerência nem à própria organização como objeto simples, mas avança no campo da política, ampliando o escopo do próprio campo da Administração, permitiu o estabelecimento de uma ponte mais sólida no diálogo proposto por este texto. Para as Relações Internacionais, o estudo mostra a importância de se considerar a gestão e a administração política de organizações internacionais como fator constitutivo da dinâmica da interação entre atores de nacionalidades diferentes assim como o papel dos atores neste processo.

Por fim, cabe afirmar que é interessante avançar no desenvolvimento teórico do próprio campo da Administração Política e de suas categorias de análise mais concretas aplicáveis a organizações internacionais através da “conversação” com as Relações Internacionais, ao passo que, para essa área do conhecimento, vale evidenciar que a apreensão da complexidade da realidade internacional não pode prescindir do entendimento das relações de poder canalizadas e dinamizadas através de processos de gestão e gerência de Estados, OI e outros atores internacionais. Se é possível perceber vínculos entre diversas abordagens da Administração e das Relações Internacionais (como a funcionalista e a neoliberal), é possível também afirmar que é na seara da Administração Política que a lógica essencial das relações entre atores de nacionalidades diferentes — o poder — é evidenciada mais explicitamente.

## Referências

- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2.<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

- COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, pp. 101-23.
- . Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert O. (org.). *Neorealism and its critics*. Nova York; Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 1986, pp. 104-254.
- CRAIDE, Aline et al. Administração política versus administração profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, pp. 77-100, abr. 2009.
- DAVEL, Eduardo & ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 43, n.º 4, pp. 72-85, out.-dez. 2003.
- DEVETAK, Richard. Critical theory. In: BURCHILL, Scott et al. *Theories of International Relations*. 4.<sup>a</sup> ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 159-82.
- DIAS, Reinaldo. *Relações internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global*. São Paulo: Atlas, 2010.
- DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- FONSECA, Francisco. A administração política: em busca de uma teoria crítica da Administração Pública. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 7-9, out. 2008.
- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 74-97.
- GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas das relações internacionais*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Contexto, 2011.
- HAAS, Ernst B. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- . *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1990.
- HAWKINS, Darren G. et al. *Delegation and agency in international organizations*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

- HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, vol. 32, n.º 4, pp. 379-96, dez. 1988.
- KEOHANE, Robert O. & NYE, J. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, vol. 20, n.º 42, pp. 93-110, jun. 2012.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Dilma deve suspender visita aos EUA. Entrevista. *IstoÉ*, ed. 2287, 13 set. 2013. Disponível em <[http://www.istoec.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/324154\\_DILMA+DEVE+SUSPENDE R+A+VISITA+AOS+EUA+>](http://www.istoec.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/324154_DILMA+DEVE+SUSPENDE+R+A+VISITA+AOS+EUA+>). Acesso em 20-9-2013.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco Correia de. Administração Política e Teoria da Organização: contribuições históricas de autores brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 159-88, out. 2008.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- ROBERTS, John. Designing incentives in organizations. *Journal of Institutional Economics*, vol. 6, n.º 1, pp. 125-32, 2010.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the autonomy of an institution. In: VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. *International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. 3.ª ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999, pp. 331-9.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 20.ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 50-77, set.-out. 2001.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Robert O. Keohane: interdependência complexa, regimes internacionais, instituições e ideias na política internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. (orgs.). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 225-48.
- SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Sarai-va, 2005.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacio-nais*. 5.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SILVA, Karine de Souza. *Organizações internacionais de integração regio-nal: União Europeia, Mercosul e Unasul*. Florianópolis: Ed. da UFSC; Fundação Boiteux, 2013.
- UNITED NATIONS. *Vienna Convention on the law of treaties (with annex)*. United Nations – Treaty Series, vol. 1155, n.º 18232, 1980. Disponível em <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>>. Acesso em 29-10-2013.
- WENDT, Alexander. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. *International Organization*, vol. 55, n.º 4, pp. 1019-49, outono 2001.
- . *Social theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Uni-versity Press, 1999.
- YOUNG, Oran R. The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 158-94.