

# A CRISE DA COVID-19 NO BRASIL E SEUS REFLEXOS



Capa: Marcos Vianna e Darel/CEUB

Organizadores:  
Gleisse Ribeiro Alves  
Gabriel Blouin Genest  
Eric Champagne  
Nathalie Burlone



UNIVERSITÉ DE  
SHERBROOKE

CEUB

# O POSICIONAMENTO DO BRASIL PERANTE ÀS NAÇÕES UNIDAS, A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: QUEBRA DOS PADRÕES TRADICIONAIS DA DIPLOMACIA NACIONAL

Elisa de Sousa Ribeiro<sup>1</sup>  
André Mendes Pini<sup>2</sup>  
Júlio Edstron S. Santos<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação Sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Mestranda em Direito Internacional e Relações Exteriores e Internacionais pelo Instituto Europeu Campus Stellae (Espanha). Especialista em Relações Internacionais e em Direito Internacional pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pelo UniCEUB. Advogada internacionalista. Membro da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI). Membro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Professora do Curso de Relações Internacionais do UniCEUB (2012, 2017-2019). Professora do UNIEURO (2017-2019). Professora Voluntária vinculada ao Instituto de Relações Internacionais da UnB (2017-2019). Vice-Líder do Grupo de Estudos do Mercosul do UniCEUB (2016-2020), pesquisadora do Grupo de Estudos do Mercosul (2008-atual). Pesquisadora do Geo\$ mundo - Geografia Econômica Mundial da UTF/PR (2016-atual). Autora do livro "Mercosul: sobre democracia e instituições". Coordenadora da obra "Direito do Mercosul". Coordenadora, juntamente com o Prof. Dr. Camilo Negri, da série de quatro volumes "Retratos sul-americanos: perspectivas brasileiras sobre história e política externa". Coordenadora, juntamente com os Prof. Dr. André Gontijo e Profa. Dra. Eloisa Maieski, do "Guia de Organizações Internacionais das Américas".

<sup>2</sup> Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e Editor Externo da Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais do DRI-UFPB. Também possui os títulos de Mestre e Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Já atuou em Programas de Graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Universidade de Brasília, Universidade Potiguar e Centro Universitário SENAC. Pesquisador Associado efetivo do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional (GEPsi) do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Contato: andrepini@gmail.com

<sup>3</sup> Advogado, Graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB, Membro da comissão de ensino jurídico da OAB/MG. Coordenador de Pós Graduação do IDASP/Palmas.. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília e Diretor-Geral do instituto de Contas do Tribunal de Contas do Tocantins. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas, direito, fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e

## RESUMO

O presente artigo tem como finalidade apresentar a forma como a diplomacia brasileira abordou os temas ligados à pandemia de Covid-19 perante às Nações Unidas, a Organização Mundial da Saúde e a Organização Mundial do Comércio. Em posicionamentos paradigmáticos, o país quebrou padrões tradicionais de sua política externa em benefício de uma visão ideológica voltada a um suposto liberalismo (econômico e político, ligado a direitos de primeira geração) e a um alinhamento aos interesses estadunidenses. Citam-se os exemplos da oposição à quebra de patentes da vacina, na OMC; da defesa à liberdade de ir e vir e de trabalho em oposição ao isolamento social, ao confinamento e o direito à saúde, na ONU; e das diversas dissidências com as orientações da OMS, além da decisão de não requisitar a integridade de sua cota no mecanismo Covax Facility.

**Palavras-chave:** política externa brasileira, cooperação, concertação política, pandemia, covid-19, Organização das Nações Unidas, Organização Mundial da Saúde, Organização Mundial do Comércio.

## 1 SOBERANIA E DELEGAÇÃO: A QUESTÃO DO NACIONALISMO

A formação de entidades internacionais pode ser entendida como o ápice da correlação identitárias entre um grupo de Estados. Elas seriam criadas a partir do entendimento de que a cooperação diminui a probabilidade de conflito entre os membros congregados, gera um sistema de apoio em caso de agressões externas e, em última instância, viabiliza a sobrevivência do próprio Estado. Esse ambiente, por meio de uma relação progressiva de contato, cria um espaço propício para a negociação. A constituição desses processos, ocorre em um marco liberal

e as ideias e os modelos para a ordem internacional liberal são também extraordinariamente abrangentes. Em seu fundamento básico, o internacionalismo liberal oferece a visão de um sistema aberto, baseado em regras, no qual os Estados praticam o comércio e cooperam para obter ganhos mútuos. Liberais assumem que os povos e os governos têm grandes interesses comuns no estabelecimento de um mundo cooperativo organizado em torno de princípios de limitação, reciprocidade e igualdade soberana. Uma assunção otimista esconde-se no internacionalismo liberal, segundo a qual os Estados podem superar as restrições e cooperar para resolver

---

direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS E-mail: edstron@yahoo.com.br

dilemas securitários, buscar ação coletiva e criar um sistema aberto e estável<sup>4</sup> (IKENBERRY, 2010, p. 19, tradução nossa).

Ikenberry (2010, p. 20) compartimentaliza a ordem liberal do século XX em cinco dimensões: (1) âmbito participativo; (2) a independência soberana; (3) igualdade soberana; (4) estado de direito; e (5) amplitude e profundidade da política. Para o autor, independência soberana refere-se ao grau de ingerência nos assuntos internos do Estado, no sentido de impor restrições a sua autoridade dentro do seu próprio território; a igualdade soberana é a relação horizontal entre os Estados dentro da ordem liberal; o estado de direito diz respeito à conformidade com as regras e instituições adotadas; e a amplitude e profundidade das políticas podem variar de acordo com o estabelecido pelo conjunto de Estados (IKENBERRY, 2010, p. 20-22). Ele afirma que “A crescente interdependência dos Estados também está criando demandas crescentes para normas e instituições de governança” e indaga, “Mas como é possível conciliar as visões liberais doméstica e internacional?”<sup>5</sup> (IKENBERRY, 2010, p. 37, tradução nossa). A resposta estaria no próprio modelo de Westfalia,

Estados podem ter total soberania jurídica westfaliana e interagir com outros Estados nessas bases, ou acordos e instituições podem ser constituídas de forma a envolver a partilha e a diminuição da soberania estatal: Estados podem ceder autoridade soberana para instituições supranacionais ou reduzir a autonomia da tomada de decisão delas (das instituições) por meio de compromissos com outros Estados, ou eles podem reter seus direitos jurídicos e políticos dentro de estruturas mais abrangentes de cooperação interestatal.<sup>6</sup> (IKENBERRY, 2010, p. 20-21, tradução nossa)

---

<sup>4</sup> “And the ideas and designs for liberal international order are also extraordinarily wide ranging. At its most basic, liberal internationalism offers a vision of an open, rules-based system in which states trade and cooperate to achieve mutual gains. Liberals assume that peoples and governments have deep common interests in the establishment of a cooperative world order organized around principles of restraint, reciprocity, and sovereign equality. An optimistic assumption lurks in liberal internationalism that states can overcome constraints and cooperate to solve security dilemmas, pursue collective action, and create an open, stable system.”

<sup>5</sup> “The growing interdependence of states is also creating rising demands for governance norms and institutions. But how can one square the domestic and international liberal visions?”

<sup>6</sup> “States can possess full Westphalian legal sovereignty and interact with other states on this basis, or agreements and institutions can be constructed that involve the sharing and abridgement of state sovereignty: states can cede sovereign authority to supranational institutions or reduce the autonomy of

A justificativa para que os Estados busquem agrupar-se e abrir mão do exercício de parte da sua soberania para exercê-la de forma compartilhada é apresentada por Keohane (2002, p. 64):

Todavia, a globalização coexiste com um aspecto mais antigo da política internacional: Estados são entidades independentes com interesses diversos e não têm garantias que outros Estados atuaram de forma favorável a eles ou mesmo se manterão seus compromissos. A política internacional é um “sistema de autoajuda”, como Kenneth N. Waltz bem expressou, no qual os Estados procuram manter, e, na medida do possível, expandir seu poder, e no qual eles estão preocupados com seu poder em relação a outros, bem como com o seu próprio bem-estar<sup>7</sup> (KEOHANE, 2002, p. 64, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que são entidades independentes, os Estados vivem em um sistema de interdependência em relação uns aos outros. Essa interdependência se consubstancia na “discórdia contínua dentro dos países e entre eles, visto que os interesses dos atores dos grupos e das firmas estão, frequentemente, em conflito entre si”<sup>8</sup> (KEOHANE, 2002, p. 73, tradução nossa). Para que seja possível compatibilizar os interesses dos Estados, é necessário que, mais do que harmonia, haja cooperação entre eles. Em “After Hegemony”, Keohane apresenta e distingue esses dois conceitos. Ele afirma que harmonia, se refere a uma situação em que as políticas dos atores perseguidas em interesse próprio sem levar em conta os outros) *automaticamente* facilita a obtenção dos objetivos dos outros. O clássico exemplo de harmonia é o do hipotético mercado competitivo mundial dos economistas clássicos, no qual a Mão Invisível garante que a busca do interesse próprio por cada um contribui para o interesse de todos. Nesse mundo idealizado e irreal, nenhuma ação de alguém prejudica qualquer outro; não há “externalidades negativas”, no jargão dos economistas. Onde a harmonia reina, a cooperação é desnecessária. Pode até ser

---

their decision-making by making commitments to other states, or they can retain their legal and political rights within wider frameworks of inter-state cooperation.”

<sup>7</sup> “Yet globalization coexists with an older feature of world politics: States are independent entities with diverse interests and have no guarantees that other states will act benignly toward them or even keep their commitments. World politics is a “self-help system,” as Kenneth N. Waltz has expressed it, in which states seek to maintain and insofar as feasible expand their power and in which they are concerned about their power relative to others as well as about their own welfare.”

<sup>8</sup> “Continual discord within and between countries, since the interests of individuals, groups, and firms are often at odds with one another.”

danoso, se isso significa que alguns indivíduos conspiram para explorar outros<sup>9</sup> (KEOHANE, 2005, p. 51, tradução nossa). grifo no original.

O conceito de cooperação, por sua vez, é mais complexo, pois “requer que as ações de indivíduos ou organizações separados – que não estão em harmonia prévia – sejam conformadas umas com as outras por meio de um processo de negociação, referida, frequentemente, como “coordenação de políticas”.<sup>10</sup>(KEOHANE, 2005, p. 51, tradução nossa). Assim,

Cooperação ocorre quando atores ajustam seus comportamentos para as reais ou antecipadas preferências dos outros, através de um processo de “coordenação de políticas”. Para resumir de maneira mais formal, cooperação intergovernamental acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são encaradas por seus parceiros como facilitadoras da realização dos próprios objetivos dos parceiros, como resultado de um processo de “coordenação de políticas”<sup>11</sup> (KEOHANE, 2005, p. 51-52, tradução nossa).

Nesse sentido, a cooperação pode ser dar mediante delegação ou coordenação. A coordenação pressupõe uma confluência de ações em determinado sentido, ao passo que a delegação demanda compartilhamento de competências.

Lake e Mccubbins (2006, p. 342) identificam os seguintes motivos para delegar: (1) especialização e conhecimento especializado possuído pelos agentes; (2) a presença de externalidades políticas que afetam muitos estados; (3) os paradoxos da tomada de decisão coletiva que podem ser resolvidos através da concessão de poder e adoção de uma agenda para os agentes; (4) a resolução de litígios entre Estados; (5) o reforço da credibilidade da política cedendo autoridade para agentes

<sup>9</sup> “Refers to a situation in which actors’ policies (pursued in their own self-interest without regard for others) *automatically* facilitate the attainment of others’ goals. The classic example of harmony is the hypothetical competitive-market world of the classical economists, in which the Invisible Hand ensures that the pursuit of self-interest by each contributes to the interest of all. In this idealized, unreal world, no one’s actions damage anyone else; there are no “negative externalities”, in the economists’ jargon. Where harmony reigns, cooperation is unnecessary. It may even be injurious, if it means that certain individuals conspire to exploit others.”

<sup>10</sup> “Requires that the actions of separate individuals or organizations – which are not in pre-existent harmony – be brought into conformity with one another through a process of negotiation, which is often referred to as ‘policy coordination’.”

<sup>11</sup> “Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination. To summarize more formally, intergovernmental cooperation takes place when the policies actually followed by one government are regarded by its partners as facilitating realization of their own objectives, as the result of a process of policy coordination.”

com preferências mais extremas; e (6) *locking in policy* por meio da criação de uma agência autônoma. Para justificar a delegação, Hawkins remonta ao conceito de anarquia:

De modo geral, acreditamos que as causas e as consequências da delegação às OIs são notavelmente semelhantes à delegação na política interna. Apesar de afirmações de que a anarquia internacional transforma a lógica da política e torna as instituições internacionais menos significativas, encontramos consideráveis sobreposições entre as razões pelas quais os Estados delegam aos agentes domésticos e as razões pelas quais os Estados delegam às OIs. Também encontramos considerável semelhança nos mecanismos domésticos que os Estados usam para controlar seus agentes e aqueles usados pelos Estados para controlar as OIs. Existem, claro, importantes diferenças entre os dois campos (arenas) que apontamos abaixo, mas as similaridades são notáveis.<sup>12</sup> (HAWKINS, 2006, p.4-5, tradução nossa).

Hawkins (2006, p. 13) aponta cinco benefícios da delegação a um organismo internacional: (1) gestão de externalidades políticas; (2) facilitação da tomada de decisão coletiva; (3) a resolução de controvérsias; (4) reforço da credibilidade; e (5) a criação de tendências políticas. Esse último ponto apresenta-se como um importante fator da delegação, haja vista que “decisões políticas sempre criam vencedores e perdedores, mas a incerteza política é endêmica; os vencedores de hoje podem ser os perdedores de amanhã. Os vencedores de uma política que querem continuar a vencer no futuro podem criar vieses nas políticas em seu favor por meio da delegação”<sup>13</sup> (HAWKINS, 2006, p. 19, tradução nossa). Segundo o autor, “à medida que os benefícios da delegação aumentam, tudo o mais constante, prevemos que os Estados serão mais propensos a delegar autoridade às OIs. Não muito surpreendentemente, dado que delegação é uma forma de cooperação, muitos dos

<sup>12</sup> “Overall, we find the causes and consequences of delegation to IOs to be remarkably similar to delegation in domestic politics. Despite assertions that international anarchy transforms the logic of politics and renders international institutions less consequential, we find considerable overlap between the reasons why principals delegate to domestic agents and why states delegate to IOs. We also find considerable similarity in the mechanisms domestic principals use to control their agents and those used by states to control IOs. There are, of course, important differences between the two arenas that we note below, but the similarities are striking.”

<sup>13</sup> “Political decisions always create winners and losers, but political uncertainty is endemic; today’s winners could be tomorrow’s losers. Policy winners who want to continue to win in the future can bias policy in their favor through delegation.”

benefícios que identificamos aqui coincidem com os incentivos para cooperar de maneira mais geral”<sup>14</sup> (HAWKINS, 2006, p. 13, tradução nossa).

Os benefícios da delegação, bem como a probabilidade de que ela ocorra, são afetados por dois fatores: “heterogeneidade de preferências” e balança de poderes. (HAWKINS, 2006, p. 13, tradução nossa). Se as preferências dos Estados são muito díspares, o incentivo para que eles deleguem são menores, pois o resultado das decisões tem uma maior probabilidade de não ser satisfatório. No sentido contrário, se as preferências são homogêneas, haverá maior interesse no processo, especialmente porque a especialização de foros também traz ganhos como a previsibilidade (HAWKINS, 2006, p. 13). Nesse sentido, Stone (2009) afirma que o objetivo das instituições é reduzir os custos de transação, e que, portanto, os Estados agem racionalmente ao estabelecer o desenho institucional.

Autores Construtivistas, Realistas e Neorrealistas afirmam que os Estados agem com base nos seus interesses individuais ao buscarem estabelecer um modelo de organização internacional que os beneficiem. Nogueira e Messari (2005, p. 77) asseveram que para David Mitrany o “[...] progresso das relações internacionais se baseia no pressuposto utilitarista de que os indivíduos buscam sempre maximizar benefícios materiais em busca da felicidade”.

Essa maximização de benefícios em uma instituição pode ser compreendida como a concessão de menor parcela de soberania em troca de um maior retorno político e econômico. Para alcançar esse ideal, os Estados negociam o desenho estrutural a partir dos seus objetivos individuais, tentando obter o melhor retorno possível a partir dele. Assim, o desenho institucional passa a exercer influência sobre o padrão das negociações que ocorrem em seu âmbito. Essa instituição assim criada não trata somente de conceitos compartilhados, mas sim de uma estrutura que reproduz de forma singular o conjunto dos interesses estatais. Moreira (2010) considera que de acordo com a definição de Ernest B. Haas, entende-se por integração internacional o processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas

---

<sup>14</sup> “As the benefits from delegation increase, all else constant, we predict that states will be more likely to delegate authority to IOs. Not surprisingly, given that delegation is a form of cooperation, many of the benefits we identify here overlap with incentives to cooperate more generally”.



para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdição sobre os preexistentes Estados nacionais. Não se trata, portanto, de uma organização internacional intermediária entre os Estados; trata-se de um novo processo decisório a cargo de uma instituição superior aos Estados. Reproduz essencialmente o processo e os elementos estruturais do Estado, com nova dimensão e com extinção final da política internacional entre os Estados abrangidos. (MOREIRA, 2010, p. 545).

Quanto à criação de entidades internacionais, há autores (ROCHA, 2008, p. 13; SAN MARTINO, 2002, p. 42) que, todavia, relativizam o conceito clássico de soberania e afirmam que os poderes estatais diminuiriam com a integração, pois sua gerência em assuntos antes de competência unicamente dos Estados geraria concorrência entre soberanias (estatal e supraestatal). Adicionalmente, assinalam que o Estado transferiria parcela de sua soberania aos organismos internacionais (SAN MARTINO, 2002, p. 45).

Contrariamente, outros autores reafirmam a indivisibilidade da soberania, com a justificativa de que não haveria a possibilidade de sua delegação parcial a um organismo de integração. Para esses autores, somente seria possível que o organismo detivesse o exercício de alguns poderes soberanos, exercendo-os em concorrência – e por delegação – com o soberano, que teria a capacidade de reavê-lo a qualquer momento. Dentro dessa corrente encontra-se Vázquez, quem afirma que a soberania só reside – como não podia deixar de ser – nos Estados, e jamais um sujeito ou órgão supranacional poderia exercê-la em nome daqueles, nem sequer parcialmente. Tanto é assim que são os próprios Estados soberanos que, exclusiva e excludentemente, decidem sempre o efeito último que têm as decisões dos órgãos supranacionais<sup>15</sup> (VÁZQUEZ, 2001, p. 235, tradução nossa).

Para concluir o debate acerca da indivisibilidade da soberania, Diz (2007, p. 371), considera a discussão superada, pois “a repartição de competências entre os Estados membros e a instituições comunitárias se desenvolve na dimensão de

---

<sup>15</sup> “La soberanía sólo reside – como no puede ser de otro modo – en los Estados, y jamás un sujeto u órgano supranacional podría ejercerla en nombre de aquéllos, ni siquiera parcialmente. Tan así es ello, que son los propios Estados soberanos quienes, exclusiva y excluyentemente, deciden siempre el efecto último que tienen las decisiones de los órganos supranacionales.”

cessões legislativas sob a base de atribuição de competências”. Portanto, a soberania tem como característica fundamental, a indivisibilidade.

É possível afirmar que a justificativa da perda de soberania por parte do Estado não é viável do ponto de vista teórico. Entretanto, do ponto de vista político, o ente soberano abre mão do exercício de alguns poderes, em nome de um interesse comum que deve ser gerido pela organização. Cabe, assim, verificar se os Estados estão dispostos a permitir que algumas decisões que lhes cabem sejam tomadas por um corpo internacional, formado por sua vontade, mas, somada às de outros Estados, podendo adquirir, assim, uma vontade própria.

## 2 REGIMES INTERNACIONAIS E INSTITUIÇÕES: DESENHO E BENEFÍCIOS

Cabe analisar de que forma os Estados interagem para formar instâncias internacionais e como seu desenho institucional afeta o padrão das negociações realizadas em seu âmbito. Neste momento, abandonaremos as delimitações entre as diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais e nos focaremos nos argumentos apresentados pelos autores. Essa opção é respaldada por Keohane e Krasner, conforme se transcreve *litteris*: o debate interno de Krasner sobre realismo, institucionalismo e construtivismo indica que deveríamos, de uma vez por todas, eliminar a noção de que essas visões são alternativas. Nas mãos de um mestre da análise da política internacional como Stephen Krasner, elas são, ao invés, *complementares*<sup>16</sup> (KEOHANE, 2013, p. 28, tradução nossa). (grifo no original)

A necessidade de exercer poder é intrínseca à própria existência do Estado. Em um sistema com diversos Estados, busca-se balancear ou sobrepor seu poder com relação ao do outro. A definição de poder, que Dahl (*Apud* KEOHANE, 2013, p. 29, tradução nossa) apresenta é “poder é a habilidade de levar outros a fazerem o que eles não fariam de outra maneira”<sup>17</sup>. Por sua vez, Finnermore e Goldstein apontam que para Hans Morgenthau “poder era o objetivo e o domínio da política internacional. Política, na visão de Morgenthau, era sobre estados buscando

<sup>16</sup> “Krasner’s internal self-debate among realism, institutionalism, and constructivism indicates that we should once and for all dispense with the notion that these views are alternatives. In the hands of a master analyst of world politics such as Stephen Krasner, they are instead *complements*.”

<sup>17</sup> “Power is the ability to get others to do what they would not otherwise do.”

(exercer) interesses, e, em ‘política internacional’, os interesses são definidos em termos de poder”<sup>18</sup> (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 18, tradução nossa).

Keohane apresenta três faces do poder: (1) usar recursos como incentivos positivos ou negativos; (2) afetar a agenda de tomada de decisões; (3) afetar o que as pessoas querem e acreditam. Segundo ele, o exercício dessas faces não exige o uso do poder coercitivo, mas sim a indução (KEOHANE, 2013, p. 29, tradução nossa).

Em uma arena internacional sem coalizões, o uso do *soft power* se dá de forma dispersa em diferentes âmbitos de interesse do Estado. No entanto, quando Estados se unem para cooperar e delegar poderes a um ente, a forma de exercício do poder se dá pelo desenho das instituições, dada a sua influência nos resultados do processo decisório.

Inicialmente, para abordar o assunto, cabe revisar os seguintes conceitos: (1) instituições; (2) regimes; (3) regimes internacionais; (4) organizações internacionais; (5) convenções. Instituições podem ser definidas como “conjuntos persistentes e conectados de regras (formais e informais) que prescrevem papéis comportamentais, restringem atividades e moldam expectativas”<sup>19</sup> (KEOHANE, 1989, p. 03, tradução nossa).

Uma definição coletiva sobre o conceito de regime será seguida neste trabalho, por representar a síntese de diferentes noções discutidas abaixo:

Mais recentemente, uma definição coletiva, desenvolvida em uma conferência sobre o assunto, definiu regimes internacionais como “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas de atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, causação e retitude. Normas são parâmetros de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalentes para a tomada e a

---

<sup>18</sup> “Power was the goal and domain of international politics. Politics, in Morgenthau’s view, was about states pursuing interests, and in international politics interests were defined in terms of power.”

<sup>19</sup> “Persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.”

implementação de escolhas coletivas”<sup>20</sup> (Krasner *Apud* KEOHANE, 2005, p. 57, tradução nossa).

Nesse sentido, regimes podem ser definidos como “instituições com regras específicas, estabelecidas por governos, que pertencem a conjuntos particulares de temas nas relações internacionais”<sup>21</sup> (KEOHANE, 1989, p. 04, tradução nossa), como “(...) Krasner definiu, aqui, regimes como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”<sup>22</sup> (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 21) , tradução nossa, ou, na definição de John Ruggie (*Apud* KEOHANE, 2005, p. 57, tradução nossa) “um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentações, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros, os quais foram aceitos por um grupo de Estados”<sup>23</sup>.

Cabe, então, diferenciar regime de regime internacional. Para Keohane (2005, p. 89, tradução nossa) “regimes internacionais são mais parecidos com os “quase-acordos” (...) Esses quase-acordos são legalmente inexigíveis, mas, como contratos, auxiliam a organizar relações em formas mutuamente benéficas”<sup>24</sup>. O conceito de regime abarca quatro componentes: (1) princípios; (2) normas; (3) regras; e (4) procedimentos de tomada de decisão (KEOHANE, 2005, p. 59). Esses quatro conceitos relacionam-se com as ações e comportamentos das entidades internacionais, uma vez que delimitam o âmbito de atuação dos Estados, permitindo e proibindo determinados comportamentos (KEOHANE, 2005, p. 59, tradução nossa).

---

<sup>20</sup> “More recently, a collective definition, worked out at a conference on the subject, defined international regimes as “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.”

<sup>21</sup> “Institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations.”

<sup>22</sup> “(...) Krasner defined regimes here as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge.”

<sup>23</sup> “A set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states.”

<sup>24</sup> “International regimes are more like the “quasi-agreements”(…).These quasi-agreements are legally unenforceable but, like contracts, help to organize relationships in mutually beneficial ways”.

Princípios são normas, regras e procedimentos vistos em um contexto único, de prescrições comportamentais gerais. A diferença entre normas e regras é bastante tênue, haja vista que regras indicam direitos e obrigações de forma mais pormenorizada, ao passo que as são projeções de legitimidade e ilegitimidade a respeito do comportamento dos membros de determinado regime, definindo, ademais, responsabilidades e obrigações em termos gerais. Apesar de as regras serem mais específicas – ou talvez, precisamente por isso –, elas são mais fáceis de alterar do que normas ou princípios (KEOHANE, 2005, p. 58-59, tradução nossa).

Quanto ao quarto componente dos regimes internacionais, os procedimentos de tomada de decisão, assim como as normas, podem ser caracterizados como compromissos específicos, próximos às regras. Contudo, diferentemente destas, os procedimentos tendem a não considerar o mérito da questão; antes, eles “proporcionam meios de implementar os princípios e alterar suas regras”<sup>25</sup> (KEOHANE, 2005, p. 58, tradução nossa). No entanto, é possível visualizar hipóteses (e mesmo situações concretas) em que os procedimentos de tomada de decisão são adotados tendo em vista determinados objetivos políticos. A título de ilustração, procedimentos que se mostrem claramente ineficazes para a continuidade de processos (por exemplo, de solução de controvérsias) podem ser adotados como forma de controle, justificado pela percepção estatal de que sua atuação fora daquele regime poderia lhe render melhores resultados, mas sua saída dele poderia significar um afastamento daquela coalizão.

Regimes internacionais “também afetam os custos de transação no mais mundano dos sentidos de tornar mais barato aos governos se reunir para negociar acordos. É mais conveniente negociar acordos dentro de um regime do que fora dele”<sup>26</sup> (KEOHANE, 2005, p. 90, tradução nossa). Dessa forma, se torna mais benéfico ao Estado fazer parte de um regime do que estar fora dele, levando em consideração que “regimes internacionais permitem, assim, que os governos se beneficiem de potenciais economias de escala. Uma vez que um regime foi estabelecido, o custo marginal de lidar com cada assunto adicional é menor do que

---

<sup>25</sup> “Provide ways of implementing their principles and altering their rules.”

<sup>26</sup> “Also affect transaction costs in the more mundane sense of making it cheaper for governments to get together to negotiate agreements. It is more convenient to make agreements within a regime than outside of one.”

seria se não houvesse um regime”<sup>27</sup> (KEOHANE, 2005, p. 90, tradução nossa). Ademais, dentro de um regime, os Estados se beneficiam “do relativamente alto e simétrico nível de informação que ele gera, e dos meios pelos quais torna mais fácil concluir as barganhas para sustentação do regime”<sup>28</sup> (KEOHANE, 2005, p. 100, tradução nossa).

A adesão ao regime pode ser vista como uma estratégia para redução de custos no relacionamento internacional. Essa estratégia trará, contudo, consequências colaterais, na medida em que os relacionamentos ocorridos no contexto do regime desenvolverão uma nova dinâmica, capaz de interferir e alterar a própria forma como o relacionamento direito entre entidades internacionais ocorrem. Assim, o estabelecimento arranjos cooperativos gera novas formas de relacionamento nas relações internacionais:

Para os realistas, os regimes internacionais e os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão que eles incorporam refletiam as preferências dos poderosos. Para os liberais, esses mesmos regimes foram soluções eficientes para problemas de falha de mercado. No momento, entretanto, o objetivo compartilhado desse grupo diverso era definir a existência de arranjos cooperativos, até mesmo em um mundo anárquico, e fornecer meios de analisar as causas e as consequências dessa forma de política internacional<sup>29</sup> (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22, tradução nossa).

Contrariamente, uma visão de contornos mais realista acaba por não levar em consideração a capacidade de atores de menor poder relativo de influenciarem a conformação dos regimes: “Krasner argumentava que a organização de regimes se referia menos sobre como resolver problemas comuns enfrentados pelos signatários de um acordo e mais sobre como regras específicas favoreciam determinados

---

<sup>27</sup> “International regimes thus allow governments to take advantage of potential economies of scale. Once a regime has been established, the marginal cost of dealing with each additional issue will be lower than it would be without a regime.”

<sup>28</sup> “From the relatively high and symmetrical level of information that it generates, and from the ways in which it makes regime-supporting bargains easier to consummate.”

<sup>29</sup> “For realists, international regimes and the principles, norms, rules, and decision-making procedures they embodied reflected the preferences of the powerful. For liberals, these same regimes were efficient solutions to market failure problems. At the time, however, the shared goal of this diverse group was to establish the existence of cooperative arrangements, even in a world of anarchy, and to provide ways to analyze the causes and consequences of this international political form.”

membros (normalmente poderosos)”<sup>30</sup> (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22, tradução nossa). Essa visão realista se afasta da análise da criação de regimes por atores internacionais de menor poder relativo entre si, como se sempre houvesse algum membro capaz de moldar as regras de relacionamento estabelecidas nos diferentes regimes. Diversamente, pode-se argumentar que a constituição de regimes é momento importante para os atores de menor poder negociarem regras que os beneficiem. Krasner, apoia esse entendimento:

Ao tempo em que concordava que regimes deixavam os seus membros em melhor situação, ele [Krasner] voltou às suas origens realistas e argumentou que existiam numerosos locais na “fronteira de Pareto” onde a cooperação poderia ocorrer. Era o poder, ele sugeriu, e não outros atributos do regime que determinavam a particular escolha de regras do regime e do grau no qual o regime avançavam os interesses de determinados membros<sup>31</sup> (FINNEMORE; GOLDSTEIN, 2013, p. 22, tradução nossa).

Inserido no contexto de regimes, está o conceito de convenção. Convenções são definidas por Keohane como sendo “instituições informais, com regras e interpretações implícitas, que definem as expectativas dos atores. (...) Convenções não são apenas abrangentes na política internacional, mas também temporal e logicamente prévias aos regimes ou às organizações internacionais formais”<sup>32</sup> (KEOHANE, 1989, p. 04, tradução nossa). Assim, convenções podem ser compreendidas como momento anterior à constituição de regimes, não somente no tempo, mas em sua lógica. Ainda que existam regimes em vigor, convenções podem surgir em seu seio como regras não escritas e comportamentos socialmente esperados dos atores. Não obstante, Keohane aponta uma semelhança entre convenções e regimes: “Regimes também se parecem com convenções: práticas, vistas como conhecimento comum em uma comunidade, às quais os atores se

<sup>30</sup> “Krasner argued that the organization of regimes was less about how to solve some common problem faced by the signatories to an agreement and more about how specific rules favored particular (usually powerful) members.”

<sup>31</sup> “While agreeing that regimes did make members better off, he [Krasner] returned to his realist roots and argued that there were multiple places on the “Pareto frontier” that cooperation could occur. It was power, he suggested, and not other attributes of the regime that determined the particular choice of regime rules and the degree to which the regime furthered the interests of particular members.”

<sup>32</sup> “Informal institutions, with implicit rules and understandings, that shape the expectations of actors. (...) Conventions are not only pervasive in world politics but also temporally and logically prior to regimes or formal international organizations.”

conformam não porque elas são excepcionalmente as melhores, mas porque outros se conformam a elas também”<sup>33</sup> (KEOHANE, 2005, p. 89, tradução nossa).

No sentido oposto, encontram-se as organizações internacionais. De maneira a moldar de forma mais efetiva os processos de tomada de decisão e de cooperação, podem surgir organizações internacionais, que complementam e estão de acordo com os princípios do regime ao qual se inserem. As organizações internacionais podem, assim, ser vistas como meio de sistematizar princípios, normas e regras dentro de um regime

Adicionalmente, organizações internacionais tendem a prever em seus tratados constitutivos quais atores internacionais delas participam e os meios como suas regras poderão ser modificadas ou emendadas. Regimes não possuem regras escritas para sua própria modificação, pois elas resultam da própria interação entre os atores. No contexto internacional, pode-se concluir, com Keohane que “regimes não conseguem se adaptar ou se transformar. Na ausência de organizações internacionais, regimes internacionais são integralmente a expressão dos interesses dos Estados constituintes”<sup>34</sup> (KEOHANE, 1989, p. 05, tradução nossa).

Uma definição das posições relativas entre regimes internacionais e organizações internacionais seria que aqueles podem existir sem estas (mas não o contrário), e as últimas existiriam no contexto dos primeiros. As organizações internacionais são desenvolvimentos recentes no tempo – a primeira organização internacional de que se tem notícia é a União Postal Nesse sentido, Keohane considera que

talvez sem exceção, organizações internacionais estão contidas em regimes internacionais: muito do que elas fazem é monitorar, administrar e modificar a operação dos regimes. Organizações e regimes podem ser analiticamente

---

<sup>33</sup> “Regimes also resemble conventions: practices, regarded as common knowledge in a community, that actors conform to not because they are uniquely best, but because others conform to them as well.”

<sup>34</sup> “Regimes cannot adapt or transform themselves. In the absence of international organizations, international regimes are entirely the expressions of the interests of constituent states.”



distinguíveis, mas na prática podem ser quase coincidentes<sup>35</sup> (KEOHANE, 1989, p. 05, tradução nossa).

Não há de se olvidar, contudo, do Direito Costumeiro como princípios reconhecidos pelos Estados. Não foi, entretanto, capaz de estabelecer regimes internacionais; antes, o estabelecimento de regimes, principalmente por meio da capacidade dos atores de maior poder relativo impor determinadas configurações, tendia mais a alterar o Direito Costumeiro com o passar do tempo do que tomá-lo como base para definição de sua conformação.

A intensificação das relações internacionais, principalmente, das trocas comerciais em seus estágios mais avançados ensejou (ou demandou) regras mais precisas, que permitissem maior grau de eficiência e menor custo de oportunidade, reduzindo a desconfiança entre os atores envolvidos. Segundo Keohane, regimes econômicos internacionais normalmente incorporam organizações internacionais que fornecem fóruns para encontros e secretarias administrativas que podem agir como catalisadoras de acordos. Na medida em que seus princípios e regras podem ser aplicados a uma grande variedade de questões particulares, eles são eficientes: estabelecer as regras e os princípios no início torna desnecessário ter de renegociá-los toda vez que uma questão específica surge<sup>36</sup> (KEOHANE, 2005, p. 90, tradução nossa).

Na análise da relação entre instituições internacionais e interesses estatais, Mitchell (2009, p. 66) aponta fatos relevantes sobre como os Estados atuam. Segundo ele, os Estados: (1) agem para alcançar seus objetivos; (2) utilizam as instituições internacionais para realizar seus objetivos; (3) desenham instituições de acordo seus objetivos; e (4) disputam para influenciar no desenho institucional. Os Estados, com o objetivo de influenciar nos resultados das negociações realizadas no âmbito de uma instituição internacional, buscam definir seu desenho, de forma que ele produza resultados favoráveis aos seus interesses.

---

<sup>35</sup> “Perhaps without exception, international organizations are embedded within international regimes: much of what they do is to monitor, manage and modify the operation of regimes. Organization and regime may be distinguishable analytically, but in practice they may seem almost coterminous.”

<sup>36</sup> “International economic regimes usually incorporate international organizations that provide forums for meetings and secretariats that can act as catalysts for agreement. Insofar as their principles and rules can be applied to a wide variety of particular issues, they are efficient: establishing the rules and principles at the outset makes it unnecessary to renegotiate them each time a specific question arises.”

Nesse jogo de poder e influência, a sensibilidade e a vulnerabilidade dos atores envolvidos influenciam no resultado. Esses conceitos, apresentados por Keohane e Nye Jr. (1997, p. 10-11, tradução nossa) se relacionam com a interdependência dos Estados. A sensibilidade significa a capacidade de resposta de um ator diante de uma estrutura de políticas. Ela pode ter um caráter social, político ou econômico.

Já a vulnerabilidade se refere à relativa gama de alternativas e de custos da qual os atores dispõem: “vulnerabilidade pode ser definida como a capacidade de um ator arcar com custos impostos por eventos externos, após as políticas serem alteradas. Uma vez que é geralmente difícil de mudar as políticas de forma rápida, efeitos imediatos de mudanças externas geralmente refletem na sensibilidade” (KEOHANE; NYE JR., 1997, p. 11, tradução nossa). Nesse sentido, os atores com menor vulnerabilidade, teriam maior capacidade de definir as regras do jogo, ou seja, a estrutura institucional (KEOHANE; NYE JR., 1997, p. 13, tradução nossa). Embora essa conclusão aproxime-se ao argumento de Krasner de que são as potências que definem a estrutura das organizações, é preciso recordar que os atores de menor poder relativo detêm o poder de barganha de deixar as negociações para formação do organismo internacional ou até mesmo, posteriormente, quando esse já estiver em vigor, abandoná-lo. Não obstante, acaso os interesses dos atores de menor poder relativo sejam centrais na futura organização internacional, esse poder de barganha é diminuído consideravelmente.

Pode-se perguntar qual é a relevância das instituições no âmbito das relações entre Estados que são partes de um mesmo grupo identitário e das relações desse grupo com terceiros. Ademais, resta verificar a forma como funcionam as instituições e que importância elas apresentam para a análise da integração sul-americana. Para uma real compreensão do papel das instituições nos arranjos internacionais, é necessário realizar análises nos dois níveis: política interna dos Estados; e política externa, levando em consideração a balança de poder.

Nesse sentido, Keohane afirma que

o comportamento estatal pode ser estudado de “dentro para fora” ou de “fora para dentro”. Explicações de “dentro para fora”, ou explicações ao nível da unidade, localizam as fontes

do comportamento internamente ao ator – por exemplo, nos sistemas político ou econômico de um país, os atributos de seus líderes, ou sua cultura política doméstica. Explicações de “fora para dentro”, ou explicações sistêmicas, explicam o comportamento estatal com base em características do sistema como um todo<sup>37</sup> (KEOHANE, 2005, p. 25, tradução nossa).

Lake e McCubbins (2006, p. 342) apontam como razões que motivam os Estados a delegarem competência: (1) especialização e conhecimento especializado; (2) a presença de externalidades políticas; (3) os paradoxos da tomada de decisão coletiva; (4) a resolução de litígios; (5) o reforço da credibilidade da política; e (6) *locking in policy*. E Hawkins (2006, p.13), indica os benefícios da delegação: (1) gestão de externalidades políticas; (2) facilitação da tomada de decisão coletiva; (3) a resolução de controvérsias; (4) reforço da credibilidade; e (5) a criação de tendências políticas.

A partir deste ponto, serão abordados alguns dos incentivos, motivações, benefícios e malefícios da delegação, realizando um paralelo entre a teoria e o histórico sul-americano. Os assuntos tratados serão: (1) resolução de controvérsias; (2) criação de redes entre funcionários dos Estados; (3) democracia e *accountability*; (4) mudanças nas instituições; e (5) proliferação de instituições.

Conforme assevera Keohane (2005, p. 79, tradução nossa), “os incentivos para formar regimes internacionais será maior em espaços políticos mais densos do que nas zonas com menor densidade”<sup>38</sup>. Isso ocorre porque em espaços políticos com maior densidade pode haver interferência, duplicidade ou antinomia entre as diferentes normas adotadas, gerando insegurança nas relações, a menos que sejam baseados em “um conjunto comum de princípios e regras”. Ao fazer uso de um espaço institucional com regras predeterminadas, há uma maior previsibilidade dos resultados, uma vez que todos os envolvidos conhecem as regras e procedimentos de tomada de decisão aplicáveis. Isso reduz o custo de transação para os Estados.

<sup>37</sup> “State behavior can be studied from the “inside-out” or from the “outside-in”. “Inside-out”, or unit-level, explanations locate the sources of behavior within the actor—for instance, in a country’s political or economic system, the attributes of its leaders, or its domestic political culture. “Outside-in”, or systemic, explanations account for state behavior on the basis of attributes of the system as a whole.”

<sup>38</sup> “The incentives to form international regimes will be greater in dense policy spaces than in areas with lower issue density, owing to the fact that ad hoc agreements in a dense policy space will tend to interfere with one another, unless they are based on a common set of principles and rules”

No entanto, cabe afirmar que “já que governos valorizam a manutenção de sua própria autonomia, é geralmente impossível constituir instituições internacionais que exerçam autoridade sobre os Estados”<sup>39</sup> (KEOHANE, 2005, p. 88, tradução nossa). Essa premissa aplica-se ao caso sul-americano, na medida em que, como será abordado no próximo capítulo, as instituições criadas na região não detêm autoridade sobre os Estados, deixando-os livres na tomada de decisão e na adoção das medidas aprovadas no âmbito dos organismos de integração.

Um grande incentivo para a criação de instituições é a possibilidade de resolução de controvérsias de forma pacífica e sobre um guarda-chuva de regras pré-estabelecidas entre os agentes. Keohane, Moravcsik e Slaughter reforçam essa assertiva:

O modelo internacional tradicional de resolução de controvérsias em direito e na política coloca o controle absoluto pelos Estados em um dos extremos do espectro. Controvérsias são solucionadas pelos próprios agentes das partes interessadas. Cada lado apresenta sua própria interpretação das regras e de sua aplicabilidade ao caso em questão; desacordos são resolvidos por meio da barganha interestatal institucionalizada. Não há regras permanentes de procedimento ou precedentes legais, ainda que, em resoluções de controvérsias jurisdicizadas, as decisões tenham de ser coerentes com o Direito Internacional. Regras institucionais podem também influenciar o resultado, determinando as condições – parâmetros interpretativos, requerimentos para votação, seleção – sob as quais decisões de autoridade são tomadas<sup>40</sup> (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002, p. 154-155, tradução nossa).

Os autores indicam três características da resolução internacional de controvérsias que conformariam dois tipos ideais: (1) independência; (2) acesso; (3)

---

<sup>39</sup> “Since governments put a high value on the maintenance of their own autonomy, it is usually impossible to establish international institutions that exercise authority over states.”

<sup>40</sup> “The traditional international model of dispute resolution in law and politics places pure control by states at one end of a continuum. Disputes are resolved by the agents of the interested parties themselves. Each side offers its own interpretation of the rules and their applicability to the case at issue; disagreements are resolved through institutionalized interstate bargaining. There are no permanent rules of procedure or legal precedent, although in legalized dispute resolution, decisions must be consistent with international law. Institutional rules may also influence the outcome by determining the conditions – interpretive standards, voting requirements, selection – under which authoritative decisions are made.”

e inserção. Elas são avaliadas em uma escala que vai de baixa a alta. Os tipos formados a partir delas são: (1) resolução de controvérsias interestatais; e (2) resolução de controvérsias transnacionais. Na resolução de controvérsias interestatais, os juízes, a definição da agenda, e a aplicação do direito estão sujeitos a veto dos Estados, que decidem quem serão os juízes, a matéria que eles julgarão e como a decisão será executada. Na resolução de controvérsias transnacionais, os juízes, a definição da agenda, e a aplicação do direito são independentes da pressão individual e coletiva dos Estados (KEOHANE; MORAVCSIK; SLAUGHTER, 2002, p. 163).

### **3 ORGANISMOS INTERNACIONAIS E LEGITIMIDADE: O POSICIONAMENTO HISTÓRICO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA**

Um benefício da criação de instituições internacionais vai além das relações entre Chefes de Estado e Ministérios de Relações Exteriores, e sobre os assuntos de *high politics* e *low politics* abordados em seu âmbito. Trata-se do estabelecimento de redes de funcionários dos Estados. Sua definição é dada por Slaughter e Hale (2010, p. 48, tradução nossa): “redes transgovernamentais são instituições informais conectando autoridades reguladoras, legisladores, alguns ministros, juízes e outros atores através das fronteiras nacionais que colocam em prática variados aspectos da governança global”<sup>41</sup>.

Essas redes podem ser classificadas em três tipos: (1) de informação; (2) de execução; e (3) de harmonização. As redes podem também ser classificadas entre horizontais e verticais. As horizontais são aquelas entre atores de mesmo nível hierárquico, enquanto as verticais são entre atores nacionais e funcionários internacionais (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 50).

As redes de informação reúnem representantes dos Estados, como juízes, legisladores e formadores de políticas públicas em torno de uma troca de experiências e de melhores práticas, seja por meio de seminários, treinamentos, reuniões, seja por meio de relações interpessoais. Já as redes de execução, ocorrem

---

<sup>41</sup> “Transgovernmental networks are informal institutions linking regulators, legislators, some ministers, judges, and other actors across national boundaries to carry out various aspects of global governance.”

por meio de coordenação entre os funcionários dos Estados com a finalidade de colaborar com a coordenação ou complementação de legislações nacionais, por meio de intercâmbio de informações e de conhecimentos técnicos. Por seu turno, as redes de harmonização reúnem especialistas para propor alterações legislativas de forma a que as normas dos Estados sigam um mesmo parâmetro (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 50).

Slaughter e Hale (2010, p. 54-55.) asseveram que essas redes não detêm “autoridade legal formal”, mas listam quatro de seus benefícios: (1) são fóruns de experimentação e partilha de experiências, o que permite aprendizagem; (2) são uma plataforma para influência mútua; (3) viabilizam a coordenação de ações entre os estados, com reduzido custo de transação – uma vez que não estão formalmente vinculadas a instituições ou à diplomacia tradicional; (4) são uma forma de governança global. Nesse sentido, apontam como benefícios que essas redes “permitem a autoridades domésticas interagir com seus homólogos estrangeiros diretamente, sem muita supervisão das chancelarias locais ou das autoridades superiores do Poder Executivo, e apresentam laços ‘entre pares’ estruturados de forma menos rígida, desenvolvidos por meio de frequentes interações mais do que por encontros em negociações formais”<sup>42</sup> (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 48, tradução nossa)

Os autores afirmam que “redes transgovernamentais podem ser uma atrativa forma de regulação da governança global. Instituições internacionais tradicionais e outras formas de governança global são, ocasionalmente, apontadas como sofrendo de déficit democráticos”<sup>43</sup> (SLAUGHTER; HALE, 2010, p. 55, tradução nossa). A questão do déficit democrático nos organismos internacionais é objeto de análise de muitos teóricos sendo que parte dos autores entende que esse é um efeito colateral da criação de instituições supranacionais e parte entende que ele não existe. O déficit democrático em organismos de integração regional – no caso, Mercosul e União Europeia –, é

---

<sup>42</sup> “They allow domestic officials to interact with their foreign counterparts directly, without much supervision by foreign offices or senior executive branch officials, and feature loosely structured, peer-to-peer ties developed through frequent interaction rather than formal negotiation.”

<sup>43</sup> “Transgovernmental networks can be a normatively attractive form of global governance. Traditional international institutions and other forms of global governance are sometimes said to suffer from a democratic deficit.”

Há de se perceber que existem dois níveis de análise quando tratamos de democracia e de legitimidade em um organismo internacional. O primeiro se reporta à relação entre o Estado e seus súditos e o segundo está relacionado ao organismo internacional e aos Estados que o compõem. Em outras palavras, o primeiro nível de análise deve verificar se os Estados estão, ao atuar no âmbito internacional, representando a vontade de seus nacionais; e o segundo nível de análise deve verificar se o organismo de integração dispõe de mecanismos que tornem sua atuação mais próxima da vontade dos Estados ou se ele exprime uma vontade particular em sua atuação (RIBEIRO, 2012, p. 67).

Keohane e Nye Jr. (2002, p. 234, tradução nossa) entendem que “instituições internacionais carecem da característica fundamental que faz a democracia possível e que, nas democracias, facilita a *accountability*: uma população educada operando dentro de uma comunidade política na qual é geral o consenso acerca do que torna as decisões públicas legítimas”<sup>44</sup>. E asseveram que “um Estado: um voto não é democrático”<sup>45</sup>. Cabe fazer um breve comentário sobre a concessão de um voto para cada Estado. Refere-se, inicialmente, à igualdade jurídica entre os Estados, que coloca formalmente no mesmo patamar, entidades com poderes materialmente díspares. Essa conceituação, contudo, permitiu um maior desenvolvimento do Direito Internacional para torna-lo o que é nos dias atuais.

No entanto, é possível afirmar que a concessão de um voto por Estado está diretamente relacionada ao nível de legitimação entre o organismo e os seus componentes (que são também seus fundadores ou sua origem). A concessão de um voto a cada Estado, traz como consequência a concessão do mesmo peso relativo nas votações, o que permite aumentar o poder de barganha dos atores de menor poder relativo na busca pelos resultados almejados, diminuindo a necessidade de submeter-se às exigências da potência dominante. Se, no caso em tela, democracia for conceituada como igualdade de oportunidades e de peso nas decisões, poder-se-ia afirmar que tal concessão geraria um maior grau democrático nas organizações internacionais. Contudo, em sentido contrário, sob o prisma do outro nível de

---

<sup>44</sup> “International institutions lack the essential feature that makes democracy possible and that, in democracies, facilitates *accountability*: an acknowledged public operating within a political community in which there is a general consensus on what makes public decisions legitimate”.

<sup>45</sup> “One state: one vote is not democratic”.

legitimidade, ou seja, aquele no qual o cidadão e o Estado se relacionam, dar a Estados com pesos demográficos distintos a mesma quantidade de votos, geraria uma distorção na representatividade dos nacionais por meio de sub ou super-representatividade, problema similar ao que ocorre em democracias que adotam o voto proporcional para a escolha de representantes parlamentares.

A identificação de dificuldade existente em sistemas democráticos nacionais, que não deixam de ser considerados como tais por falhas na representatividade eleitoral, permite concluir, ao menos no âmbito da integração europeia, com Dromi *et alii* “não existe direito comunitário autocrático porque a organização comunitária exige participação e representação, com estruturas supraestatais nascidas à imagem e semelhança da democracia interna de cada Estado membro<sup>46</sup>” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49, tradução nossa). Por seu turno, Ventura (2003) entende que o déficit democrático é o espelho dos déficits individuais dos Estados Partes. Com relação ao *accountability*, Keohane e Nye Jr. (2002, p. 234) afirmam:

Tal senso de comunidade é claramente inexistente no nível global e cria problemas tanto normativos quanto práticos para a democracia global. Entretanto, como notamos, o *accountability* não é garantido unicamente por meio de eleições. De fato, trata-se de um fenômeno multidimensional. Podemos distinguir *accountability* eleitoral e *accountability* não eleitoral<sup>47</sup> (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 235, tradução nossa).

Eles entendem que existem três mecanismos que fortalecem o *accountability* eleitoral: (1) o controle do Estado por meio de cadeias de delegação reforça a responsabilização; (2) fortalecer os mecanismos de prestação de contas domésticas; (3) os mercados fornecem uma prestação de contas não eleitoral. Destaca-se que os autores citam as redes de funcionários dos Estados como uma forma de *accountability* não eleitoral (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 235- 236).

<sup>46</sup> “No hay derecho comunitario autocrático porque la organización comunitaria exige participación y representación, con estructuras supraestatales nascidas a imagen y semejanza de la democracia interior de cada Estado miembro” (DROMI; EKMEKDJIAN; RIVERA, 1996, p. 49)

<sup>47</sup> “Such a sense of community is clearly absent at the global level and creates severe normative as well as practical problems for the input side of global democracy. However, as we have noted, accountability is not ensured through elections alone. Indeed, it is a multidimensional phenomenon. We can distinguish electoral accountability and nonelectoral accountability.”



Para Keohane e Nye Jr., “o problema da *accountability* para a governança em nível internacional não é a complete ausência de mecanismos de responsabilização. O problema é que os mecanismos são desarticulados”<sup>48</sup> (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 236, tradução nossa). Essa desarticulação se dá nos três organismos de integração sul-americanos, conforme veremos mais adiante. Mas, para além da desarticulação, eles afirmam que “a efetividade aumenta a legitimidade tanto em nível ‘macro’ quanto em nível ‘micro’. No lado macro, as realizações gerais de um regime internacional em produzir um bem coletivo podem ser apreciadas”<sup>49</sup> (KEOHANE; NYE JR., 2002, p. 237, tradução nossa).

Retornando à discussão acerca do déficit democrático, cabe citar, por fim, a participação social em instituições internacionais, como um terceiro elemento que aproxima os dois níveis de análise. Sobre o tema, Jucá (2002, p. 121-122, tradução nossa) afirma que o indivíduo possui duas cidadanias: a nacional e a regional. Segundo essa ótica, os cidadãos seriam a unidade legitimadora do organismo de integração e do Estado, e atuariam tanto no nível doméstico quanto no nível internacional.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The concept of legalization. (2000). *In*: KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. p. 132-151.

ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.) **Rising states, rising institutions: challenges for global governance**. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. 318 p.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007.

DREZNER, Daniel W. The Tragedy of the Global Institutional Commons. *In*: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). **Back to basics: state power in a contemporary world**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 280-310.

<sup>48</sup> “The problem of accountability for governance at the international level is not the complete absence of mechanisms for accountability. The problem is that the mechanisms are disarticulated.”

<sup>49</sup> “Effectiveness enhances legitimacy in both “macro” and “micro” ways. On the macro side, the overall accomplishments of an international regime in producing a collective good may be appreciated.”

DROMI, Roberto; EKMEKDJIAN, Miguel A.; RIVERA, Julio C.. **Derecho Comunitario. Regimen del Mercosur**. 2ª ed. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1996.

FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). **Back to basics: state power in a contemporary world**. Nova York: Oxford University Press, 2013. 376 p.

FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. Power Politics in the Contemporary World: Lessons from the Scholarship of Stephen Krasner. *In*: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). **Back to basics: state power in a contemporary world**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 18-27.

HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006. 406p.

HAWKINS, Darren G. [et al.]. Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. *In*: HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006, p. 3-38.

HAYEK, Friedrich August von. **Os Fundamentos da Liberdade**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 1983.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven, Conn: Yale University Press, 1968.

IKENBERRY, G. John. The Three Faces of Liberal Internationalism. *In*: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). **Rising states, rising institutions: challenges for global governance**. Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 17-47.

KEOHANE, Robert O. **International Institutions and State Power**. Westview Press, San Francisco: 1989.

KEOHANE, Robert O. Hobbes's dilemma and institutional change in world politics: sovereignty in international society. (1995). *In*: KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. p. 63-87.

KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. 298 p.

KEOHANE, Robert Owen. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2005 (1ed. 1984). 290 p.

KEOHANE, Robert O. Stephen Krasner: Subversive Realist. In: FINNEMORE, Martha; GOLDSTEIN, Judith. (eds.). **Back to basics: state power in a contemporary world**. Nova York: Oxford University Press, 2013. p. 28-52.

KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie. (2000). Legalized dispute resolution: interstate and transnational. In: KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. p. 152-189.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph. **Power and Interdependence**. Longman, 1997.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy. In: KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London; New York: Routledge, 2002. p. 219-244.

KOREMENOS, Barbara; CHARLES LIPSON; DUNCAN SNIDAL. 2001. **The Rational Design of International Institutions: Explaining the form of International Institutions**. International Organization. 2001, 55:761-799

LAKE, David A.; MCCUBBINS, Mathew D. The logic of delegation to international organizations. In: HAWKINS, Darren G. [et al.] (eds.). **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2006. p. 341-368.

LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). **Instituições na América do Sul: caminhos da integração**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. 408 p.

LAPSKY, Igor. Conflitos, rivalidades e integração sul-americana. In: LAPSKY, Igor; SCHURSTER, Karl; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (orgs.). **Instituições na América do Sul: caminhos da integração**. 1. ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. pg. 353-377.

MOTA DE CAMPOS, João. **Manual de Direito Comunitário**. 4ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro, RJ: Alta Books, 2015. 292 p.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. **Estado, Democracia e Globalização**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2008.

SAN MARTINO, Laura Dromi. **Derecho Constitucional de La Integración**. Editora Ciudad argentina, Servicio de Publicaciones – Facultad de Derecho – Universidad Complutense. Madrid, Buenos Aires: 2002.

SLAUGHTER, Anne-Marie; HALE, Thomas. Transgovernmental Networks and Emerging Powers. *In: ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds.). **Rising states, rising institutions: challenges for global governance.*** Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation; Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. p. 48-62.

SOLON, Ari Marcelo. **Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão.** Porto Alegre: SAFE, 1997.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

STONE, Randall W. Institutions, Power and Interdependence. *In: MORAVCSIK, Andrew;*

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis.*** Cambridge: Cambridge University Press, 2014. pg. 1-32.

VÁZQUEZ, Adolfo Roberto. Soberanía, supranacionalidad e integración: la cuestión en los países del MERCOSUR. *In: **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.*** 2001. Disponível

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics.** Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.** *International Organization*, Vol. 46, No. 2. (Spring, 1992), pp. 391-425.