



**A ATUAÇÃO AUTÔNOMA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS EM
RELAÇÃO AOS SEUS ESTADOS-MEMBROS**

***THE AUTONOMOUS PERFORMANCE OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN
RELATION TO ITS STATES MEMBER***

Gabriel Pedro Moreira Damasceno¹

RESUMO

Nas últimas décadas, as transformações na política mundial foram drásticas. De um Direito Internacional estatista surgiu a necessidade de cooperação, sendo assim criadas as Organizações Internacionais, inicialmente com o objetivo único de servir aos seus Estados-membros. Contudo o ambiente no qual as Organizações Internacionais atuam se modificou e estas adquiriram relativa autonomia de vontade em relação a seus criadores. O objetivo deste trabalho foi analisar os precedentes históricos e o âmbito de atuação das referidas organizações. Utilizou-se como opção metodológica a revisão bibliográfica de doutrinas e artigos dos principais autores que tratam do assunto, valendo-se da investigação de tratados e convenções internacionais. Conclui-se que as Organizações Internacionais adquiriram um nível elevado de independência em suas ações, o que alcança não apenas a definição de suas prioridades, mas que cria normas e conceitos no campo do Direito Internacional Contemporâneo.

Palavras-chave: Organizações Internacionais. Sujeitos de Direito Internacional. Burocracia Internacional.

ABSTRACT

In recent decades, the changes in world politics were drastic. The need for cooperation arose within the state-centered international law system, and thus International Organizations were created, initially with the sole purpose to serve its Member States. But the environment in which International Organizations operate has changed and they acquired relative autonomy from its creators. The objective of this study is to analyze the historical precedents and the scope of activity of such organizations. The methodology used include literature review of

¹ Pós-Graduando em Direito Internacional pelo Centro de Direito Internacional (CEDIN).



doctrines and articles of the principal authors dealing with the subject, as well as the research of international treaties and conventions. The article concludes that International Organizations have acquired a high level of independence in their actions, which reaches not only the definition of its priorities, but that creates standards and concepts in International Law Contemporary sphere.

Key-Words: International Organizations. International Law subjects. International Bureaucracy.

1 - INTRODUÇÃO

Relações bilaterais e multilaterais sempre foram comuns no cenário da política internacional, porém, a criação de organizações públicas internacionais é uma novidade do século XIX.

As transformações ocorridas no cenário internacional pós-guerra ocasionaram a formação das diversas Organizações Internacionais (OIs) que passaram a determinar normas para seus membros, exigindo que o comportamento destes seja de acordo com o Direito Internacional (DI).

No cenário internacional atual, as OIs atuam em diversas áreas, desde a manutenção da paz entre os Estados até incentivo ao livre comércio e ao desenvolvimento econômico. Além disso, o indivíduo pode ser alvo de algum de seus trabalhos, não importando sua nacionalidade, como é evidenciado pela proteção dos Direitos Humanos.

Elas contribuem para o desenvolvimento global com seus programas. As contribuições da Organização das Nações Unidas (ONU) para a manutenção da paz, as contribuições do Banco Mundial (BIRD) para fomentar o desenvolvimento, são contribuições inestimáveis. No entanto, suas decisões começaram a diferenciar-se dos padrões usuais de como as agências trabalham, onde Estados criavam organizações internacionais, e essas organizações executam os seus anseios.



As OIs adquiriram, paulatinamente, um nível elevado de independência em suas ações, gerindo-se com menor interferência dos Estados que, *a initio*, criaram-nas. Essa relativa independência alcança a definição de suas prioridades, suas ideias, persuadindo, inclusive, países subdesenvolvidos, o que gera o desafio de se compreender as suas ações. A independência conquistada por elas e a sua compreensão se torna um dos pontos de maior relevância do DI Contemporâneo.

O objetivo do presente estudo é analisar as OIs como atores independentes nas relações internacionais, examinando sua habilidade de desenvolver, incorporar e pressionar novas prioridades e normas.

Num primeiro momento observar-se-á a evolução histórica destas organizações no cenário internacional, atentando-se aos fatores e razões que possibilitaram a sua criação e como elas se transformaram em sujeitos de DI.

Em seguida estabelecer-se-á diversas conceituações, analisando-as e destrinchando o processo de criação de uma OI.

Por fim, serão analisados os fatores que possibilitam a independência funcional das OI e a sua influência como sujeito de DI para a delimitação de novas agendas internacionais, bem como na criação de normas.

A opção pela divisão em tópicos foi tomada para que o estudo fosse mais didático, utilizando-se do método exploratório bibliográfico e análise dos institutos legais que normatizam a matéria abordada.

2 – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Os doutrinadores do DI entendem como seu momento de origem o entroncamento do final histórico da Era Medieval identificado pela Guerra dos Trinta Anos (1678-48) e os Tratados de Vestefália.



[...] os Tratados de Vestefália assentam os primeiros elementos de um “direito público europeu”. A soberania e a igualdade dos Estados são reconhecidas como princípios fundamentais da relações internacionais. Para a resolução dos problemas comuns, prevê-se o recurso ao processo do tratado fundado no acordo dos Estados participantes. Além disso, cria-se um mecanismo para assegurar a manutenção da nova ordem europeia [...] Juridicamente, o Tratados de Vestefália podem ser considerados como o ponto de partida de toda a evolução do direito internacional contemporâneo (DINH; DAILLER; PELLET, 2003, p. 53).

Desta forma, com a assinatura dos Tratados de Paz de Vestefália, estipulou-se que os Estados são os únicos dotados de soberania, sendo assim o DI clássico essencialmente um sistema internacional estadista, fundamentado no interesse dos Estados, permanecendo entre os séculos XVI e XIX tratando apenas de relações interestatais.

Almeida e Barreto (2014) entendem que este sistema estadista vigorou durante três séculos e a elegem como principal causa de sua crise o aumento desenfreado do poder estatal, terminando por criar regimes totalitários e as guerras mundiais e, em consequência, a proliferação de OIs.

Não se pode negar que as relações bilaterais ou multilaterais entre os Estados já existiam, todavia o surgimento de organizações internacionais públicas, funcionando como instituições originam-se no século XIX.

Assim, a primeira OI criada foi é a Comissão Central para a Navegação do Reno, em 1815, integrada pela Suíça, Alemanha, França Bélgica e Holanda, como escopo de regulamentar a navegação pelo Rio Reno, com sede em Estrasburgo, na França.

Durante o século XIX, as organizações internacionais se multiplicam. Isto é possível pelas novas formações que os Estados vão adquirindo: estabilidade interna, maior controle sobre a população, fronteiras bem definidas, ausência de um poder superior e a maior especialização e eficiência dos governos. Com isso, os Estados passam a visar a determinados “fins” em função do bem-estar de sua população (ainda que este bem-estar fosse em grande parte presumido, e muitas vezes identificado com o interesse do grupo governante). Tais finalidades passam a aproximar os Estados mutuamente, quando fica claro que a cooperação pode ser o melhor meio para a obtenção de fins comuns. Portanto, as primeiras organizações internacionais têm objetivos bastante concretos e estritos, que se resumem à persecução de finalidades estatais [...] (ALMEIRA; BARRETO, 2014, p. 28)



O período pós-guerra no século passado remete diretamente as atrocidades cometidas pelos países com regimes totalitários Nazista e Fascista. A própria Segunda Grande Guerra, a perseguição a grupos de indivíduos, genocídios, todos estes acontecimentos trouxeram uma preocupação em nível internacional da proteção dos Direitos Humanos.

A importância dos Direitos Humanos, e em especial da dignidade da pessoa humana, tem levado os Estados a assumirem responsabilidades através de tratados internacionais que regulam que o indivíduo tenha seus direitos respeitados por todos, contra o Estado e contra os particulares.

Durante a Segunda Grande Guerra, a perseguição a grupos de indivíduos, genocídios e a quantidade de mortos trouxeram uma preocupação em nível internacional da proteção dos Direitos Humanos.

O fim da 2.^a Guerra Mundial trouxe para o mundo não somente a “paz”, como também, para o Direito Internacional, a era das Organizações Internacionais. Os desenvolvimentos do pós-45 trouxeram a ideia de que não mais os Estados seriam os únicos sujeitos de Direito Internacional: as Organizações Internacionais também ocupariam esse posto. Entretanto, mais que a consagração de novos sujeitos, a era das organizações internacionais trouxe algo inédito para o Direito Internacional: o aumento incalculável de normas internacionais, principalmente aquelas consubstanciadas em tratados internacionais (GALINDO, 2000, p. 8).

Dessa maneira, tem-se que a eclosão da Segunda Guerra mundial, que gerou a destruição de boa parte da Europa, bem como o crescimento simultâneo do socialismo no Hemisfério Leste fez com que ganhasse força a ideia de construção de uma ordem internacional voltado no Direito não mais apenas ligada à ideia de sobreposição do poder.

Pode-se perceber que as OI não nasceram como resultado de um planejamento racional dos Estados. Em realidade foram designadas para atender às necessidades e aos múltiplos interesses que acometeram a comunidade internacional.

Sendo assim,

Diferentemente dos Estados, cada um dos quais deve sua existência apenas a si próprio a organização internacional é uma “criatura”, na medida em que somente passa a existir quando Estados se reúnem com propósito de estabelecer uma entidade à qual são confiadas as uma ou mais funções específicas, descritas em seu ato constitutivo, ou “constituição” [...] (CRETELLA NETO, 2013, p.81).

E-Civitas - Revista Científica do Instituto de Ciências Humanas do UNI-BH -

Belo Horizonte, volume VIII, número 2, junho de 15 - ISSN: 1984-2716.

Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/ecivitas> - E-mail de contato: ecivitas@unibh.br



Assim, inicialmente se concluiria que as suas atividades são estabelecidas por forças exteriores, não exercendo controle sobre elas. Todavia, os Estados conferem cada vez mais poderes de governança às OIs e a grande questão apontada por Pellet (2004) neste sentido é como entender que os Estados, entidades que se consideram soberanas, podem ser submetidas ao Direito. Ocorre que só será antagônico ao se entender soberania como um poder absoluto e ilimitado.

Mas, se pode ser possível tomarmos essa definição no interior do Estado, tal não pode ocorrer no plano internacional: dentro do Estado, há apenas um único soberano; qual seja o Estado, o povo ou nação não têm importância; o que importa é que existe apenas um, e que o mesmo não é nem subordinado nem igual a nenhum outro poder. Diversamente ocorre no plano internacional. [...] Certamente, os Estados são soberanos, isto é, eles não são subordinados a nenhum poder superior. Mas a soberania aqui é compartilhada entre vários titulares [...]. Ou seja, na sociedade internacional, os soberanos que são os Estados não têm mais superiores, e sim iguais: [...]; e os direitos de cada um são determinados por eles mesmos, iguais, e pertencem a todos os outros. Direito Internacional é, portanto, absolutamente necessário, não somente para organizar as relações dos Estados entre si, mas também é, primordialmente, para garantir sua própria existência (PELLET, 2004, p. 5).

Neste sentido,

[...] o direito internacional se insere igualmente em uma comunidade internacional em boa medida coesa e, portanto, dotada de certa capacidade de ação política e econômica própria. Tal integração remete à construção de um sistema normativo assentado igualmente no conceito de ordem pública. Assim, o universo social é suscetível de influenciar a decisão dos Estados soberanos na elaboração do processo normativo, permitindo mesmo que certas normas tenham sua origem justificada na necessidade social e não necessariamente no consentimento (BRANT, 2013, p. 11-12).

Ao analisar o surgimento do ordenamento jurídico internacional, dois fatores são essenciais. O primeiro é analisar a existência de valores comuns capazes de orientar o comportamento dos sujeitos da Sociedade Internacional, ou seja, um interesse social. O segundo é compreender que esses valores – considerados como universalmente aceitos – passam a ser consagrados por normas juridicamente vinculantes (LAGE, 2007).

Desta forma, os liberais institucionais argumentam que as instituições internacionais ajudam a promover a cooperação entre os Estados. Assim



[...] um alto nível de institucionalização reduz de forma significativa os efeitos desestabilizadores da anarquia multipolar identificada por Mearsheimer. As instituições compensam a falta de confiança entre os Estados, permitindo um fluxo de informação entre os membros, que, conseqüentemente, gera mais transparência às ações dos países e aos seus motivos. Dessa forma, as instituições ajudam a reduzir o medo mútuo entre os Estados membros [...]. As instituições promovem cooperação entre os Estados visando a vantagens mútuas [...] (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 170).

Neste sentido, OIs fazem mais do que facilitar a cooperação auxiliando os estados a superar falhas de mercado, dilemas de ação coletiva, pois elas são capazes, também, de criarem atores, delimitar responsabilidades e autoridade entre os Estados, além de definir o trabalho desses atores, atribuindo significados e valor normativo. Até mesmo com ausência de recursos materiais, elas utilizam seu poder para influenciar no cenário internacional. Desta forma, ressalta-se que as OIs não são apenas estruturas políticas organizadas, mas tratam-se de atores atuantes no Direito Internacional (BARNETT, FINNEMORE, 1999).

É nesta acepção que Barnett e Finnemore (1999) indagam se as OIs atuam exatamente da forma pretendida por seus criadores no momento da sua criação. Segundo os autores, houve um crescimento do número de OIs, havendo uma intensa gama de teorias que tentam explicar o motivo de sua criação. A maioria destas teorias entende que estas Organizações derivam da resposta aos problemas de falta de informações, custos de transação e outros obstáculos para a melhoria do bem-estar para os seus membros. Dá-se as OI uma atenção especial, uma vez que estas começam a tomar decisões independentes dos Estados que as criaram. As OIs criam regras, definem novas categorias de atores internacionais (como exemplo os refugiados), definem tarefas e objetivos (como o desenvolvimento), além de modelos de transferência de organização política pelo mundo (como mercados e a democracia). Elas não são apenas reflexo das preferências estatais, podem ser autônomas e poderosos atores na política mundial.



3 – ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS – Conceito e forma de criação

O sistema internacional tem sido caracterizado como sistema político anárquico. Assim, a ideia na inexistência de um Estado supranacional gera insegurança entre os Estados, especialmente no âmbito do uso legítimo da força. Neste sentido, os Estados buscam formas de reduzir essa insegurança, utilizando-se do balanço de poder, as zonas de influência, a estabilidade hegemônica, o Concerto de Estados, o direito internacional, as práticas diplomáticas, entre outras formas para pacificar as relações interestatais. Desta forma, a organização internacional é um fenômeno de institucionalização da sociedade internacional, que garante, em certa medida, a governança global.

Segundo Brotóns (2007), as OIs são sujeitos de DI, criadas pelos Estados através de um tratado ou outro instrumento regido pelo DI, dotados de órgãos permanentes, com vontade própria, juridicamente distinta da de seus Estados-membros, no âmbito de competências atribuídas para a consecução de objetivos convencionados. Os tratados constitutivos das organizações serão regulados pela Convenção de Viena de 1969.

Neste sentido Cretella Neto (2013) aponta que estas organizações se apresentam como sujeitos derivados de DI, tendo personalidade jurídica internacional própria. Afirma ainda que:

Na gênese de toda a organização internacional encontra-se uma convenção concluída por sujeitos de direito, internacionalmente capazes, que manifestam sua própria vontade coletiva, expressamente ou não, por meio de tal instrumento [tratado internacional], que estabelece todos os detalhes da constituição, da estrutura e do funcionamento da entidade (CRETELLA NETO, 2013, p.94).

Assim, entende-se que a organização será criada através de um ato de vontade dos Estados. Estes definirão suas competências, como será o seu funcionamento, sua forma de trabalho e sua área de atuação inicial.



Neste aspecto, ressalta-se que a despeito da autonomia relativa dos Estados, a existência de organizações públicas internacionais representa um avanço no sentido de que há uma maior previsibilidade de conduta dos Estados em suas relações.

As OIs se diferem de outras formas de cooperação internacional por seu caráter permanente, elas “[...] são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos próprios e estão alojadas em prédios [...] empregam servidores públicos internacionais” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.10). Essa diferenciação deriva da sua personalidade jurídica.

As organizações internacionais não constituem um somatório aritmético da vontade de seus membros. Elas são, tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, algo externo e distinto em relação aos Estados. [...] a delimitação de uma personalidade jurídica internacional transforma as organizações internacionais em sujeitos de direito internacional, possuidores de direitos e deveres, condição exclusiva, até então, dos Estados soberanos (SEITENFUS, 2003, p. 51).

Desta forma, segundo Shaw (2008) a Corte Internacional reconheceu a multiplicidade de modelos de personalidade jurídica internacional, uma vez que os sujeitos de direito em qualquer sistema legal não são necessariamente idênticos na sua natureza ou na extensão dos seus direitos. De fato, os Estados são os principais sujeitos de DI, sua personalidade deriva da própria natureza e estrutura do sistema internacional. Assim, todos os Estados são igualmente soberanos, sem distinção entre si a respeito dos seus direitos de personalidade.

“Em princípio, a personalidade dos diversos sujeitos de direito internacional deriva da vontade dos Estados e não da própria natureza dessas entidades; por consequência, ela difere da personalidade dos Estados pelo seu caráter derivado” (DINH; DAILLER; PELLET, 2003, p. 585).

Ou seja, as OI são sujeitos não-soberanos, assim como organizações não-governamentais e indivíduos. São sujeitos derivados, possuidores de poderes delimitados, conferidos internacionalmente.

Assim, sendo as OI sujeitos derivados, elas só existem se criadas através de um tratado multilateral, cuja iniciativa é exterior à própria Organização.



Quer se intitule Convenção, Pacto (da S.d.N., 1919), Carta (das Nações Unidas, 1945), Estatutos (do Conselho da Europa, 1949), Constituição (da O.I.T., 1946), etc., o tratado multilateral é a forma habitual do ato constitutivo das organizações internacionais. A exigência de um acordo explica-se facilmente: os Estados querem ter a oportunidade de exprimir o seu consentimento ao aparecimento de uma pessoa jurídica cujo funcionamento terá sempre, mesmo que seja em graus variáveis, incidências sobre o conteúdo ou o exercício da suas próprias competências. Cada Estado está, assim, em condições de só participar numa organização internacional depois de ter expresso esse desejo [...] por ratificação, aprovação, adesão à carta constitutiva [...] (DINH; DAILLER; PELLET, 2003, p. 594).

Quanto ao seu financiamento, ressalta-se que as OIs não produzem riquezas materiais, a grande maioria das organizações não possui formas de produzir receita própria. Isto significa que elas dependem financeiramente dos Estados-membros.

Todas as organizações internacionais preveem em seus tratados constitutivos ou em acordos complementares, a forma de financiamento. Mesmo que a contribuição financeira de um Estado situe-se em um patamar mínimo, sendo quase simbólica, todo Estado membro de um organismo é obrigado a participar do seu financiamento (SEITENFUS, 2003, p. 51).

4 – DA AUTONOMIA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Segundo Oestreich (2007), a literatura crescente tem assumido a natureza burocrática das OIs. A burocratização de determinadas funções internacionais traz uma nova liberdade de ação para elas. Uma importante vertente do pensamento acima tem sido focar na relação *principal-agent* nas organizações internacionais – visualizando os Estados como diretores e os funcionários destas organizações como seus agentes. O controle do agente sobre a informação não está disponível para os diretores, e pode, inclusive, haver divergência de interesses entre diretores e agentes. É notório que as Organizações Internacionais se preocupam com a sua sobrevivência e alcance da ação, mas elas também se preocupam com a realização de seus objetivos.

O debate entre os especialistas pode ser visto de diversos ângulos. Hawkins, Lake, Nielson e Tierney (2006) entendem que por um lado, alguns autores afirmam que as OIs



escaparam do controle dos Estados que as criaram. Há quem afirma o contrário, que em verdade referidas Organizações nada mais fazem que obedecer ao comando dos seus criadores. Desta forma, os países ocidentais utilizariam das OIs como meio de para impor seus interesses em detrimento dos demais Estados, camuflados pelo discurso de legitimar os processos multilaterais. Há, no entanto, quem entenda que muitas delas serviram, sim, ao propósito de seus criadores, todavia *a posteriori* foram utilizados por outros atores políticos para perseguir fins distintos, tornando-se agentes duplos e traindo seus propósitos originais em servir novos propósitos.

Ressalta-se que essas percepções a respeito das referidas organizações, que sob uma primeira apreciação seriam consideradas como incompatíveis, em realidade persistem porque as próprias organizações variam de acordo com as atividades desenvolvidas e com a autonomia em face de seus criadores. Há determinados casos, inclusive, onde os próprios Estados membros incumbem às OIs a forma de agir com mais independência, dando-lhes poder para aplicar sanções aos Estados membros, a fim de facilitar a resolução de litígios ou reforçar os compromissos do tratado. Por outro lado, muitas OIs são fortemente constrangidas a seguir os ditames de seus membros (HAWKINS; LAKE; NIELSON; TIERNEY, 2006).

As OIs são atores que implementam suas decisões políticas e perseguem seus próprios interesses estratégicos. Boa parte da literatura as trata como apenas um conjunto de regras. Todavia, deve-se observar o comportamento estratégico das organizações, sem, por outro lado, ignorar o impacto das regras em Estados membros ou do *staff* das próprias organizações. Contudo outras questões começam a ser arguidas, por exemplo: quando e qual o interesse dos Estados em delegar determinadas demandas às OI, procura-se entender por que e como os Estados criam não apenas as regras, mas também atores políticos que, na prossecução dos seus próprios interesses, podem frustrar os objetivos de Estados.

A respeito da natureza e extensão da delegação nas entende-se que a mesma trata-se de uma concessão condicional de autoridade de um diretor para um agente, autorizando este a agir em nome do primeiro (*principal-agent theory*).



O que se demonstra é que ao sopesar entre os benefícios para os governos fornecidos pela delegação de tarefas às OI, contrapondo-se aos problemas que a heterogeneidade de interesses que é comum no cenário internacional, perceber-se-á que quanto maiores os benefícios, maiores as chances de haver a delegação. Por outro lado, ainda que haja um amplo conjunto de benefícios, quando há uma pluralidade de interesses, a probabilidade de delegação diminui (HAWKINS; LAKE; NIELSON; TIERNEY, 2006).

As OIs podem se tornar mais autônomas e independentes dos Estados que as criaram por pelo menos duas razões. Por um lado devido à legitimidade da autoridade racional-legal que elas incorporam, o que é extremamente negligenciado pela doutrina, por outro, em razão do controle maior de conhecimento técnico e informação, ainda que de forma muito restritiva, o que leva os estudiosos a ignorar algumas das formas mais básicas e conseqüentes de influência das OIs (BARNETT, FINNEMORE, 1999).

Weber, em seu estudo sobre a burocratização, assevera que as burocracias são consideradas como um avanço, pois estas fornecem um quadro de interação social que pode responder às demandas cada vez mais técnicas da vida moderna em uma forma estável, previsível e não violenta; elas são racionais e trazem precisão, conhecimento e continuidade para os objetivos sociais (BARNETT, FINNEMORE, 1999). Todavia, “tais realizações técnicas e racionais, de acordo com Weber, chegaram a um preço íngreme. As burocracias são criaturas políticas que podem ser autônomas de seus criadores e podem vir a dominar as sociedades que foram criadas para servir [...] (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 707, tradução nossa)”.

A autonomia da burocracia é derivada do conhecimento técnico especializado, treinamento e experiência que não está imediatamente disponível para outros atores. Enquanto esse conhecimento pode ajudar a burocracia realizar as diretivas de políticos de forma mais eficiente, Weber ressaltou que também dá a elas poder sobre os políticos (e outros atores) (...) (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 708, tradução nossa).



Barnett e Finnemore (1999) ao examinarem como as OIs atuam com a sua autonomia e autoridade, perceberam que estas classificam o mundo, criando categorias de atores e formas de ação, fixam definições do mundo social, bem como articulam e difundem novas normas, princípios e atores em todo o mundo. O poder para realizar tais ações decorre da habilidade das OIs de estruturar o conhecimento.

No primeiro ponto, pode-se entender que elas classificam e organizam informações e conhecimento. Este processo de classificação está ligado ao poder, pois são formas de influenciar com a criação de ordens no mundo social. Elas fazem isso, por exemplo, quando mudam um grupo social de categoria, ou até mesmo criando uma classe distinta. Essa habilidade de classificar objetos é uma das maiores fontes de poder das OIs. Um exemplo é a criação da categoria dos “refugiados”, o debate acerca da categorização do termo teve forte influência do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Em segundo lugar, as OIs também exercem poder atribuindo significados, o que está intimamente ligado ao poder de classificação. Seja através de nomeação ou rotulação do contexto social, elas estabelecem parâmetros e, inclusive, seus próprios limites. Como os atores são orientados para objetos e objetivos com base no significado que eles têm para eles, a capacidade de atribuir um significado particular constitui uma fonte importante de poder das OI. Sabe-se que elas não agem sozinhas neste sentido, mas os seus recursos organizacionais contribuem poderosamente para esse fim.

Neste sentido, Barnett e Finnemore (1999) demonstram que a atribuição de novo significado para o “desenvolvimento” é um tópico recente da agenda internacional, tendo sido denotado em função de grande influência das OIs. A institucionalização do conceito de "desenvolvimento", com o fim da Segunda Guerra Mundial, “o discurso do desenvolvimento, criado e arbitrado em grande parte pelas OIs, determina não apenas o que constitui a atividade (o que é desenvolvimento), mas também quem (ou o que) é considerado poderoso e privilegiado, ou seja, quem consegue se desenvolver e o que é objeto de desenvolvimento (grupos locais).



Uma consequência desta redefinição de conceitos é que ela promove a necessidade de intervenção maior das OIs nos assuntos internos e externos dos Estados.

(...) Isto é bastante evidente na esfera do desenvolvimento. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições de desenvolvimento estabeleceram uma rede de intervenções que afetam quase todos os aspectos da economia e da política em muitos estados do Terceiro Mundo. Como "desenvolvimento rural", "necessidades humanas básicas" e "ajustamento estrutural" tornou-se incorporado o significado de desenvolvimento, assim, OIs são autorizados, ou até mesmo requisitadas, tornando-se intimamente envolvidas nos trabalhos internos de desenvolvimento de sistemas políticos, executando políticas monetárias, a reorganização da economia política das regiões rurais inteiras, regulamentando as práticas familiares e mediando entre os governos e seus cidadãos em uma variedade de maneiras (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 712, tradução nossa).

Ao estabelecerem regras e normas, as OIs almejam alastrar os benefícios de sua experiência e transmitir suas normas e modelos de comportamento político. Afirmam que este papel não é acidental ou involuntário, haja vista que seus funcionários muitas vezes insistem que parte de sua missão é impor valores e normas globais. “Armado com uma noção de progresso, uma ideia de como criar a vida melhor, e um pouco de compreensão do processo de conversão, muitas OIs têm como propósito declarado o desejo de moldar as práticas estatais, estabelecendo, articulando e transmitindo normas que definem o que constitui um comportamento aceitável e legítimo” (BARNETT, FINNEMORE, 1999, p. 713, tradução nossa).

Considerando o exemplo da descolonização completa como um dos ideais do século passado, a ONU difundiu normas como o princípio da autodeterminação dos povos, bem como o da soberania como sendo fator de integridade territorial, o que é ilustrado através de resoluções, de comissões e do famoso episódio das operações de paz no Congo na década de 1960. O FMI e o Banco Mundial são outros exemplos, pois os mesmos se consideram com o papel de transmissores de normas e princípios econômicos avançados do mercado para as economias menos desenvolvidas (BARNETT, FINNEMORE, 1999).

A dinâmica é que há a separação entre os Estado-membros dos gestores das organizações, e este é um fator que dá as OIs maior liberdade de ação. Para Oestreich (2007),



dada a premissa de que essa liberdade de ação segue em grande parte a partir dessa dinâmica - a separação da *agente* e do *principal*, e do tamanho e complexidade das organizações, altamente burocratizadas modernas - é provável que certos fatores levaram a uma maior liberdade de ação às OIs, dentre eles:

Com um *staff* maior, maiores responsabilidades e melhores recursos, há a maior possibilidade de poder de independência em sua gestão, mais do que em menores organizações. Confrontado com o tamanho de uma OI, e com um grande número de operações diferentes acontecendo ao mesmo tempo, os Estados-membros terão duas opções: aumentar sua equipe de supervisão e a quantidade de tempo gasto na sequência de operações da organização, ou aceitar que as organizações irão operar a maior parte do tempo com maior independência.

A complexidade das questões que envolvem as operações da organização.

Burocracias com alto grau de organização, com uma longa tradição de atividade perdem o medo de sua extinção, pois adquirem credibilidade em suas ações.

Quando as organizações são supervisionadas por um princípio coletivo, os resultados da política não vão ser o mesmo que as preferências dos maiores Estados. Isto significa que os Estados menos poderosos podem formar coligações que irão influenciar o comportamento da OI. Isso também significa que, onde nenhum Estado tem um incentivo poderoso para monitorar o comportamento da OI, haverá menos fiscalização e mais espaço de manobra.

As instituições têm uma maior liberdade de ação quando as operações são consideradas periféricas aos grandes doadores. Ou seja, os principais contribuintes de fundos são menos propensos a interferir nas operações e política quando eles não são diretamente afetados pela forma como esses fundos são usados. É lógico que os Estados mais importantes são menos propensos a supervisionar as operações do dia-a-dia de uma organização que não funciona em uma área que eles consideram de segurança primária ou de grande importância.

5 - Conclusão

E-Civitas - Revista Científica do Instituto de Ciências Humanas do UNI-BH -

Belo Horizonte, volume VIII, número 2, junho de 15 - ISSN: 1984-2716.

Disponível em: <http://revistas.unibh.br/index.php/ecivitas> - E-mail de contato: ecivitas@unibh.br



Desde o surgimento do DI Clássico, datado da assinatura dos tratados de Vestefália, até a contemporaneidade, é possível identificar diversas transformações no cenário internacional. Um Direito que *a priori* abarcava apenas as relações e os comportamentos interestatais, abarcando, principalmente as relações de poder e a guerra percebeu que a cooperação era um melhor caminho.

Este novo comportamento estatal que gerou a cooperação organizada e passou a diligenciar funções à uma nova pessoa jurídica, dotada de prédio próprio, receitas próprias (ainda que provenientes em sua maior parte dos seus membros) e funcionários próprios surge no século XIX e se intensifica na segunda metade do século seguinte, no período pós-guerra.

Aos poucos estas organizações adquirem um maior espaço, deixando de serem meras ferramentas utilizadas pelos Estados para então adquirir mais liberdade e relativa autonomia.

Pode-se perceber que são diversos os fatores que influenciam para uma maior liberdade das OI no tocante às suas ações, desde o seu tamanho, complexidade dos atos e dos temas de discussão até a melhor produção de conhecimento. Assim, não há homogeneidade no tema. Algumas organizações serão mais propensas a serem fortemente influenciadas, enquanto outras, desde o seu ato constitutivo já adquirem relativa autonomia de seus Estados-membros.

O que não se pode reduzir é a plena capacidade jurídica internacional que as organizações possuem. São elas dotadas desta personalidade, arcando com os deveres e adquirindo os seus direitos na mesma medida.

Assim, visualiza-se que cada vez mais o DI caminha para uma governança global, atenuando a insegurança gerada pelo anarquismo e sendo possível prever as atividades dos outros Estados.



BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz/BARRETO, Rafael Zelesco. *Direito das Organizações Internacionais*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2014.

BARNET, Michael N./FINNEMORE, Martha. “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”. *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *O papel do consentimento no Direito Internacional*. Curitiba: Jaruá, 2013.

BROTÓNS, Antonio Remiro. *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant to Blanch, 2007.

CRETELLA NETO, José. *Teoria Geral das Organizações Internacionais*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

HAWKINS, Darren G./LAKE, David A./NIELSON, Daniel L./TIERNEY Michael J. “Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theorem”. In: HAWKINS, Darren G./LAKE, David A./NIELSON, Daniel L./TIERNEY Michael J (eds). *Delegation and Agency in International Organizations*. New York: Cambridge University Press, 2006.

HERZ, Mônica/HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JACKSON, Robert H./SORENSEN, George. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Tradução: Bárbara Duarte; Revisão técnica: Arthur Ituassu. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2007.



LAGE, D. A. O Movimento de Expansão Não Uniforme e a Tensão entre Unidade e Fragmentação do Direito Internacional. *Anuário Brasileiro de Direito Internacional*. v. 1, p. 88-124, 2007.

OESTREICH, Joel E. *Power and Principle: Human Rights Programming in International Organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007.

PELLET, Alain. “As novas tendências do Direito Internacional: aspectos ‘macrojurídicos’”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeir (coordenador). *O Brasil e os novos desafios do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.

SHAW, Malcom N. *International Law*. 6. ed. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008.