

ATORES TRANSNACIONAIS E A DINÂMICA DO SISTEMA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O IMPACTO DESSES NOVOS ATORES NA TOMADA DE DECISÃO

Matheus Pontes de Lima¹

RESUMO

Findada a Guerra Fria muitas mudanças ocorreram quanto à distribuição de poder na esfera internacional e entre as consequências disso foram a multipolaridade e a eclosão de atores internacionais mais engajados— diante do lugar deixado pela queda da URSS e pela ascensão dos EUA e do capitalismo, respectivamente, como potência mundial e sistema político-econômico mundial. Consequentemente a isso, é possível identificar a criação de uma agenda política mais ampla, abarcando novos temas dentro da política internacional associados, principalmente, ao *soft power*. Essa mudança na agenda internacional se deu devido à crescente influência das organizações internacionais, sejam elas governamentais ou não, e também da aparição de grupos subestatais e transnacionais mais influentes. A multipolaridade surge, então, em resposta a nova dinâmica do sistema internacional que não se adequa mais as abordagens estatocêntricas pregadas no Realismo. Em virtude dessa nova agenda, a sociedade civil também desperta para o *lobby* político dentro da esfera internacional como agente capaz de alterar e pressionar seus governos em busca de mudança e efetividade de políticas públicas, voltadas principalmente para as minorias sociais. Diante desse quadro, o objetivo do seguinte artigo é delinear a emergência desses novos atores dentro das Relações Internacionais, enfatizando os atores não estatais, como agentes de mudança dentro das tomadas de decisão, além de analisar como se dá o novo processo de atuação políticas com a inclusão desses atores e as consequências atreladas a isso.

Palavras-chave: Atores Transnacionais; Relações Internacionais; Dinâmica Internacional; Soft Power; Multipolaridade.

INTRODUÇÃO

Em um período bastante conturbado para a política internacional, se viu surgir duas potências internacionais com ideologias políticas e econômicas distintas que determinaram grande parte das relações internacionais, entre o final dos anos 40 e início 90 do século XX.

¹ Bacharelado de Relações Internacionais pela Faculdade ASCES
E-mail: maatheus_lima@hotmail.com

Essas potências, ao passo que se posicionavam diferentemente acabaram por influenciar a política interna e externa de alguns Estados e exercer poder sobre eles. O advento desse período, conhecido por Guerra Fria, e seu declínio alteraram a dinâmica do sistema internacional, não apenas nas suas relações, mas também alterando o foco de suas agendas e seus debates. Com a extinção da antiga U.R.S.S e, por conseguinte o fim da Guerra Fria o sistema internacional, se encontrou em um período transitório onde as mudanças estruturais e ideológicas promovidas pela Guerra Fria, numa relação de ação-reação, alteraram significativamente os polos de poder.

O lugar deixado pela queda da União Soviética, em 1991, que supostamente posicionaria toda a polaridade em apenas um único ator, sendo o E.U.A o grande vitorioso da Guerra Fria, e única superpotência capaz de direcionar as diretrizes e reformular as agendas, não ocorreu como previsto. Tostes (2004) afirma que “entre as mudanças ocorridas no mundo pós-Guerra Fria, no que se refere às alocações de poder e suas consequências” é possível identificar o surgimento de uma nova agenda política, essa que agora abarca “fenômenos que se revelam a partir de novos temas da política internacional”. Esses novos temas passaram a despertar dentro da comunidade civil e empresarial internacional o desejo por se engajarem nas decisões referentes ao novo desenho do sistema internacional.

Tostes (2004) já identificava o surgimento desses novos atores dentro do cenário ao qual chamava-os de “sociedade civil global”², assim como Sato (2000), em *A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e percepções*, que além de identificar o surgimento de novos atores no sistema internacional acreditava também que esses “novos atores têm se tornado cada vez mais importantes na definição do relacionamento entre povos e regiões”. Sato (2000) ainda aponta para a ascensão da governabilidade global e o declínio do sistema Westfaliano e explica

Nessa linha de entendimento, desenvolve-se a ideia de que o tradicional sistema de Westfalia, constituído de estados nacionais soberanos, estaria sendo minado, rapidamente, por um processo de construção de instituições de governabilidade global. Em outras palavras, entidades nos vários campos das relações entre indivíduos e grupos vão assumindo a administração dos fluxos de comércio, das finanças, da disseminação de tecnologias, dos fluxos e processamento da informação, etc. (2000, p. 151)

Se observa, então, o surgimento de uma multipolarização nas relações internacionais onde os Estados não são os únicos atores a exercerem influência sob as decisões no sistema internacional.

² Tostes (2004) considera que a sociedade civil global são os atores que “interagem socialmente e são emergentes de lutas por novas formas de identidades transnacionais, podendo se organizar em grupos de interesses ou através da constituição de instituições não-governamentais”.

Diante disso, o presente artigo pretende analisar três contextos diferentes, sendo o primeiro a ascensão do multilateralismo no início da década de 90 do século passado e as mudanças decorrentes dessa mudança para o cenário internacional. O segundo contexto a ser analisado é o surgimento dos atores transnacionais não-governamentais³ na esfera política internacional. Por terceiro serão analisados os meios pelos quais esses atores se inserem e se efetivam dentro dos debates na esfera internacional e como a tomada de decisões mudaram desde seu surgimento. Por último, como conclusão desse estudo, será analisado como o sistema internacional se beneficiou com a inclusão desses atores nas relações internacionais em si.

A ASCENSÃO DO MULTILATERALISMO NO PÓS-GUERRA FRIA

Diante do declínio da União Soviética no fim dos anos 80 do século XX, muito especulou-se sobre uma nova polarização no cenário internacional, estabelecendo-se dentro dos debates na esfera política internacional que os E.U.A deteriam toda a polaridade da conjuntura internacional. Para Tomja (2014), polaridade implicaria *“a threshold value in relation to the capacity to be reached by the power of states in order to be considered polar actor in the international system”*. Nesse sentido e contexto, os E.U.A, como única superpotência remanescente e vitoriosa da Guerra Fria, possuiria todo o poder e influência no sistema internacional, e assim consolidaria como unipolar a ordem mundial. Hanagan (2012) em *International Order*⁴, sumariza que a estrutura da ordem internacional se dá unicamente quando refere-se à distribuição de poder entre os Estados-Nações, sendo essa uma abordagem bastante Realista⁵, onde só os Estados aparecem dentro da esfera de poder, uma vez que apenas eles possuem legitimidade e autonomia para determinarem as relações internacionais, sendo também os únicos atores do cenário. A partir dessas perspectivas duas perguntas devem ser feitas para delinear o seguimento desse ponto: 1) Seriam apenas os Estados-nações capazes de exercer autonomia e possuírem legitimação para alterarem as estruturas da ordem mundial?; e 2) Como o surgimento de outros atores também relevantes para o sistema internacional, quanto os Estados, afetariam a dinâmica da unipolaridade?

“The unipolar system is that system in which power is counterbalance is impossible. When counterbalance becomes possible, then the system cannot be called unipolar”, afirma Tomja (2014), baseando-se principalmente no pragmatismo realista em que *“a formação de uma nova ordem internacional devia-se ao resultado dramático de eventos internacionais, principalmente guerras”* (HANAGAN, 2012) onde os Estados que saíssem vencedores

³ Por atores transnacionais não-governamentais deve-se entender que o estudo se dará, sobretudo, acerca da sociedade civil.

⁴ 9º capítulo da coletânea intitulada *“U.S. Army War College Guide to National Security Issues”*, 2012.

⁵ Refere-se a Teoria Realista.

disporiam de mais poder e autonomia perante os outros. Tomja apud Goldstein (2014) ainda sobre a unipolaridade afirmam que apenas ela consegue manter a lógica da balança de poderes estruturada de uma forma onde a única potência seria capaz de exercer um poder hegemônico na esfera internacional. Esse fundamento funciona nos moldes hobbesianos, onde um único Estado, assim como o Leviatã, seria provido de poder, na justificativa de manter a ordem e a paz. Para isso, Tomja apud Goldstein (2014) embasados pela Teoria da Estabilidade Hegemônica⁶ afirmam que a preponderância estadunidense se sobressairá habilmente dominando as relações internacionais “*leads on its own by setting a dominant power, either through diplomacy, through coercion or persuasion*”.

Ambos os autores, contudo, não conseguiram prever que ainda seguindo a lógica Realista, em um sistema unipolar, e que também é anárquico, não se poderia impedir que outros Estados-nações, uma vez que do seu interesse, lançassem-se como uma contra hegemonia, no intuito de se contrabalancear o sistema. Layne (1993) em *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, afirma que

Because it is anarchic, the international political system is a self-help system in which states' foremost concern must be with survival. In an anarchic system, states must provide for their own security and they face many real or apparent threats. International politics thus is a competitive realm, a fact that in itself constrains eligible states to attain great power status. (p. 11)

Quando se referindo a hegemonia Americana preponderante no pós-Guerra Fria, o autor enfatiza que

Inevitably, a strategy of preponderance will fail. A strategy of more or less benign hegemony does not prevent the emergence of new great powers. The fate of nineteenth-century Britain, which followed such a strategy, is illustrative. A strategy of benign hegemony allows others to free ride militarily and economically. Over time, the effect is to erode the hegemon's preeminence. A hegemon tends to overpay for security, which eventually weakens the internal foundation of its external position. Other states underpay for security, which allows them to shift additional resources into economically productive investments. Moreover, benign hegemony facilitates the diffusion of wealth and technology to potential rivals. As a consequence, differential growth rates trigger shifts in relative economic power that ultimately result in the emergence of new great powers. No doubt, the strategy of preponderance could prolong unipolarity somewhat, as long as eligible states calculate that the benefits of free riding outweigh the constraints imposed on them by American hegemony. Over time, however, such a policy will accelerate the hegemon's relative decline. (LAYNE. p. 34, 1993)

A preponderância americana que Layne (1993) enfatiza em seu artigo começa a decair, contudo, não com o surgimento de Estados-nações que começam a exercer mais

⁶ Teoria desenvolvida por Keohane, em 1993, no qual as estruturas hegemônicas de poder dominadas por um só país conduzem à formação de regimes internacionais fortes, com regras precisas e obedecidas por todos. Disponível em: < <http://www.acesa.com/gramsci/?page=visualizar&id=1211>>. Acesso em: 23/04/2016.

influência dentro do cenário, mas por causa de organizações de caráter transnacional como “as Nações Unidas, a OTAN, a União Europeia, o BIRD, o FMI, a OMC”. (HANAGAN, 2012).

A partir de 1991, assim como enfatiza Cruz (2015) “observou-se o desenvolvimento e crescimento do número de organizações internacionais” causando “a diversificação dos atores no sistema internacional e o crescimento de outros”, indo de encontro as correntes mais tradicionais que impunham o Estado como único ator preponderante. A emergência desses novos atores, implicam diretamente na premissa Realista de Tomja, havendo agora mais de um ator na esfera internacional capaz de influenciar a ordem internacional. A partir desse olhar, pode-se afirmar que essa emergência muda completamente a ordem mundial, já não mais unipolar.

Robert Cox em *Multilateralism and world order* destaca que a ordem mundial começou a se tornar o slogan de vários discursos políticos, principalmente no que se referia a unipolaridade do sistema, contudo, a multipolaridade diante dos eventos atuais, começaram a crescer dentro dos estudos acadêmicos e por assim, tornou-se sujeito da análise crítica. Cox (1992) nesse mesmo estudo enfatiza que

The relative simplicity of the idea of a world order consisting of a state system and a capitalist world economy may, however, be inadequate to encompass the totality of forces capable of influencing structural change at the close of the twentieth century. An enlarged conception of global society would include economic and social forces, more or less institutionalized, that cut across state boundaries - forces of international production and global finance that operate with great autonomy outside of state regulation, and other forces concerned with ecology, peace, gender, ethnicities, human rights, the defense of the dispossessed and the advancement of the advantaged that also act independently of states. Multilateralism has to be considered from the standpoint of its ability to represent the forces at work in the world at the local level as well as at the global level. (COX, 1992)

Boutros-Ghali (1996) em *Global Leadership After the Cold War* afirma que com a aproximação do século XXI duas forças transnacionais opostas surgem também para moldar o ordenamento internacional quanto a sua autonomia, sendo elas a “globalização e a fragmentação”. O autor identifica a globalização como um meio pelo qual o mundo se interligará, reduzindo assim as distâncias e aproximando as fronteiras. Quanto a fragmentação, o autor refere-se prioritariamente aos polos de poder regionais, onde o mesmo destaca que durante o século XXI “com a crescente insegurança e necessidades não satisfeitas” grupos menores irão se formar em busca de refúgios. Essa tendência “*can promote the healthy growth of civil society, as evidenced by the burgeoning of citizens groups and nongovernmental organizations acting in pursuit of public purposes*”.

Boutros-Ghali (1996) constata que

Regional arrangements, nongovernmental organizations, parliamentarians, transnational business, academic and policy research institutions, the media—all are taking on greater global roles. Their collective impact on world events now surpasses that of traditional international structures. As civil strife and social disarray undermine the authority of the state, these networks of new actors also erode it. (p. 89)

Dickstein (1993) em *After the Cold War: Culture as Politics, Politics as Culture* identifica todos esses novos atores disposto no trabalho de Boutros-Ghali como sendo grupos que culturalmente foram excluídos pelo sistema assim como suas demandas, e diante da renovação não apenas da ordem internacional, mas das agendas, essa que como Sato (2000) coloca, “caracteriza-se pela mudança contínua”, fazendo com que esses atores ficassem “desesperadamente ansiosos para se juntarem ao *mainstream* e assim serem assimilados” (DICKSTEIN, 1993) pela nova conjuntura.

Ainda sobre o trabalho de Boutros-Ghali (1996) o autor identifica um grupo ao qual ele menciona como conflitos órfãos, esses seriam causados pelos Estados mais pobres do sistema internacional, onde a fragmentação do poder levaria o Estado a falhar, tornando-o num Estado sem governo, o que implicaria diretamente na falta de uma figura de relevância doméstica que protegesse a população do caos. A consequência desses conflitos órfãos expunha a decadência dos Estados em suprir as demandas necessárias, não apenas no nível doméstico, mas também internacional, uma vez que o autor coloca que “these latter conflicts are orphans, deprived of international attention, concern, and effort. They demand and deserve that the international community commit the needed political, financial, humanitarian, civil, and, in some cases, military resources.”

Fica dessa maneira evidente a que

O estado nacional, nascido a partir do colapso da ordem medieval, está em franca decadência e fadado a ser substituído por uma sociedade global. O sistema internacional que nos é familiar, em sua essência, é a projeção política de categorias tradicionais como estado, classe social e nação e, por essa razão, não é capaz de assimilar a dimensão planetária que os processos sociais vêm assumindo em praticamente todos os campos. Dessa maneira, a tradicional associação entre povo, território e governo soberano, no entendimento desses novos globalistas, perde continuamente seu significado na medida em que mercados se interligam de modo crescente, corporações industriais e financeiras [...] Nesse quadro, as fronteiras definidas pela geografia política tornam-se cada vez mais porosas, os governos nacionais perdem sua eficácia e novos atores têm se tornado cada vez mais importantes na definição do relacionamento entre povos e regiões. (SATO, p. 150-151; 2000)

Com isso é possível concluir que mesmo os Estados-nações exercendo um papel de ator central nas Relações Internacionais, esse papel logo que a estrutura de poder do cenário internacional é alterada, torna-se dia após dia mais limitado, devendo dessa maneira dividi-lo com aqueles outros atores que com o novo cenário começam a exercer o papel de *players*. E

em decorrência disso, legitimidade e autonomia deixam de ser duas características exclusivas dos Estados, e passam a englobar esses novos atores emergentes. A unipolaridade, então, cai sobre terra em consideração a ascensão da multipolaridade dos atores que agora são capazes de exercerem papel preponderante dentro da tomada de decisões do sistema internacional. Organizações não-governamentais, indivíduos e empresas começam a exercer, politicamente, mais influência no sistema internacional. Assunto esse que será debatido no final desse trabalho, enfatizando apenas a ação das organizações não-governamentais e indivíduos no papel de sociedade civil.

O TRANSNACIONALISMO

Stepanek apud Aron (2014) define o transnacionalismo como um movimento que “reveals itself by commercial exchange, migration of persons, common beliefs, organizations that cross frontiers and, lastly, ceremonies or competitions open to the members of all these units”. Já Price apud Florini (2003) define o movimento como “a self-organized advocacy groups that undertake voluntary collective action across state borders in pursuit of what they deem the wider public interest.” Complementar a essas definições, para Béland e Orestein (2009)

Transnational policy actors are defined broadly here as individual or collective actors that seek to influence policy in multiple countries through the advocacy of specific, well-elaborated policy proposals. They may include international organizations, transnational activist networks, epistemic communities, individual policy entrepreneurs, and the like.

Podemos, assim, definir transnacionalismo como uma dinâmica em que grupos conseguem exercer suas influências fora de suas barreiras domésticas, onde outros grupos ou indivíduos possuem as mesmas crenças ou acabam aceitando essas como verdadeiras, e engajando-se nesse processo de mudança.

Esse movimento, no entanto, só começou a ser abordado recentemente na literatura de Relações Internacionais, contudo, em Risse apud Krasner (2009) o transnacionalismo é uma dinâmica datada desde a era medieval, no qual “during the Renaissance era, ‘family businesses’ such as the Medicis in Florence or the Fuggers in Augsburg held huge investments and production facilities across Europe and had agents in India and China”. O transnacionalismo, nesse caso, está voltado para as companhias comerciais, essas que hoje em dia ainda continuam a exercer grande peso dentro do cenário internacional, tanto que órgãos como a OMC foram criados para que algumas discussões referentes a comércio e economia possam ser discutidas em âmbito internacional. Contudo, nem sempre aconteceu de atores não-estatais serem considerados como partes do movimento transnacional.

Prince (2003) argumenta que as pretensões hegemônicas das teorias mais clássicas das relações internacionais, como o realismo e o neoliberalismo, factualmente, privilegiaram os Estados diante dos atores não-governamentais que emergiram no cenário internacional no século XX, enfatizando a força estatal na estruturação do sistema, principalmente quando se referindo ao capitalismo e a globalização. Por anos essa abordagem foi dada como correta, principalmente porque entre o início do século XX até pouco depois da Segunda Guerra Mundial, pouco se sabia sobre novos atores emergindo no cenário, e de acordo com Stepanek (2014) “some of these new actors was based on the political will of states, which agreed to sacrifice some of their sovereignty and delegate it to the international entities, designed to deal with common issues”. Esses primeiros atores são as organizações internacionais governamentais (OIGs), sendo essas estabelecidos por tratados internacionais entre Estados-nações que delimitavam suas funções a partir das suas necessidades, como a ONU.

Essa perspectiva, no entanto, diante da heterogeneização do arcabouço teórico acabou por se mostrar falha, dando vez a teorias pós-positivistas para interpretar a ascensão desses atores emergentes, como o Construtivismo. Wendt (1992) afirma em *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics* que “a fundamental principle of constructivist social theory is that people act toward objects, including other actors” e complementa dizendo que “identities are the basis of interests. Actors do not have a “portfolio” of interests that they carry around independent of social context; instead, they define their interests in the process of defining situation”. Essa perspectiva não dialoga explicitamente com a questão dos atores não-estatais, contudo, contribui na criação de um panorama que ajuda a entender o “boom of new kind of actors, which to great extent emerged independetly of governments” (STEPANEK, p. 15; 2014). Isso se dá devido ao fato que de acordo com o Construtivismo os indivíduos tendem a agirem de acordo com suas identidades e seus objetivos, e são influenciados pelo contexto social em que se encontram. Dito isso e sabendo-se do contexto social, aqui já abordado, se faz necessário identificar quais foram as crenças e/ou as identidades sociais que levaram ao surgimento desses atores.

Dickstein (1993) afirma que “issues like abortion, gay rights, family roles, sexual harassment, speech codes, and the educational curriculum began to strain our long history of tolerance, pluralism, and diversity”, considerado por ele como defendidos por minorias começaram, dentro da multipolaridade de atores a serem utilizados por grupos específicos, das mais diversas populações a serem destacados dentro dos seus discursos onde tais minorias “had been desperately eager to join the mainstream, to become assimilated”, questões relacionadas aos direitos humanos e ao meio ambiente também estavam presentes dentro das demandas nessa época.

Dickstein (1993) ainda afirma que

They were looking for simple justice, not ultimate approval. Now, an angry, even self-destructive separatism, an assertion of group pride at the expense of practical goals, often replaced the old desire for legal equality. Minorities no longer looked to be admitted to the club; instead they insisted on changing the rules. They abandoned the low profile and demanded full acknowledgment, not tolerance. Cultural conflict, from the trivial to the transcendent, became the order of the day: from the gestural politics of media events and feel-good symbols to the moral politics of irreconcilable differences, righteous demands, and absolute beliefs.

Tostes (2004) identifica essa dinâmica no sistema internacional como “novos movimentos sociais” e enfatiza que diante das demandas pelas quais eles reivindicam é notável uma nova articulação onde são encontradas “novas formas de ativismo e novos dilemas”. Lewis (2009) afirma que a nova atenção dada a esses atores, principalmente as ONGs, destacando sua mobilização para angariarem recursos, além de sua capacidade para desconstruir pensamentos torpes sobre assuntos que são recorrentemente pautas das suas discussões, e pela sua eficácia de trazer tais temáticas para o *mainstream*, “including new ideas about participation, empowerment, gender, and a range of people-centred approaches to poverty reduction work”.

Pode-se concluir assim, que as identidades estabelecidas pelo contexto e pelas ideias das pessoas acabaram por criar demandas específicas sobre temas que deveriam ser discutidos internamente com o auxílio do Estado, mas que não foram. Lage e Brant (2008) afirmam que tais atores acabam por se tornar reais agentes de mudança, devido ao fato que eles acabam abordando temáticas pouco valorizadas pelos Estado-nações nos seus discursos internos e na priorização em relação a políticas públicas que viessem a amenizar tais demandas. Lage e Brant (2008) ainda concluem afirmando que devido a esses atores, tais temas acabam por entrar dentro da esfera acadêmica e científica, o que contribui diretamente no estudo dos casos e com isso na criação de consensos sobre o tema, no intuito de disseminá-lo e criar uma massa crítica para além das próprias organizações, para que juntos possam pressionar os Estados-nações a tomarem medidas mais diretas sobre eles.

Quando se referindo a pressionar o Estado, é preciso se ter uma noção de como esses atores, principalmente a sociedade civil, acabam conseguindo legitimar seu discurso dentro das esferas tanto doméstica, como internacional. Para isso, no próximo ponto do artigo serão abordadas questões relacionadas à Sociedade Civil, as formas como esses atores legitimam

seus discursos e conseguem se lançar como *decision makers* dentro das tomadas de decisões.

SOCIEDADE CIVIL, LEGITIMIDADE E SEU PAPEL NA GOVERNANÇA GLOBAL

Para iniciar o último ponto desse trabalho, é necessário se entender um pouco da definição de Sociedade Civil. Para isso, três definições serão trazidas à tona no intuito de se chegar a um denominador comum sobre o que seria sociedade civil. A primeira definição é de Mayo apud Walterz (2005) em *Global Citizens: Social Moviments & The Challenge of Globalization*, onde a autora define Sociedade Civil como sendo “the space of uncoerced human association and also the set of relational networks – formed for the sake of the family, faith, interests and ideology”, e complementa sua afirmação, apontando que essa definição engloba também uma maior variedade de organizações comunitárias e voluntárias, assim como redes, podendo ser formais ou informais, em todos os níveis de atuação,

including those based around churches, mosques, synagogues and temples, ethnic organizations, those concerned with advocacy and campaigning on particular issues or human rights more generally, those concerned with cultural issue, the arts, sports, leisure and the environment. (p. 45; 2005)

Vieira (2001) antes de definir o que seria a sociedade civil faz uma relação dela com a cidadania, observando que a cidadania resulta da “relação entre Estados e cidadãos, especialmente no tocante a direitos e obrigações”, logo, a partir dessa observação, o autor especifica que nessa relação, a sociedade civil seria uma instituição “mediadora entre o cidadão e o Estado”. Quanto a definição em si, Vieira apud Janoski (2001) afirma que a

Sociedade civil representa uma esfera de discurso público dinâmico e participativo entre o Estado, a esfera pública composta de organizações voluntárias, e a esfera do mercado referente a empresas privadas e sindicatos. (p. 36; 2001)

A última definição de sociedade civil abordada nesse trabalho é a de Baker e Chandler (2005) que primeiramente identificam que uma série de outros autores acreditam que “global civil society represents nothing less than the outline of a future world political order within which states will no longer constitute the seat of sovereignty”, ao passo que para outros “global civil society is revolutionising our approach to sovereignty as new non-state-based and border-free expressions of political community challenging” (BAKER E CHANDLER apud FALK; 2005), enfatizando que a sociedade civil representa uma nova modalidade de se desenvolver novas políticas e estabelecer comunidades moral e politicamente engajadas.

Dadas essas três definições, sobre Sociedade Civil, podemos concluir que a mesma se define como um conjunto de atores, sejam eles indivíduos ou organizações não-

governamentais, sejam eles domésticos ou globais, e que de alguma maneira representam uma perda de soberania para os Estados, uma vez que tem ocupado lugares mais relevantes dentro do escopo internacional e tratam geralmente de assuntos que de certa maneira são negligenciados pelos Estados-nações, ou não são bem discutidos dentro de suas políticas de base. E apresentam quatro pilares dentro de sua organização estrutural que colaboram para seu crescimento, sendo eles:

(1) agenda setting—identifying a problem of international concern and producing information; (2) developing solutions—creating norms or recommending policy change; (3) building networks and coalitions of allies; and (4) implementing solutions— employing tactics of persuasion and pressure to change practices and/or encourage compliance with norms. (PRICE, 2003)

Contudo, um dos maiores problemas associados à sociedade civil está associado à sua legitimação dentro do sistema internacional. Observa-se, primeiramente, que diferentemente dos Estados, essas organizações não são possuidoras de soberania, característica essa que legitima as ações dos Estados-Nações. Consequentemente, a sociedade civil tende a buscar novas formas de legitimar seus discursos e, por conseguinte suas ações. Smyth (2012) afirma que “the term legitimacy refers to two distinct concepts: normative legitimacy and sociological legitimacy”. Por legitimidade normativa, Smyth se refere aos modos como os detentores de poder conseguiram legitimar sua autoridade moralmente diante do sistema, normalmente justificada quando emana de um processo democrático. Por legitimidade sociológica, entende-se que ela é estabelecida quando sua legitimação é aceita socialmente, pois há uma justificativa, na maioria das vezes empírica, no qual as pessoas acabam aceitando como verdade.

Ryfman (2007) observa uma forte crítica quanto a legitimação da sociedade civil, e principalmente das organizações não governamentais, alegando que há duas razões majoritárias para essa crítica, sendo a primeira que alguns organismos da sociedade civil não derivam de tratados internacionais, e por isso não possuem um quadro jurídico que as dê suporte dentro do direito internacional, enquanto a outra razão se refere a sua legitimidade política, uma vez que o seu “poder político” não derivou de uma ação democrática. Contudo, Ryfman (2007) considera que o “legitimation process in fact almost always starts with the self-legitimation”, contudo, ainda de acordo com o autor, deve-se primeiramente observar a qualidade, a efetividade e o sucesso desses organismos para que elas possam serem consideradas legítimas, avaliando e também monitorando suas ações e os resultados obtidos por suas ações. Um último fator que contribuirá para legitimação desse grupo é observar o quão enraizada se encontra esse ator com a sociedade, e se a sociedade o aceita como tal.

Béland e Orenstein (2009) ainda sobre legitimação afirmam que “policy actors are potentially more successful when their ideas are grounded in a broader paradigm that provides a coherent outline for policy across a wide range of areas”, o que de acordo com os autores adicionam legitimidade e eficiência às propostas do grupo. Os autores ainda concluem que

Just like national think tanks, such international organizations gain legitimacy as policy actors by gathering extraordinary expertise in particular areas of policy or by pursuing goals that are widely thought to be legitimate, but are unserved or underserved by other organizations (BÉLAND E ORESTEIN; 2009)

Sabendo-se agora como tais organismos dentro da sociedade civil adquirem legitimidade dentro do sistema internacional, o foco do trabalho se dará, dentro desse mesmo ponto em abordar como a sociedade civil influencia dentro da tomada de decisões.

Vieira (2001) afirma que

Num tempo de mudança acelerada, as ONGs são mais rápidas que os governantes para responder as demandas e oportunidades. Internacionalmente, tanto em países pobres quanto em ricos, as ONGS podem superar a atuação dos governos na oferta de diversos serviços públicos. Seu crescimento, junto com o de outros elementos da sociedade civil, pode fortalecer muitas democracias ainda frágeis. As ONGs também são mais adequadas do que os governos para lidar com problemas que demandam soluções internacionais ou que afetam as sociedades lentamente, por meio de seus efeitos cumulativos sobre os indivíduos.

Nessa mesma perspectiva, Stepanek (2014) afirma que

The NGOs have the power to persuade. This power consists of demonstrating through persuasion and action that there are other ways of organizing social and political arrangements besides those currently in use. Thus, by coexisting with national states and international organizations, NGOs can use this power to influence the agenda and by doing so not only achieve goals of their constituencies, but also change the norms and the structure of the entire international system – also as far as democracy is concerned.

Vieira (2001) ainda considera que tais organizações se dirigem para uma maior amplitude de gerência em assumir papéis na administração global, na segurança e na proteção dos direitos humanos e complementa seu pensamento enfatizando que essa “nova força na cena global, informada pela cobertura mundial da mídia [...] pode ser extraordinariamente potente em fazer que as intenções rapidamente se transformem em atos”. Chandler (2005) reconhece em seu trabalho que motivado pelo crescimento dessa nova força global, um novo tipo de instrumento de diálogo e discussão “where values and norms rather than instrumentality prevailed”, está sendo formado em conjunto com a sociedade civil. E enfatiza que “the international sphere is no longer seen as one in which states project their national interest, instead the process is reversed” e “assumes that norms changes cannot

come solely from states agency but must also stem from the influence of transnational non-states actors”.

A governança global, dentro desse contexto, definida por Jönsson (2008) “is about coordinating multiple, interdependent actors and refers to the patterns that emerge from regulatory efforts by these actors in the absence of a central authority”, também sendo interpretada por Jönsson apud *Our Global Neighborhood* “as a broad, dynamic, complex process of interactive decision-making”. O que implica diretamente em dizer que os Estados-nações não são mais os únicos capazes de mobilizarem interações políticas que perpassem suas fronteiras nacionais. Gaventa apud Bererenskoetter e Williams e Lukes (2011) afirmam que a ascensão da governança global afetará diretamente os níveis de autoridade no sistema internacional que deverão agora ser analisadas de acordo com a emergência da sociedade civil, ao invés de focar unicamente nos Estados-nação.

O papel da sociedade civil dentro da governança global se dará então como posto por Gemmil e Bamidele-Izu (2002) como um processo que enriquecerá o processo de governança e o fortalecerá ao mesmo tempo, principalmente pelo fato de a sociedade civil estar se efetivando ao mesmo tempo e diferentes contextos e realidades. Os autores ainda colocam que

In fact, it is the participation of non-governmental groups that makes the process “global” and not simply “international.” While many governments agree that NGO participation is indispensable, many also feel that the drawbacks of civil society participation may outweigh the benefits. (GEMMIL E BAMIDELE-IZU; 2002)

CONCLUSÃO

Willetts (2008) afirma que primeiramente que a classificação entre high politics e low politics já não mais classifica qualquer esfera de trabalho, diante das mudanças ocorridas no cenário internacional nos últimos anos e que para que tais esferas sejam inteiramente entendidas, todos os atores, sejam eles novos e/ou velhos devem ter seus papéis entendidos. O autor ainda coloca em questão a mudança do estadocentrismo para a pluralidade das relações internacionais, onde Estados-nações e organizações não-estatais interagem, um com os outros por meio de políticas multilaterais e até bilaterais, onde o conceito de poder não pode ser medido da mesma maneira, onde os recursos já não determinam o tanto de influência que aqueles atores vão exercer.

Por fim, Willetts (2008) distingue a questão de poder de influência entre Estados e atores transnacionais, onde o mesmo afirma que

Governments are usually characterized by having legal authority and control over military capabilities and economic resources. They may also have high

status, possess specialist information, have access to communications and be able to articulate widely-shared values in support of their goals, but all these four capabilities can also be attributes of transnational actors and international organizations. In the process of political debate something else is crucial. It is the ability to communicate in a manner that commands the attention and respect of other actors. While this is enhanced by possession of status and resources, in a particular time and place – on the news media, in a speech before a public audience, during negotiations or when lobbying in private – the ability to communicate is a personal attribute of the speaker. Some presidents and prime ministers fail to command respect, while some NGO activists are inspiring and cannot be ignored. If power is seen solely in military terms, governments are expected to be dominant. If power is seen solely in economic terms, TNCs⁷ are expected to be dominant. However, if power includes possession of status, information, and communication skills, then it is possible for NGOs and international organizations to mobilize support for their values and to exercise influence over governments.

De acordo com Sato (2000) o nível de institucionalização das relações internacionais, em meio as mudanças ocorridas no cenário, aumentaram consideravelmente, principalmente com a evidencia do fracasso dos Estados-nações de se colocarem como único ator do sistema internacional, dando visibilidade a necessidade de que novos papeis, interpretados por novos atores dentro dos foros de negociação de forma ativa. Béland e Orenstein (2009) afirma que com essa nova conjuntura os atores transnacionais se tornaram *think tanks*, e devido a esse novo papel exercido por eles, recorrentemente é visível sua participação dentro dos debates sobre política em todo o mundo.

O sistema internacional, assim como mencionado em Dickstein (1993) agora possui vários grupos, de minorias distintas que lutam por igualdade, tirando as perspectivas da obsoleta agenda internacional, que vigorava até o final da guerra fria, e dando espaço para novas discussões dentro dos debates e a oportunidade de se realizarem coalisões mundiais, regionais e locais para implementação de certos tipos de atividades, com o intuito de se trazer para o *mainstream* essas reivindicações. De acordo com Vieira (2001) “uma agenda multilateral de desenvolvimento se expressa de várias maneiras e assume diversas modalidades”, uma vez que agora diante dos vários atores do sistema, essa agenda não se limita apenas a interação entre Estados, onde o papel desses novos atores “na governança global é uma forma de democracia participativa”. E destaca

O fácil acesso a ONGs além de fronteiras força os governos a considerar a opinião pública dos países ao qual estão lidando, mesmo que em assuntos que tradicionalmente eram tratados nos limites estritos dos governos. Ao mesmo tempo, as redes de ONGs oferecem aos grupos civis canais de influência sem precedentes, uma vez que estes grupos podem acionar outros mais poderosos, que acionam a mídia global e seus governos, de modo a que pressionem outros governos, criando um círculo de influência (VIEIRA, 2001).

⁷ Companhias Transnacionais

É possível ver que essas mudanças alteraram não somente o papel das agências do sistema internacional, que passaram a englobar um maior número de atores, como também se moldarem a algumas das dinâmicas promovidas por eles. Outra mudança muito clara em relação a essas mudanças é como as estruturas do sistema internacional também mudaram, dando, o sistema continuou anárquico, mas os atores envolvidos nessa anarquia passaram a ser outros e dessa maneira redesenharem os moldes do sistema, como Risse (2002) coloca ao afirmar que *“the transnational ‘society world’ has not only profoundly changed the ‘state world’ but has made obsolete the current order of international relations as an inter-state system”*.

Por fim, Keck e Sikkink (1999) concluem que essa nova rede de atores e sua atenção para novas agendas *“has not only profoundly changed the ‘state world’ but has made obsolete the current order of international relations as an inter-state system”*. A influência desse novo redesenho para as relações internacionais é um arcabouço maior não apenas de atores ao quais são possíveis de observar e monitorar seus funcionamentos, mas também uma ampliação do objeto de pesquisa e estudo dentro da área, o que agrega não apenas valor as implicações teóricas, mas também as relações que passam a se estender.

REFERÊNCIAS

- BAKER, Gideon. CHANDLER, David. **Global Civil Society: Contested futures**. 2005.
- BÉLAND, Daniel. ORENSTEIN. **How do Transnational Policy Actors Matters?**. 2009.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. **Global Leadership After the Cold War**. 1996.
- COX, Robert W. **Multilateralism and World Order**. Review of International Studies, Vol. 18, No. 2, Apr., 1992) pp. 161-180.
- CRUZ, Gabriela. **A Dicotomia da Multipolaridade: Fonte de Paz ou Conflito?**. 2015.
- DICKSTEIN, Morris. **After the Cold War: Culture as Politics, Politics as Culture**. Social Research, Vol. 60, No. 3 (Fall 1993)
- GEMMILL, Barbara. BAMIDELE-IZU, Abimbola. **The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance**. 2002.
- HANAGAN, Deborah L. **International Order**. 2012.
- JÖNSSON, Christer. **Democracy Beyond the Nation State? Transnational Actors and Global Governance**. 2008.
- KECK, Margaret E; SIKKINK, Katharyn. **Transnational advocacy networks in international and regional politics**. UNESCO; 1999.
- LAGE, Délber Andrade. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **The Growing of Non-Governmental Organizations: Chances and Risks**. 2008.
- LAYNE, Christopher. **The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise**. International Security, Vol. 17, No. 4 (Spring, 1993), pp. 5-51.
- LEWIS, David. **Nongovernmental Organizations, Definition and History**. London School of Economics and Political Science; 2009.
- MAYO, Marjorie. **Global Citizens: Social Movements & the Challenge of Globalization**. Londres, 2005.
- PRICE, Richard. **Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics**. World Politics 55 (July 2003), 579-606.
- RISSE, Thomas. **Transnational Actors and World Politics**. 2002.

RYFMAN, Prhlippe. **Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid.** International Review of the Red Cross, Vol. 89, No. 865; 2007.

SATO, Eiiti. **A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções.** Revista Brasileira de Política Internacional, No. 43, pp. 138-169; 2000.

SMYTH, Sophie. **NGOs and Legitimacy in International Development.** 2012.

STEPANEK, Zdenek. **Democratic Global Governance? The United Nations and Transnational Actors.** Copenhagen Business School; 2014.

TOMJA, Alida. **Polarity and International System Consequences.** Interdisciplinary Journal of Research and Development, Vol 1, No. 1, 2014.

TOSTES, Ana Paula B. **Identidades Transnacionais e o Estado. Viço ou Teimosia?.** Lua Nova, No. 63; 2004.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização.** Editora Record; 2001.

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.

WILLETTS, Peter. **Transnational Actors and International Organizations in Global Politics.** 2008.