Teoria de Relações Internacionais. Gilberto Sarfati. p.30

O problema do nível de análise em Relações Internacionais

O que estudar em relações internacionais? Ou seja, qual deveria ser o foco de nossa análise em Relações Internacionais? Qualquer área do conhecimento tem um foco em sua análise. Veja, em um jardim você pode focar as flores, o solo, as pedras, o jardim em si e assim por diante. A questão do nível de análise foi colocada pela primeira vez por David Singer, em 1961, como o problema de explicar o comportamento do sistema internacional em termos do comportamento dos Estados ou vice-versa.[4]

Escolher o nível micro ou macro de análise não é uma simples questão de gosto e passa a ser uma questão fundamental em quase todas as disciplinas. Em Relações Internacionais, essa discussão do foco da disciplina é conhecida como a discussão sobre o **nível de análise**. Essa é uma discussão aberta entre os estudiosos, pois não existe um consenso sobre qual o nível de análise mais adequado em Relações Internacionais. No entanto, podemos dizer que toda teoria de Relações Internacionais necessariamente deve ter um nível de análise e, dessa forma, toda análise de relações internacionais deve explicitar claramente o seu nível de análise.

A questão do nível de análise é normalmente confundida com a análise dos **atores**. Ou seja, o nível de análise explicita o foco da explicação, ao passo que os atores são os protagonistas das relações internacionais. Aqui também não há consenso sobre quais os atores relevantes, mas cada perspectiva teórica tende a dar diferentes pesos a cada tipo de ator e até chega a negar a existência ou relevância de certos atores.

Do nível mais micro ao mais macro, podemos dizer que as teorias de Relações Internacionais consideram os seguintes tipos de atores em sua análise:

- Indivíduos: Bush, Saddam Hussein, Jimmy Carter etc.
- Órgãos burocráticos governamentais: Departamento de Defesa, Departamento de Estado, Ministério das Relações Exteriores etc.
- Estados: Brasil, Estados Unidos, Rússia e outros.

[4] HOLLIS, M.; SMITH, S. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1991, p. 29.

- Organizações intergovernamentais internacionais (OIGs): ONU, Otan, OEA, UE etc.
- Organizações internacionais não-governamentais (OINGs): WWF, Greenpeace, Care etc.
- Outros atores não-estatais: grupos terroristas internacionais, Igreja, empresas multinacionais — transnacionais (ETNs) —, grupos com conhecimento específico em determinada área (comunidades epistêmicas) e outros.

Por sua vez, quando consideramos o nível de análise, podemos ter:

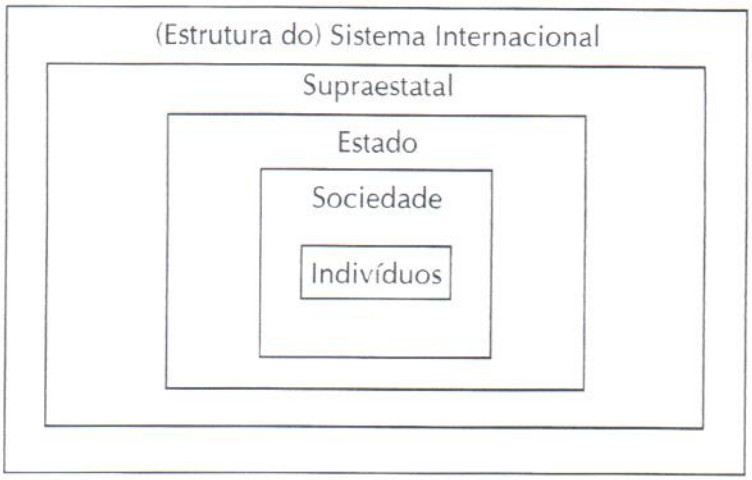


Figura 1.3 Níveis de análise em Relações Internacionais.

O nível individual de análise coloca a natureza dos seres humanos como foco de explicação, assim, se buscamos explicar as causas das guerras, estaríamos focando a natureza humana. O nível societal de análise privilegia os grupos de interesse ou mesmo os diferentes setores da burocracia estatal. Dessa forma, a explicação para uma guerra focaria o interesse de grupos como a indústria bélica ou articulações do Ministério da Defesa. Por sua vez, as explicações centradas no nível de análise do **Estado** focam o comportamento destes como o cerne da análise, assim, a guerra seria explicada por uma atitude de promoção da segurança daquele Estado. Já o nível supra-estatal de análise coloca no cerne da explicação os atores intragovernamentais como a União Européia (UE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) e outros atores não-estatais como OINGs e ETNs. Esse é um nível de análise mais complexo, pois o papel dos atores não-estatais como o centro de explicações em Relações Internacionais é bem mais recente que o uso dos outros níveis de análise. Desse modo, por exemplo, a UE estaria no centro da

explicação sobre os rumos das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), em vez de os Estados que a compõem ou grupos terroristas sendo vistos independentemente de base territorial como o cerne dos atos terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos e 11 de março em Madri.

Por fim, temos o nível de análise do sistema internacional. Esse é o nível mais macro de análise, englobando todas as ações dentro de um sistema e suas relações com o seu meio ambiente. Mas, afinal, o que é um sistema? Sistemas são observados virtualmente em toda parte. Quando você vê um carro, você está vendo um sistema fechado no qual as peças se relacionam de forma que o carro se mova; da mesma maneira, vemos sistemas na natureza formados pela relação entre animais e plantas. Em outras palavras, vemos um sistema quando uma ou mais partes se relacionam formando um todo que não pode ser compreendido simplesmente pela soma das partes.

Considere, por exemplo, um assunto em ecologia. Abrolhos é um arquipélago localizado na Bahia que, diariamente, recebe centenas de turistas. Há um certo tempo, uma planta não-endêmica (que não é própria do ecossistema) instalou-se em uma das ilhas do arquipélago. Independentemente de como essa planta chegou à ilha, o fato é que ela era muito mais resistente que as plantas endêmicas e, portanto, começou a 'roubar' o espaço delas. Como avaliar o impacto dessa alteração na vida em torno da ilha? Uma resposta seria uma análise sistêmica que buscaria entender como todo o sistema está sendo afetado, pois, provavelmente, o balanço da vida estaria sendo alterado já que, com o desaparecimento das plantas endêmicas, é provável que certos insetos e animais que se alimentam dessas plantas venham a desaparecer e, por conseqüência, os outros animais, que se alimentam desses animais, e os insetos também ficarão sem suprimento alimentar. Logo, aqueles animais e insetos que se alimentam da nova planta deverão se multiplicar, alterando por completo a vida na ilha.

Em Relações Internacionais, o sistema internacional engloba o conjunto de todas as relações entre os atores de relações internacionais. Assim, nesse nível de análise, foca-se a identificação de padrões conhecidos como sistêmicos em determinado aspecto das relações internacionais. Portanto, uma explicação sistêmica das causas de guerras evidenciaria, por exemplo, a natureza anárquica das relações internacionais ou com seja, a ausência de uma estrutura hierárquica no campo internacional faz com que as unidades do sistema (os Estados) busquem se defender da eventual ameaça das outras unidades produzindo um sistema de balanceamento de poder. Dessa forma, quando há um 'desbalanceamento' de poder, há guerra.

Agora, então, podemos buscar as diferenças entre atores e o nível de análise. Como dissemos, os atores são os protagonistas e o nível de análise é o foco da

explicação. Portanto, sua análise sobre a Guerra do Iraque poderia hipoteticamente considerar o nível sistêmico de análise, mas os atores estatais e os não-estatais seriam os protagonistas do conflito. Ou seja, o foco da explicação poderia estar em torno da anarquia, mas, ainda assim, os atores da guerra seriam os Estados Unidos, seus aliados, o Iraque e até a ONU. Porém, igualmente, o seu nível de análise poderia ser o indivíduo, e os protagonistas seriam os atores estatais e, conseqüentemente, o foco da explicação seria a natureza agressiva humana, contudo, os atores seriam os Estados envolvidos na guerra.

No entanto, é fundamental lembrar que isso tudo está associado à escolha do modelo teórico empregado em sua análise. Ou seja, essa escolha nunca é aleatória e, sim, produto de escolhas teóricas que veremos em mais detalhes em cada uma das teorias a serem estudadas ao longo deste livro.

Historicamente, os Estados sempre foram — e continuam a ser — considerados os principais atores das relações internacionais, independentemente da emergência de novos atores nas últimas décadas, como as OINGs, ETNs etc. Nesse sentido, devemos nos ater um pouco mais ao Estado como ator em relações internacionais. Por que o Estado é tradicionalmente considerado o ator fundamental das relações internacionais? Essa é uma questão complicada, mas uma resposta tradicional para a questão está associada à legitimidade dos Estados-nação. Desde o Acordo de Westfália, de 1648, os Estados emergiram como entes legítimos de soberania sobre certa porção territorial livre da intervenção de outras entidades soberanas estrangeiras. Isso significa que, dentro de determinada porção territorial, o governante tem o direito de fazer o que bem entender porque as outras entidades consideram como legítima a sua soberania dentro daquela região.

É importante que diferenciemos a legitimidade territorial daquela de seu sistema interno, ou seja, na Guerra do Iraque não havia uma questão sobre a legitimidade da existência do país ou de seu território e, sim, sobre a legitimidade de seu governante.

Assim, nos primórdios das relações internacionais, estas eram essencialmente as relações entre Estados soberanos; logo, o Estado como ator em relações internacionais contém em si a premissa de ser um ator unitário. Ou seja, quando focamos o Estado como ator soberano; isso independe de suas divisões internas. Por exemplo, quando a Inglaterra se engajou na Guerra do Iraque, a maioria da população se opunha a isso e provavelmente muitos parlamentares trabalhistas e conservadores também. No entanto, o governo constituído agiu — e age — em nome do Estado e, portanto, as ações do governo são consideradas as ações do Estado.

Contemporaneamente, vários autores de Relações Internacionais passaram a considerar outros atores além dos Estados, pois julgam que as relações internacio-

nais assumiram tal dinamismo que já não podem mais ser contidas na tradicional visão de territorialidade, ou seja, as relações internacionais transcenderiam os territórios por meio das ações de ETNs, OINGs, OIGs etc.

Em outras palavras, os governos dos Estados-nação que surgiram do século XVII podem ser vistos como sistemas funcionais administrativos cuja função essencial foi a de regular e administrar suas relações internas. Ou seja, os governos têm diversas funções e, no passado, as fronteiras territoriais coincidiam com as fronteiras funcionais.

Se isso é uma verdade histórica, na realidade, não há uma obrigação de que as fronteiras funcionais e territoriais sejam para sempre coincidentes. Por conseguinte, quando no século XX passou-se a adotar, por meio de acordos internacionais, as regulamentações internacionais, certas funções do nível estatal foram transferidas para o nível internacional. Assim, para certos autores, o século XX assistiu à emergência de atores que não poderiam ser contidos nas fronteiras territoriais estatais e que passaram a cumprir ou influenciar determinadas funções que tradicionalmente eram dos Estados. Dessa forma, um naufrágio de um petroleiro nos mares da Espanha não tende mais a mobilizar apenas o governo espanhol, mas, sim, a ação de OINGs, OIGs etc.

Mansbach, Ferguson e Lampert[3] identificam quatro tipos de tarefas que podem ser cumpridas pelos atores de relações internacionais:

1. *Proteção física* – proteção das pessoas e de seus bens contra a sua privação por membros dentro ou fora de um grupo.
2. *Desenvolvimento econômico e regulação* – atividades destinadas a superar as barreiras ao desenvolvimento pessoal e coletivo impostas pela escassez e distribuição dos recursos materiais.
3. *Interesse público residual* – atividades destinadas a superar as barreiras não econômicas ao desenvolvimento, como doenças, ignorância etc.
4. Status *grupal* – provisão da identificação coletiva grupal por meio de símbolos que unifiquem as pessoas, fornecendo segurança emocional e psicológica e diferenciação de outros grupos. Esses símbolos estão baseados em etnia, nacionalidade, classe e religião.

O comportamento dos atores no sistema internacional envolve a performance de uma ou mais dessas funções em cooperação ou competição com outros atores. Como já dissemos, tradicionalmente, os Estados é que cumprem essas funções. No entanto, pense, por exemplo, nos efeitos da poluição global ou nos movimentos dos

[3] MANSBACH, R.; FERGUSON, Y. H.; LAMPERT, D. E. *The web of word politics*: nonstate actors in the global system. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976, p. 35.

capitais internacionais. Nesse caso, as regulamentações internas podem ser absolutamente irrelevantes quando comparadas aos movimentos sistêmicos, por isso os Estados são pressionados a cooperar em determinadas funções, mesmo que isso implique uma abdicação parcial da soberania em relação a determinada função.

Discuta:

1. Considere a última guerra no Afeganistão. Construa uma explicação para as causas do conflito, explicitando os atores envolvidos e o nível de análise de sua explicação.
2. Considere o Protocolo de Kyoto. Elabore uma explicação para as causas da construção desse protocolo, explicitando quais os atores envolvidos e o nível de análise de sua explicação.

Leitura Indicada do Capítulo

BURCHILL, S.; LINKLATER, A. *Theories of international relations.* Londres: Macmillan Press, 1996. Capítulo 1.

HOLLIS, M.; SMITH, S. *Explaining and understanding international relations.* Oxford: Clarendon Paperbacks, 1991. Capítulo 1.

Leitura Complementar

MANSBACH, R.; FERGUSON, Y. H; LAMPERT, D. E. *The web of world politics:* nonstate actors in the global system. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1976, p. 32-75.

SINGER, J. D. The level of analysis problem in international relations. In: SINGER, David J.; KNORR, Klaus; VERBA, Sydney (Eds.). *The international system:* theoretical essays. Princeton, N J: Princeton University Press, 1961, p. 77-92.

VIOTTI, P. R.; KAUPPI, M. V. *International relations theory:* realism, pluralism, globalism. Nova York: Macmillan Press, 1993.