

Problemas de ação coletiva, bens públicos globais e políticas públicas globais: como e por que surgem as organizações internacionais.

Albuquerque Rodrigo.

Cita:

Albuquerque Rodrigo (2010). *Problemas de ação coletiva, bens públicos globais e políticas públicas globais: como e por que surgem as organizações internacionais*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/17>

PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA, BENS PÚBLICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBAIS: COMO E POR QUE SURGEM AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS?¹

Rodrigo Albuquerque (UFPE)²

albuquerque.rodrigo@gmail.com

Resumo: *O que motiva o surgimento e continuidade das organizações internacionais? Impulsionado por esta pergunta e orientado pela teoria da ação coletiva, este artigo tenta demonstrar que as organizações internacionais surgem da constatação da necessidade de instituições formais para administrar bens públicos considerados globais, não mais restritos ao ambiente doméstico dos Estados. Com o objetivo de administrar e preservar bens públicos de interesse global, estas políticas nem sempre são atingidas pelo consenso, imperando problemas de ação coletiva, com a clara prevalência de interesses de países com maior influência no cenário internacional. O papel das organizações internacionais neste ponto é crucial, com a instauração de mecanismos decisórios coletivos e regras próprias que visam solucionar os problemas de ação coletiva, submetendo todos os países que as integram à obediência de suas normas. É em seu seio que são formuladas as políticas públicas globais, bem como são as organizações internacionais as responsáveis pela sua implementação e, em alguns casos, pela investigação e avaliação da eficácia de tais políticas. Em vistas de demonstrar este argumento, este artigo usa como exemplos três organizações de segurança coletiva: a Organização das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte.*

Palavras-chave: *organizações internacionais, políticas públicas globais, bens públicos globais, segurança coletiva.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar o surgimento e manutenção das organizações internacionais³ e sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas globais como entidades cuja principal função é solucionar problemas de ação coletiva que surgem quando os Estados tentam administrar bens públicos globais coletivamente. Objetiva-se responder à pergunta “o que motiva o surgimento e continuidade das organizações internacionais?” por um viés alternativo às teorias de relações internacionais, fazendo uso do referencial teórico do subcampo da ciência política que estuda as políticas públicas.

¹ Trabalho apresentado na Área Temática “Relaciones Internacionales” do V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado pela Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

² Mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

³ A extraordinária “heterogeneidade” de entidades que o termo *organizações internacionais* evoca, como bem assinala José Cretella Neto (2007), pode levar a confusões. Para os fins deste artigo, esse termo fará referência a organizações intergovernamentais, estabelecidas de forma voluntária entre Estados através de tratados internacionais, com o objetivo de satisfazer interesses comuns por meio da cooperação permanente entre os Estados (SEITENFUS, 2008).

O artigo, assim, é dividido em quatro seções. Na primeira discutem-se as funções gerais desempenhadas por uma organização internacional como mecanismo formal de cooperação entre os Estados, criada para a manutenção e administração conjunta de bens públicos não contidos estritamente nos limites do território de um Estado. Estes bens, transnacionais ou globais, provocam a formulação de políticas, igualmente transnacionais ou globais, por uma organização internacional.

A segunda parte trata do escopo teórico do artigo, abordando os princípios do multilateralismo internacional e seus entraves. Da verificação desses entraves segue-se ao estudo da teoria da ação coletiva, representada aqui pelo paradigma olson-hirschmanniano, na tentativa de obter soluções aos problemas de ação coletiva.

Na terceira seção o artigo argumenta em prol da organização internacional como solução para os eventuais problemas de ação coletiva que emergem em processos decisórios dos quais participam vários atores,⁴ analisando sua capacidade de desenvolver políticas públicas transfronteiriças e implementá-las junto aos Estados-membros, com maior ou menor participação desses Estados nesse processo.

Finalmente, a quarta seção se ocupa de analisar a relação entre bens públicos transfronteiriços e organizações internacionais a partir de um estudo empírico sobre o bem público “segurança internacional”, examinando três organizações de segurança coletiva, quais sejam, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E BENS PÚBLICOS TRANSFRONTEIRIÇOS: O SURGIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais podem ter diversas finalidades, resumidas, de acordo com Cretella Neto (2007), na satisfação de duas necessidades. A primeira delas é a busca pela paz e progresso mundiais, através de relações pacíficas e duradouras nas relações internacionais, enquanto a segunda evoca a necessidade de estabelecer mecanismos para garantir objetivos específicos nas relações entre Estados, favorecendo a cooperação internacional.

Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004) abordam o tema de maneira semelhante, atribuindo às organizações internacionais o papel de mecanismos de estabilização

⁴ Neste texto, ator e agente são utilizados com o mesmo sentido; considero, em uma perspectiva construtivista, que sujeitos das relações internacionais são influenciados pelo contexto tanto quanto são capazes de moldar o “palco” em que atuam ou agem. Ver Alexander Wendt, em **social theory of international politics** (1999, New York, Cambridge University Press).

do sistema internacional, provendo este de arranjos *ad hoc* e, conseqüentemente, facilitando a diplomacia multilateral, as alianças militares e a criação de regimes internacionais. O multilateralismo torna-se elemento concreto e sempre presente através da representação dos Estados em organizações das quais fazem parte, promovendo fóruns de discussão sobre os mais variados temas em momentos de paz e de crise, cujo maior exemplo é a Organização das Nações Unidas (ONU), reunindo em suas fileiras 193 países.

Herz e Hoffmann (2004) reduzem a atuação das organizações internacionais a três áreas: cooperação funcional, integração regional e segurança coletiva. A cooperação funcional se reporta à cooperação estabelecida entre os Estados em áreas temáticas específicas, seja em caráter regional ou global, de natureza social, econômica ou ambas. Uma das muitas formas através das quais emerge esta cooperação é sua formalização em organizações internacionais, que buscam tornar permanentes estas relações firmadas. A área de integração regional considera as organizações desenvolvidas para gerir processos de intensificação das relações econômicas entre Estados de uma região específica, prevendo a possibilidade de progressão para uma integração política e cultural, nos moldes da União Europeia.

Os organismos de segurança coletiva são construídos em torno do mais clássico tema da agenda internacional, desde sua origem aos dias de hoje: o problema da segurança internacional. Os sistemas de segurança coletiva surgem como tentativas de abordar a segurança internacional de maneira mais confiável pelos Estados, criando mecanismos de solução de controvérsias entre os países, inclusive com sistemas de punições – e recompensas, ainda que implícitas – que incentivam o comportamento cooperativo entre os Estados. As organizações internacionais, neste caso, além de mecanismos institucionalizados de garantia da paz na sociedade internacional, provêm os Estados com fóruns multilaterais de discussões onde os temas da agenda internacional podem ser debatidos em busca de uma solução que melhor atenda aos interesses de todos.

Neste sentido, é possível dizer que as organizações internacionais atuam na preservação e manutenção de interesses comuns entre os Estados, gerando políticas de administração desses interesses de maneira coletiva. Tais interesses são mais bem expressos em termos de *bens públicos*, assim como essas políticas coletivas são mais bem entendidas como *políticas públicas* de caráter *transnacional* ou *global*.

Bens públicos são bens ou serviços que beneficiam indivíduos, mesmo que não paguem por eles (WONNACOTT; WONNACOTT, 1994), nem podem ser produzidos pelo

mercado privado.⁵ Outra forma de diferenciar bens públicos dos privados é afirmando que são públicos os bens cujo custo de extensão a mais uma pessoa é zero e não é possível impedir indivíduos de terem acesso a esse bem. Um exemplo disso é a segurança nacional: o governo decide por certas políticas de segurança pública e esta é garantida indistintamente a todos os indivíduos que habitam este país. Um bem público garante benefícios de maneira indivisível a toda uma comunidade, sem levar em consideração a vontade dos indivíduos de adquirir esse bem (SAMUELSON; NORDHAUS, 2001).

A ausência do elemento voluntarista na aquisição de bens também é um elemento diferenciador dos bens públicos e privados: enquanto os primeiros são concedidos a todos, os últimos são adquiridos mediante um ato expresso de vontade por parte dos indivíduos. O indivíduo paga pelos bens privados que deseja adquirir um preço correspondente; os bens públicos são providos pelo Estado através da renda obtida de impostos. Porém, os impostos são obrigatórios a todos e não somente àqueles que manifestamente desejam adquirir o bem.

Quando os bens públicos ultrapassam a esfera nacional, alcançando vários ou todos os países, são considerados *internacionais* ou *globais*, a exemplo do meio ambiente (SAMUELSON; NORDHAUS, 2001) ou *transnacionais* quando afetam vários países, mas não todos (SANDLER, 2004), como um rio internacional que corta os territórios de alguns Estados sem ser muito significativo para os demais que não são atravessados por ele. Coletivamente, refiro-me aos bens transnacionais e globais neste artigo como *bens públicos transfronteiriços* (BPTF).

O meio ambiente e questões como a segurança internacional, os direitos humanos e o desenvolvimento econômico são temas da agenda internacional que podem ser considerados bens públicos transfronteiriços, dada a dificuldade dos Estados administrarem estes problemas de modo unilateral. Estes bens, para serem adequadamente administrados, evocam um esforço cooperativo dos países na construção de políticas comuns, regras e procedimentos decisórios a serem seguidos por todos os Estados,⁶ o que nem sempre é possível de conseguir. As dificuldades de estabelecer ações coletivas são muitas e é justamente neste ponto que surgem as organizações internacionais, com o objetivo de oferecer respostas a esses problemas, facilitando ações de política externa que favoreçam a cooperação

⁵ Em teoria, nada impede que um bem público seja produzido pelo mercado privado. Na prática, a produção de um bem que proporcione externalidades positivas para muitos indivíduos decorre de uma série de custos com os quais os indivíduos dificilmente estão dispostos ou aptos a arcar. Além disso, se a provisão de determinado bem fosse realizada pelo mercado privado, poderia ser feita de forma ineficiente, não garantindo o acesso de todos os indivíduos a ele (SAMUELSON; NORDHAUS, 2001).

⁶ A semelhança com o conceito de regimes internacionais (KRASNER, 1983) é proposital: princípios implícitos ou explícitos, normas, regras formais e procedimentos de decisão definidos acerca de um determinado tema, o que é precisamente a questão mencionada aqui.

internacional na administração de bens públicos transfronteiriços, isto é, que favoreçam o multilateralismo internacional.

Os problemas de ação coletiva e as formas de evitá-los ou solucioná-los foram apresentados por Mancur Olson (1999), em 1965, n' *A lógica da ação coletiva* e retomados poucos anos depois por Albert Hirschmann em *Saída, voz e lealdade* (1973), publicado em 1970. Essas duas obras são paradigmáticas no estudo da ação coletiva na ciência política contemporânea, formando o que chamo aqui de paradigma olson-hirschmanniano, e são essenciais para compreender as dificuldades no estabelecimento de ações conjuntas entre os Estados em políticas multilaterais.

MULTILATERALISMO INTERNACIONAL E PROBLEMAS DE AÇÃO COLETIVA

O multilateralismo internacional é apontado por Lisa Martin (2001) como princípio fundamental das organizações internacionais e remete a conhecido estudo de John Gerard Ruggie sobre o tema⁷ para explicar porque surgem as organizações internacionais. Para Ruggie, o multilateralismo é definido por três princípios: indivisibilidade, não discriminação e reciprocidade difusa. A indivisibilidade presume que os problemas de um Estado em um tema multilateral, quando parte desses arranjos, tornam-se problemas de todos os Estados, a exemplo de mecanismos de segurança coletiva em que vários países agem conjuntamente em defesa de um Estado aliado. O princípio da não discriminação, por sua vez, garante que todos os países serão tratados igualmente em seus arranjos multilaterais⁸ e, finalmente, o princípio da reciprocidade difusa prevê que os Estados não agem com vistas aos benefícios de curto prazo, mas com base nas garantias de longo prazo às suas relações com outros países, estimulando a cooperação permanente.

O multilateralismo requer uma redução substantiva do poder do Estado, ao exigir que decisões sejam tomadas segundo uma vontade coletiva e não mais individual, promovendo também um aumento do seu tempo de resposta a uma crise, uma vez que toda decisão deverá ser discutida e realizada em concerto. Ainda, as decisões tomadas coletivamente devem ser impostas aos Estados participantes em sua plenitude, a fim de fazer valer o multilateralismo. Não por acaso, Lisa Martin (2001) assume que os Estados são

⁷ “Multilateralism: the anatomy of an institution”, publicado na *International Organization*, volume 46, de 1992. O artigo não foi consultado durante a redação deste artigo, razão pela qual não consta nas referências bibliográficas ao final; suas ideias aqui neste texto são retiradas de Martin (2001).

⁸ Um exemplo típico da não discriminação é a cláusula da nação mais favorecida, prevista no sistema estabelecido pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (no original, GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*) e mantido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). De acordo com esta cláusula, cada membro da OMC tratará os demais como se todos fossem seu parceiro mais privilegiado, garantindo a uniformidade de tratamento nas relações comerciais entre os países-membros da OMC.

autointeressados e recorrem ao multilateralismo apenas quando este é útil aos seus objetivos. Entretanto, mesmo quando há reconhecida necessidade e utilidade de um arranjo multilateral, surgem problemas de cooperação que podem ser tipologicamente enquadrados em quatro modelos: colaboração, coordenação, suasão e garantia (MARTIN, 2001).

Nos dois primeiros modelos os atores possuem interesses simétricos, de maneira que o equilíbrio produzido satisfaz a todos os envolvidos. No contexto da suasão, os interesses são assimétricos, tornando o equilíbrio satisfatório para alguns e insatisfatório para outros; no contexto da garantia, por sua vez, as organizações internacionais possuem um papel menor em situações de informação completa⁹, servindo como uma forma institucionalizada de garantir ganhos mútuos.

Nos problemas de colaboração, os equilíbrios são sempre subótimos, e envolvem problemas clássicos de ação coletiva, representados no campo das relações internacionais, em sua maioria, por jogos do tipo dilema do prisioneiro.¹⁰ Neste caso, para se afastarem dos resultados subótimos em direção a resultados ótimos, os jogadores devem buscar ajustar suas políticas, o que pode acontecer de três maneiras: a) utilizando a estratégia apropriada; b) ampliando a sombra do futuro; c) recorrendo a mecanismos centralizados, como organizações internacionais. De maneira geral, Martin (2001) entende que o multilateralismo pode incentivar tanto a cooperação quanto a defecção, se esta última implica em resultados imediatos para os atores envolvidos.

A cooperação em contextos de colaboração é estimulada por dois fatores principais: pela necessidade dos Estados de obterem informação sobre o comportamento dos outros Estados, na tentativa de reduzir a imprevisibilidade da defecção de uma das partes e garantir a aplicação de uma estratégia apropriada; e pela criação de mecanismos que aumentem a sombra do futuro, isto é, que obriguem os países a levarem em consideração as repercussões de suas ações para o futuro daquelas relações. Caso isto aconteça, os resultados imediatos podem ser ignorados em prol dos benefícios de uma relação duradoura. Finalmente, a centralização advém da necessidade de estabelecer organismos multilaterais fortes, com capacidade de monitorar o cumprimento de acordos e punir quem não os obedece.

Por outro lado, o multilateralismo pode incentivar a defecção a partir das normas de reciprocidade difusa e indivisibilidade. No primeiro contexto, se os Estados não sofrem

⁹ Situações nas quais todos os atores envolvidos conhecem as possibilidades de ação de todos os atores e seus resultados correspondentes (GIBBONS, 1992; MORROW, 1994; OSBORNE, 2004).

¹⁰ O dilema do prisioneiro envolve uma situação de dois jogadores que não possuem informação completa, em um jogo que incentiva a não cooperação. A falta de comunicação entre si resulta em não cooperar ser a melhor opção, quando, se fosse possível a comunicação, os melhores resultados adviriam da cooperação (GIBBONS, 1992; MORROW, 1994; OSBORNE, 2004).

punições imediatas a ações que contrariam o princípio da reciprocidade, eles podem ser motivados a agirem em defecção sempre que esta opção lhes trouxer mais benefícios imediatos. Estratégias que implicam em ações recíprocas ponto a ponto são mais eficazes do que a reciprocidade difusa, neste caso. A indivisibilidade, por sua vez, cria um contexto em que os Estados podem se beneficiar das ações multilaterais ainda que não façam nada. Um regime de segurança coletiva regional em que a segurança de um Estado é essencial para a integridade da região pode levar um Estado a desertar, por não desejar gastar recursos com ações militares, sabendo que ainda assim sua segurança estará garantida pelos demais Estados em função da necessidade de manter a estabilidade e integridade da região como um todo.

Problemas de colaboração ainda podem ser resolvidos de outras duas formas: com o advento de hegemonias e acordos autoimpositivos com um pequeno número de participantes. O primeiro diz respeito a um Estado dominante que provém bens públicos a todos os Estados e é capaz de também exigir a obediência de todos, estendendo sua influência a todas as áreas.¹¹ Os acordos autoimpositivos se referem a acordos bilaterais ou com menor número de partes que fazem uso de cláusulas que estendem os benefícios a todas as partes. Dessa forma, a negociação torna-se mais rápida e eficaz quando realizada por menos atores e os benefícios do multilateralismo são preservados com a extensão dos benefícios a todos.

O segundo tipo de problemas de cooperação, *coordenação*, acontece quando dois jogadores possuem interesses que serão satisfeitos por dois equilíbrios diferentes e nenhum deles possui uma estratégia dominante. Aqui, o multilateralismo pode ser especialmente eficaz durante a fase de negociação, mas não é necessária uma organização formal com mecanismos impositivos e vigilantes. Por que, então, surgem organizações internacionais neste contexto? Em contextos de coordenação, surgem por sua capacidade de reduzir os custos de informação e de reunir informação prospectiva sobre o comportamento dos Estados (MARTIN, 2001).

A *suasão* abrange situações em que há assimetria de interesses entre os Estados e um deles exerce a função de poder hegemônico. A situação da hegemonia permite-lhe ser responsável individualmente pela provisão de bens públicos aos demais Estados e os países menores se beneficiam amplamente desta oferta. No entanto, o poder hegemônico preferiria a cooperação de outros Estados e é capaz de garanti-la através da persuasão ou da coerção. Em qualquer um dos casos, o cenário de *suasão* dificilmente permitirá a atuação efetiva de

¹¹ A existência de um poder hegemônico cria outro tipo de problema de cooperação, *suasão*, logo abaixo. Sobre a teoria da estabilidade hegemônica, ver Charles Kindleberger em *The world in depression* (1973, Berkeley, The University of California Press).

organizações internacionais, uma vez que o poder hegemônico será responsável por todas as questões importantes e não poderá ser afetado pelas organizações. A persuasão ou a coerção podem ser facilitadas pela adoção de acordos multilaterais. Uma das estratégias que surgem neste contexto à disposição da hegemonia é a “ligação de assuntos”:¹² na condição de país com capacidade para negociar em diversas frentes, a hegemonia tem a vantagem de oferecer benefícios em outras áreas a fim de garantir a cooperação dos outros Estados na(s) área(s) que mais lhe interessa, negociando vários assuntos de uma só vez.

Por fim, o último tipo de problemas de cooperação emerge de jogos de garantia, nos quais o resultado preferido é a cooperação mútua e, em equilíbrio, Estados racionais e com informação completa cooperam em um jogo não repetido. Nesse jogo, enquanto todos cooperarem, todos ganham e não há incentivos para trapeçar ou desertar. Embora também seja possível atingir um equilíbrio com a defecção mútua, o resultado da cooperação é superior, servindo como ponto focal das estratégias dos atores envolvidos. Dessa forma, as instituições formais são desnecessárias e nenhum Estado desejará gastar seus recursos na construção dessas instituições. Porém, o contexto de cooperação unilateral é perigoso e fácil de alcançar: os Estados não têm certeza sobre os resultados para os outros Estados e podem desconfiar da racionalidade uns dos outros. A adoção de normas multilaterais, por seu turno, promove o estabelecimento de relações de confiança e organizações formais serviriam como canais de troca de informações, aumentando o nível de conhecimento mútuo dos atores.

As organizações internacionais surgem como solução às diversas categorias de problemas de ação coletiva descritos por Lisa Martin (2001); quando não têm poder impositivo, pelo menos servem como canais de comunicação que facilitam a troca de informações entre os Estados. Mesmo o multilateralismo, como instituição, está sujeito a um processo de formalização, levando à criação de organizações internacionais para prover os bens públicos transfronteiriços.

Os problemas de ação coletiva na provisão de bens públicos foram estudados na ciência política pelas obras já mencionadas de Olson (1999) e Hirschmann (1973) partindo do seguinte pressuposto: os atores envolvidos se deparam com contextos em que possuem duas opções, cooperar para atingir os benefícios e não cooperar, mas receber os benefícios da mesma forma que os outros atores que decidiram cooperar, em razão das ações destes.

Mancur Olson foi um dos responsáveis pela transição, na ciência política, do estudo sobre o *homo sociologicus* para o *homo economicus*, o que significa considerar que o

¹² No original, lê-se *issue linkage*.

indivíduo se comporta socialmente da mesma forma que se comporta no mercado.¹³ Do ponto de vista epistemológico, trata-se de aplicar os princípios da microeconomia à análise de eventos políticos. No seu livro, *A lógica da ação coletiva* (1999), Olson analisa os grupos sociais, objeto da sociologia das organizações, a partir de pressupostos econômicos, considerando que os indivíduos, ainda que pertençam a grupos sociais, agem no seu próprio interesse e não nos interesses dos grupos.

Argumentando contrariamente ao pressuposto da sociologia das organizações de que os indivíduos agiriam coletivamente ao perceber que esta é a melhor forma de garantir seus interesses individuais, Olson estabelece o paradoxo da ação coletiva: a ação racional individual, quando agregada, gera um comportamento coletivo irracional, comumente conhecido como o problema do carona¹⁴, que afirma que um indivíduo não colabora com o grupo, porém as ações do grupo permitem que ele adquira benefícios de qualquer maneira. Desse modo, agir para a promoção de interesses do grupo seria incoerente com a própria teoria da escolha racional.¹⁵

O problema do carona é um dos efeitos não intencionais causados pelo paradoxo da ação coletiva. Preocupado com a solução deste problema, Olson sugere três maneiras de evitar o problema da ação coletiva: formação de grupos pequenos, incentivos seletivos e coerção. A primeira forma envolve a redução do número de indivíduos que compõem um grupo, pois quanto maior o grupo, menos será sentido o comportamento desertor de um dos seus membros, ou seja, quanto maior o grupo, menor a contribuição marginal que apenas um indivíduo poderá oferecer, levando os grandes grupos a incentivarem a ocorrência do *free riding*. Grupos menores, dessa forma, ao aumentarem o peso das contribuições de cada integrante tornam sua ausência mais significativa e, portanto, desestimulada.

Incentivos seletivos podem ser utilizados para garantir a colaboração individual, como benefícios que são concedidos ao indivíduo que participa de uma dada organização. Tome-se como exemplo a filiação a um sindicato trabalhista: um trabalhador poderá ter acesso a melhores condições de trabalho e vários benefícios oriundos da sua filiação, como os

¹³ Olson não foi nem o primeiro nem o último. Ele foi antecedido, pelo menos, por Kenneth Arrow, com *Social choice and individual values* (1951, New Jersey, Wiley), e Anthony Downs, com *Uma teoria econômica da democracia* (1999[1957], São Paulo, Edusp); e foi sucedido por toda uma geração de estudiosos da ciência política que adotaram os pressupostos econômicos, como Richard McKelvey, Kenneth Shepsle, James Morrow, Peter Ordeshook, Morris Fiorina e outros. Para mais detalhes sobre a formalização da ciência política, conferir Amadae, SM; Bueno de Mesquita, Bruce. (1999), “The Rochester School: the origins of positive political theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2.

¹⁴ *Free rider*, no original.

¹⁵ Sobre a teoria da escolha racional, conferir Bruno Sciberras de Carvalho, em *A escolha racional como teoria social e política: uma interpretação crítica* (2008, Rio de Janeiro, Topbooks).

serviços de um advogado para o caso de ser demitido, dentre vários outros. Esses incentivos devem ser garantidos a todos, porém de forma seletiva, sendo negados àqueles que se recusarem a colaborar com o grupo. São benefícios que podem ser suspensos, por exemplo, para um indivíduo que se recusa a pagar sua parcela das contribuições sindicais.

Quando os incentivos se configuram em benefícios para os membros de um grupo, são chamados de *positivos*; podem, também, ser *negativos* quando se configuram em punições. A última forma de impedir a emergência de problemas de ação coletiva sugerida por Olson é o estabelecimento de mecanismos coercitivos que exigem do indivíduo a participação no grupo para garantir o acesso a determinados benefícios. Tratando de bens públicos, a princípio não exclusivos, mesmo que o indivíduo decida não colaborar não poderá ser privado do bem, contudo poderá ser punido por isso. Essas punições podem tomar a forma de multas ou suspensão de parte dos seus direitos, como o direito de voto em uma decisão organizacional, por exemplo.

Albert Hirschmann discute em *Saída, voz e lealdade* o declínio de firmas, Estados e organizações (1973). Hirschmann analisa três elementos essenciais nesse declínio, bem como alternativas para estas entidades evitarem-no. Dois desses mecanismos são diretamente associados à economia ou à política, respectivamente a *saída* e a *voz* e o terceiro, *lealdade*, está efetivamente relacionado à ação coletiva.

Segundo Hirschmann (1973), os indivíduos continuam agindo coletivamente movidos por sentimentos de *lealdade*, o que normalmente acontece em grupos com forte sentimento ideológico, como o patriotismo ou um movimento político, ou em grupos de porte médio e pequeno, em que o monitoramento sobre as ações uns dos outros é possível. Este mecanismo é analisado por Hirschmann (1973) como uma função da saída e da voz: um indivíduo muito leal a uma organização da qual participe terá menos incentivos para sair do que para ativar a voz, sobretudo em situações nas quais a organização se direciona para um caminho com o qual ele não concorde. Ou seja, ele busca participar mais, tentando influenciar o caminho da organização para evitar que ela continue agindo da forma que ele acredita ser errada. Assim, em lugar de desertar, o indivíduo leal participa mais efetivamente da organização, tentando fazê-la retornar ao seu índice de satisfação pessoal.

Quando um governo decide prover sua população com bens públicos, invariavelmente ele toma em consideração os problemas de ação coletiva demonstrados por Olson (1999) e, em certos aspectos, por Hirschmann (1973), na condução das políticas destinadas para este fim. Estas políticas são chamadas de *políticas públicas* e é através delas que o Estado garante à população acesso aos bens públicos. Em se tratando de bens públicos

transfronteiriços, pode-se dizer que as organizações internacionais, como entidades diretamente responsáveis por estes bens, elaboram políticas públicas transfronteiriças.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFRONTEIRIÇAS: O PROTAGONISMO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Goodin, Rein e Moran (2006) conceituam políticas públicas como políticas e programas através dos quais os agentes públicos tentam governar. No mesmo sentido, Frey (2000) e Souza (2006) afirmam que as políticas públicas representam o Estado em ação, significando que elas seriam o produto das ações governamentais. Ampliando o conceito para este artigo, *políticas públicas transfronteiriças* seriam políticas e programas através dos quais impera o multilateralismo internacional, representado pelas organizações internacionais. Ou ainda, no sentido de Frey (2000) e Souza (2006), as políticas públicas transfronteiriças seriam o produto da atuação das organizações internacionais na tentativa de evitar ou solucionar os problemas de ação coletiva.

Ocorre que o termo “políticas públicas transfronteiriças” pode evocar três contextos diferentes, um dos quais não é protagonizado pelas organizações internacionais: a) em primeiro lugar, podem significar políticas estabelecidas entre Estados na mais fiel expressão do multilateralismo internacional, e implementadas por cada um deles em seu próprio território; b) segundo, podem remeter a políticas formuladas por organizações internacionais cuja implementação fica a cargo de cada país-membro da organização; c) e, por fim, podem significar políticas formuladas e implementadas pelas organizações internacionais.

O primeiro cenário se baseia nos princípios apontados por John Gerard Ruggie (MARTIN, 2001) e citados anteriormente. Neste caso, os Estados identificam um interesse comum e a necessidade de um arranjo multilateral capaz de administrar a questão de maneira mais efetiva. Estes arranjos, dependendo do seu alcance e aceitação pela comunidade internacional, adquirem forma similar à de um regime internacional, à medida que os Estados estabelecem princípios, normas, regras e procedimentos decisórios para melhor conduzirem suas relações concernentes a temas específicos.

Esses regimes internacionais podem ser tanto formais quanto informais. São informais quando partem de pressupostos, como o costume internacional, ou mesmo de tratados internacionais, entretanto, não são institucionalizados através de uma organização formal. A tendência aponta para a criação de organizações internacionais aptas a administrar os temas de interesse comum entre os Estados, ou pelo menos a atribuição de competências

para organizações existentes sempre que um novo tema é objeto de um regime internacional. Esta administração de interesses comuns acontece no plano internacional por meio da determinação de diretrizes gerais pelos arranjos a serem implementados pelos países em sua lei interna, de acordo com suas próprias condições e necessidades. Isto é, os Estados acordam entre si normas e princípios gerais que serão observados por eles em suas políticas, mas são os únicos responsáveis por formular e implementar políticas que adotem esses princípios no ambiente doméstico.

O segundo tipo de políticas públicas transfronteiriças se refere a políticas desenvolvidas por organizações internacionais cuja implementação fica a cargo dos países-membros. De forma semelhante ao primeiro cenário, as políticas determinadas pelos organismos internacionais assumem a forma de diretrizes e orientações sobre a conduta dos Estados, no ambiente doméstico, acerca das áreas de atuação desses organismos. São exemplos a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), duas organizações filiadas ao sistema onusiano.¹⁶ Nos dois organismos seus processos decisórios consistem de convenções e recomendações sobre a conduta dos países-membros nas suas respectivas áreas de atividade. Cabe, contudo, aos Estados-membros implementarem as recomendações propostas pelas organizações no seu território segundo seus próprios procedimentos e leis.

O terceiro contexto trata de uma ação proativa por parte das organizações internacionais no que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas globais. Neste cenário as organizações efetivamente desenvolvem políticas a serem seguidas pelos Estados, bem como são responsáveis por implementá-las e exigir o seu cumprimento pelos países-membros. As organizações são sistemas autossuficientes, com leis próprias, processos decisórios definidos e instrumentos de imposição de suas normas, com variável poder de coerção efetivo sobre os Estados-membros. Aqui o papel do Estado é de participação na instituição da OI e, uma vez membro, aceitação das decisões tomadas pelas organizações.

Exemplos clássicos de organizações desse porte são aquelas que se devotam à preservação da paz e segurança internacionais, analisadas na próxima seção. Os mecanismos de segurança coletiva estabelecidos por essas organizações atuam de maneira relativamente autônoma; neles, os países flexibilizam o exercício de sua soberania com o intuito de permitir maior liberdade de atuação da OI e o seu apropriado funcionamento. As decisões são tomadas

¹⁶ O sistema onusiano é composto pela estrutura orgânica da ONU e organizações internacionais de caráter técnico e administrativo, como a OMS e a UNESCO, além de fundos e programas essenciais à atuação da ONU sobre o desenvolvimento, assistência humanitária e direitos humanos (FASULO, 2009).

no âmbito interno das organizações e implementadas diretamente por elas, não cabendo aos Estados-membros ponderarem a cada decisão sobre a melhor forma de adequá-la ao ordenamento jurídico interno.

O último tipo de política pública transfronteiriça, que denota um protagonismo maior por parte das organizações internacionais, é o que mais interessa a este artigo, haja vista que os sistemas de segurança coletiva, abordados na última seção, são estabelecidos e implementados via organizações internacionais.

A SEGURANÇA INTERNACIONAL COMO UM BEM PÚBLICO GLOBAL

O conceito de segurança internacional é propositalmente amplo, sendo associado a diversas questões, como segurança ambiental, econômica e humana (KIRCHNER, 2009). Conforme Ole Wæver, segurança diz respeito à sobrevivência e a discursos. Um Estado, ao mencionar que dita questão é de segurança, sinaliza para a sua liberdade de agir por todos os meios necessários para impedir que uma ameaça sobre a questão “de segurança” mencionada seja concretizada (WAEVER, 1998).

Tema clássico das relações internacionais, todas as teorias têm algo a dizer sobre a segurança internacional e sua importância para o campo.¹⁷ Neste artigo proponho observar a questão da segurança internacional sob o viés das políticas públicas, partindo do pressuposto que a segurança internacional é um bem público transfronteiriço e, portanto, alvo de ações coletivas por parte dos Estados, razão maior da existência dos sistemas de segurança coletiva de âmbito regional e global.

Sistemas de segurança coletiva podem ser entendidos como “mecanismos de administração do sistema internacional” que funcionam associados a “arranjos para facilitar a resolução de disputas, seja porque ambos visam a limitar o uso da violência, seja porque se baseiam em uma perspectiva racionalista”. Estes sistemas necessitam de regras estabelecidas sobre o uso da força, disciplina estritamente em quais situações esta é permitida ou restrita. É essencial que esses sistemas sejam gerais, constituídos para evitar qualquer ameaça em potencial, e não desenvolvidos para reprimir ameaças específicas; do contrário, não serão sistemas de segurança coletiva, mas alianças militares (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Três organizações internacionais que mantêm sistemas de segurança coletiva foram selecionadas para abordar o tema neste artigo: a Organização das Nações Unidas, a

¹⁷ Umas mais, outras menos, a bem da verdade. As teorias realistas, por exemplo, têm considerável apreço pela questão do conflito, ao contrário das teorias da interdependência, dependência e pós-modernista (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Organização dos Estados Americanos. Enquanto os dois primeiros casos referem-se a organizações de alcance global, o último é um exemplo de organização regional. Em todas elas existem mecanismos com maior ou menor poder de coerção e um objetivo básico: a manutenção da paz e segurança.

Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas surgiu após a II Guerra Mundial e em virtude da mesma, a partir do reconhecimento pelos Estados da necessidade de uma organização que fosse capaz de garantir a paz nos anos vindouros. Estão entre os seus objetivos livrar os seres humanos do flagelo da guerra e unir as forças dos Estados na manutenção da paz e segurança internacionais (FASULO, 2009). Na estrutura orgânica da ONU, estes objetivos principais cabem ao Conselho de Segurança (CSNU), cuja capacidade decisória possui alta capacidade impositiva, sendo obrigatória a todos os Estados-membros da organização. É possível dizer que, salvo raras exceções,¹⁸ o CSNU é o único responsável por todas as medidas tomadas pela organização em prol da manutenção da paz e segurança, sejam estas medidas não armadas, como sanções econômicas e embargos comerciais, ou armadas, com o envio de forças de paz para as regiões afetadas por conflitos (LOWE *et al.*, 2008).

O sistema de segurança coletiva provido pela ONU é de natureza universal e intergovernamental, fundado em dois princípios: a obrigação dos Estados de resolverem seus conflitos através de meios pacíficos e a abstenção do uso da força armada pelos Estados em suas relações internacionais (LASMAR; CASARÕES, 2006). O poder coercitivo da organização sobre todos os países é fruto da sua universalidade, sendo considerado o único organismo dotado de legalidade e legitimidade sobre o uso da força nas relações internacionais.

A universalidade da ONU na atuação sobre a segurança internacional pode ser comparada a um bem público transfronteiriço de caráter global: produz benefícios para todos os países sem possibilidade de exclusão nem custos adicionais para acrescentar ao rol de beneficiários um ou mais Estados. Cabe à ONU a defesa da paz e segurança internacionais, impedindo a eclosão de conflitos armados ou agindo rapidamente para sua eliminação. Neste caso, a ONU formula e implementa uma política global, bem como dispõe de mecanismos coercitivos, armados e não armados, para garantir a sua eficácia.

¹⁸ O mecanismo *Uniting for Peace* foi estabelecido pela Resolução 377 da Assembleia Geral da ONU (AGNU) para que, em casos de paralisações do CSNU na manutenção da paz e segurança internacional, a AGNU possa imediatamente tomar as medidas necessárias (HERZ; HOFFMANN, 2004).

O Conselho de Segurança da ONU é um exemplo importante da análise de Olson sobre problemas de ação coletiva: como órgão responsável pelos temas de maior importância na atuação da ONU, funciona como um grupo pequeno. Ao contrário de outros temas, os 192 Estados não deliberam sobre conjuntamente sobre questões de segurança internacional, o que poderia tornar muito lenta a ação da ONU em casos que demandam urgência. Nesta temática, apenas os 15 membros permanentes do órgão deliberam, aumentando o peso da contribuição marginal oferecida por cada voto e tornando o processo decisório mais célere.

Organização do Tratado do Atlântico Norte

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) surgiu em 1949 e era inicialmente uma aliança militar com o objetivo de defender os territórios dos seus países-membros através da garantia de defesa coletiva, isto é, os membros da organização se comprometiam a agir coletivamente para rechaçar ataques a qualquer um dos membros. Seu objetivo era claro: logo após a II Guerra Mundial, os países em concerto objetivavam criar mecanismos que garantissem sua proteção de forma mais eficaz através de um acordo regional estabelecido entre países que comungavam da necessidade de proteção e de ideologias semelhantes. O preâmbulo do Tratado do Atlântico Norte, documento que dá forma à organização, é direto, afirmando sua determinação em “proteger a liberdade, a herança e civilização comum de seus povos, fundadas nos princípios da democracia, liberdade individual e do império da lei”.

A expansão do comunismo e o confronto com o mundo capitalista levaram o mundo à divisão em dois grandes blocos capitaneados, respectivamente, pela União Soviética e pelos Estados Unidos. A crença dos países do bloco capitalista de que os países comunistas agiam conjuntamente levou a OTAN a uma nova direção, estabelecendo um plano de defesa de longo prazo contra a ameaça comunista. Logo o bloco comunista criaria o Pacto de Varsóvia em resposta à adesão da Alemanha Ocidental à OTAN, definindo os dois lados opostos da Guerra Fria.

O fim da Guerra Fria e do Pacto de Varsóvia, contudo, deixaram a OTAN sem propósito, incorporando países anteriormente integrantes da sua contraparte, e buscando uma redefinição de objetivos especialmente no mundo pós-11 de Setembro de 2001. A partir de então a OTAN viu-se renovada ao participar ativamente das ações no Afeganistão e no Iraque, tomando parte na Guerra ao Terror capitaneada pelos Estados Unidos, ampliando o seu alcance para qualquer região do globo, por meio da sua Força de Reação Rápida, capaz de ser mobilizada no prazo máximo de sete a trinta dias (SEITENFUS, 2008).

O revigoramento da OTAN no seu novo papel de “guardiã da segurança e da paz internacionais segundo os interesses e perspectivas do Ocidente desenvolvido” levanta dúvidas sobre o alcance do bem público em questão, a segurança. Considerando que os bens públicos que ultrapassam fronteiras podem ser transnacionais ou globais, questiona-se se a segurança promovida pelo sistema da OTAN seria um bem público transnacional ou global. Por um lado, se os interesses que guiam as ações da OTAN são exclusivamente os dos seus membros, trazendo benefícios apenas para estes, tratamos de um bem público transnacional. Por outro lado, se for possível interpretar que a luta contra o terrorismo fornece benefícios a todos os Estados, participantes ou não da organização, o sistema de segurança coletiva da OTAN provê, de fato, um bem público global na forma da segurança internacional.

O paradigma olson-hirschmanniano é devidamente contemplado pela organização: o pequeno número de Estados que compõem a OTAN fazem da organização um grupo pequeno, tornando suas decisões rápidas e a participação de cada membro importante; ademais, a necessidade de cada membro de manter a própria segurança garante a cooperação de todos no sistema de segurança mútua, tornando-os membros leais.

Organização dos Estados Americanos

Uma organização de alcance regional do continente americano, a Organização dos Estados Americanos (OEA) enumera os seus propósitos e objetivos nos dois primeiros artigos de sua carta constitutiva, entre os quais se destacam a colaboração para a defesa da soberania, integridade territorial e independência dos Estados americanos, garantindo a paz e segurança continentais (ARRIGHI, 2004).

As ações da OEA no tema da paz e segurança internacionais se baseiam no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, anterior à própria organização e incorporada à estrutura da OEA após a criação desta. O tratado prevê três hipóteses de sua aplicação, duas das quais envolvem Estados não americanos. Estas hipóteses preveem que agressões, armadas ou não, contra países americanos por países não americanos devem ser objeto de repúdio e ação conjunta por parte dos integrantes da OEA. Na terceira hipótese, sobre conflitos exclusivamente entre Estados americanos, todos os membros se comprometem a reunir-se e tentar auxiliar os Estados conflitantes a solucionarem suas disputas por meios pacíficos ou acordarem medidas coercitivas para garantir o fim do confronto em nome da OEA (ARRIGHI, 2004).

Os valores tradicionalmente protegidos na invocação do TIAR têm sido a independência, a soberania e o território dos Estados, agredidos por outros Estados e alvo de

ações de legítima defesa e sanções típicas do direito internacional, como bloqueios e embargos econômicos. Mais importante que isso é o seu reconhecimento como um sistema eficaz e necessário principalmente em áreas nas quais costuma atuar com maior força, como no combate ao tráfico internacional de drogas na região.

A concepção de assistência recíproca é fundamental nesse sentido, funcionando como incentivo seletivo positivo na concretização de ações coletivas. Da mesma forma, o sistema de punições opera como um incentivo seletivo negativo, coagindo os Estados direta ou indiretamente a cooperar. Finalmente, é possível perceber a lealdade, sobretudo entre os países da América Latina, em oposição aos Estados Unidos. Em razão da necessidade de cooperação, os países latino-americanos tendem a cooperar em nome da preservação da integridade da região contra ameaças externas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na concepção trabalhada neste artigo políticas públicas transfronteiriças são formuladas e implementadas com destacado papel desempenhado pelas organizações internacionais. Optei por abordar a segurança internacional como análise empírica de um bem público transfronteiriço em que há o protagonismo das organizações internacionais, isto é, de um bem cujas políticas são formuladas e implementadas por organismos internacionais.

A situação é diferente quando se observam as outras formas de políticas públicas transfronteiriças, com significativo papel do Estado. Embora a literatura costume apontar a vaga noção de “interesse comum” (SEITENFUS, 2008; MARTIN, 2001) como a principal razão para o surgimento de organizações internacionais, parece-me que ele não é suficiente; a capacidade efetiva de uma OI administrar esse interesse comum e impor-se a todos os Estados-membros aparenta ser mais importante à manutenção dessas organizações.

Finalmente, proponho uma questão para a agenda de pesquisa acerca da continuidade das instituições internacionais: o que de fato explica o sucesso de uma organização internacional? No contexto da análise destas organizações pela ótica utilizada neste artigo, as organizações surgem quando há a necessidade de organismos formais para administrar bens públicos transfronteiriços, capazes de formular políticas públicas transfronteiriças e talvez até mesmo implementá-las.

Alguns elementos que podem ser agregados à discussão sobre o sucesso dessas políticas públicas e, conseqüentemente, o sucesso de uma organização internacional: a *convergência ideológica* entre os países que criam uma OI, o que causará impacto sobre as políticas formuladas; a *capacidade técnica e administrativa* dos países de implementarem as

políticas formuladas pela organização e os *recursos disponíveis* para sua execução, o que determinará a eficácia da organização na implementação da política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G.E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA – Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004.

CASTRO, Thales. **Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências**. Curitiba: Juruá, 2007.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Relações internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

FASULO, Linda. **An insider's guide to the UN**. 2nd ed. New Haven, London: Yale University Press, 2009.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, no. 21, 2000.

GIBBONS, Robert. **Game theory for applied economists**. New Jersey: Princeton University Press, 1992.

GOODIN, Robert E.; REIN, Martin; MORAN, Michael. The public and its policies. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (eds.) **The Oxford handbook of public policy**. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRSCHMANN, Albert O. **Saída, voz e lealdade**. São Paulo: Perspectivas, 1999.

KIRCHNER, Emil. Governança regional e global de segurança. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de. (org.) **Segurança e governança nas Américas**. Olinda: Editora do Autor, 2009.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **A Organização das Nações Unidas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

LOWE, Vaughan *et al.* Introduction. In: LOWE, Vaughan *et al.* **The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945.** Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.

MARTIN, Lisa L. Interests, power, and multilateralism. In: MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. (eds.) **International institutions: an International Organization reader.** Cambridge, Massachusetts, London: The MIT Press, 2001.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 14^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sérgio (org.) **O que ler na ciência social brasileira**, vol. 3, 2^a ed. São Paulo, Brasília: ANPOCS, Sumaré, 1999.

MORROW, James D. **Game theory for political scientists.** New Jersey, Princeton: University Press, 1994.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva.** São Paulo: Edusp, 1999.

OSBORNE, Martin J. **An introduction to game theory.** New Delhi: Oxford University Press, 2004.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público.** 11^a ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. **Economics.** 17th ed. New York: McGraw-Hill, 2001.

SANDLER, Todd. **Global collective action.** New York: Cambridge University Press, 2004.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das organizações internacionais.** 5^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SOUZA, Celina. 'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, no. 51, 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, vol. 8, no. 16, 2006.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais.** 4^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

WAEVER, Ole. Insecurity, security, and asecurty in the Western European non-war community. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. (eds.) **Security communities.** Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1998.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald. **Economia.** 2^a ed. São Paulo: Makron Books, 1994.