O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 13 | Nº 39 | Boa Vista | 2023

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.7790461

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

AGÊNCIA E PODER DAS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS: O PAPEL DO SECRETARIADO DA ONU NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE NORMAS

Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda [1]

Raquel Bezerra Cavalcanti Leal de Melo [2]

Resumo

O presente artigo discute a agência da burocracia das Organização das Nações Unidas (ONU) na construção de um quadro de referência normativo para a elaboração de políticas e para o desempenho de atividades confiadas à organização. Do ponto de vista teórico, a discussão está apoiada, de um lado, na literatura institucionalista sociológica das Relações Internacionais, em especial no argumento de Michael Barnett e Martha Finnemore sobre a relativa autonomia das burocracias e sua capacidade de agência na construção da realidade social, por meio da institucionalização de normas e categorias que influenciam na leitura da realidade, nas questões ou problemas nela identificados e na respostas dadas a estes pelos atores, em diferentes níveis. A capacidade de influência das burocracias está associada em parte à expertise acumulada em determinadas áreas de atuação. Para compreender o desenvolvimento dessa expertise na estrutura burocrática onusiana, recorreremos também à literatura de Administração Pública Internacional (API). Sob esta perspectiva, o acúmulo de conhecimento especializado em determinadas áreas ocorre graças a uma complexa estrutura administrativa que busca operar de forma coordenada e integrada na elaboração e planejamento da ação internacional, no monitoramento e na avaliação contínua dessas ações e no aprendizado com base nas experiências em campo. Do ponto de vista empírico, a discussão se dará com base na análise do papel desempenhado pelo Secretariado da ONU no desenvolvimento das operações de paz multidimencionais. Para tanto, além da introdução e conclusão, estrutura-se o artigo em dois tópicos de desenvolvimento: primeiro, aborda-se teoricamente as burocracias como agentes no sistema internacional, detendo capacidade de influenciar a política internacional; e segundo, aplica-se os conhecimentos teóricos na observação da atuação do Secretariado da ONU na operacionalização das decisões e dos direcionamentos normativos relativos às operações de paz. Concluímos ressaltando que a compreensão das burocracias internacionais como atores relativamente autônomos permite uma reflexão crítica sobre a relevância das Organizações Internacionais na dinâmica do processo de formulação da política internacional e na construção da realidade social, especialmente no momento atual, em que a pandemia da COVID-19 vem colocando em xeque a capacidade das Organizações Internacionais de lidar com os problemas coletivos dentro das suas respectivas área de atuação.

Palavras Chave: Administração Pública Internacional; Burocracias Internacionais; Normas; ONU; Operações de Paz.

Abstract

This article discusses the agency of the United Nations (UN) bureaucracy in the construction of a normative reference framework for the elaboration of policies and for the performance of activities entrusted to the organization. From a theoretical point of view, the discussion is supported, on the one hand, in the sociological institutionalist literature of International Relations, especially in the argument of Michael Barnett and Martha Finnemore about the relative autonomy of bureaucracies and their capacity for agency in the construction of social reality, through the institutionalization of norms and categories that influence the reading of reality, the questions or problems identified in it and the responses given to these by the actors, at different levels. The influence capacity of bureaucracies is partly associated with the accumulated expertise in certain areas of activity. To understand the development of this expertise in the UN bureaucratic structure, we will also resort to the International Public Administration (IPA) literature. From this perspective, the accumulation of specialized knowledge in certain areas occurs thanks to a complex administrative structure that seeks to operate in a coordinated and integrated way in the elaboration and planning of international action, in the monitoring and continuous evaluation of these actions and in learning based on experiences. in the field. From an empirical point of view, the discussion will take place based on the analysis of the role played by the UN Secretariat in the development of multinational peace operations. Therefore, in addition to the introduction and conclusion, the article is structured into two development topics: first, the bureaucracies are theoretically approached as agents in the international system, with the capacity to influence international politics; and second, theoretical knowledge is applied in observing the performance of the UN Secretariat in operationalizing decisions and normative directions related to peace operations. We conclude by emphasizing that the understanding of international bureaucracies as relatively autonomous actors allows a critical reflection on the relevance of International Organizations in the dynamics of the process of formulating international politics and in the construction of social reality, especially in the current moment, when the COVID-19 pandemic has been calling into question the capacity of International Organizations to deal with collective problems within their respective areas of activity.

Keywords: International Bureaucracies; International Public Administration; Norms; Peace Operations; UN.

[1] Professor da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: janmarcellacerda@uft.edu.br

[2] Professora da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). E-mail: lmelo.raquel@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva estabelecer os fundamentos teórico-conceituais e empíricos que nos permitirão compreender o que faz das burocracias internacionais agentes no Sistema Internacional e de que forma exercem essa agência.

Partimos, aqui, de duas principais premissas. Primeiro, as Organizações Internacionais (OIs), representadas pelos seus respectivos Secretariados, são atores diferenciados dos seus Estados membros, constituindo-se em burocracias internacionais, com relativo grau de autonomia e capacidade de influência em relação a esses Estados (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BAUER; EGE, 2013; LITTOZ-MONNET, 2017). Segundo, as burocracias internacionais atuam na construção da realidade social, por meio da promoção e da institucionalização de normas que orientam os atores na leitura da realidade, na identificação de problemas – enquanto invisibilizam outros - e nas respostas consideradas legítimas para lidar com eles. As normas institucionalizadas e promovidas pelas burocracias internacionais não apenas moldam o comportamento dos atores internacionais (estatais e não estatais), mas também podem ter um impacto na constituição de suas identidades e preferências (BARNETT; FINNEMORE, 2004; WENDT, 1999). É nesse sentido que compreendemos o poder destas burocracias e, portanto, a sua relevância nas relações internacionais.

Sem menosprezar a centralidade dos Estados como atores, sustentamos que é substancial a participação das burocracias internacionais no processo de institucionalização de normas gerais dirigidas aos diferentes setores de atuação das OIs. Em outras palavras, as burocracias internacionais como atores relativamente autônomos, têm, em maior ou menor grau, um papel "produtivo" no processo político internacional.

Nessa perspectiva, o presente artigo se baseia no estudo empírico do papel do Secretariado da ONU no desenvolvimento das operações de paz multidimensionais. Para tanto, recorremos à pesquisa bibliográfica, em fontes secundárias e em documentos produzidos pelo Secretariado da ONU. O artigo está dividido em duas partes. A primeira consiste em uma discussão conceitual das duas premissas básicas mencionadas acima, ou seja, de que as burocracias são atores relativamente autônomos e que exercem influência na construção da realidade social por meio da institucionalização e da promoção de normas. Nesta secção, faremos um breve resumo das principais perspectivas teóricas acerca das organizações internacionais tanto na literatura de RI como na de Administração Pública, por entender que a articulação entre essas duas áreas permitirá o preenchimento de lacunas importantes na conceitualização das burocracias internacionais, além de permitir uma compreensão mais ampla da

operacionalização das atividades confiadas às OIs e desenvolvimento de *expertise* nas suas respectivas áreas de atuação, central para a sua legitimidade e capacidade de influência no meio internacional.

A segunda parte do artigo trata propriamente do papel do Secretariado da ONU na institucionalização de um quadro de referência normativo no campo das operações de paz e do desenvolvimento *pari passu* de uma complexa estrutura administrativa para atender as demandas nessa área. Analisaremos, ainda, a atuação da Secretariado à luz dos conceitos e das perspectivas teóricas adotadas, a fim de compreender de que forma esta burocracia exerceu influência na construção da realidade social.

AS BUROCRACIAS INTERNACIONAIS COMO AGENTES NO SISTEMA INTERNACIONAL

As Organizações Internacionais (OIs) são estudadas nas Relações Internacionais (RI) basicamente sob duas perspectivas (BAUER; EGE, 2013; BAUER *et al*., 2009). A primeira, atribuída às teorias racionalistas, especialmente às suas vertentes liberais, que, apesar de compreenderem as OIs como instrumentos da vontade dos estados, entendem que elas têm capacidade de influenciar e constranger o comportamento destes. São tratadas, portanto, como "variáveis intervenientes", na medida em que explicariam a mudança nas estratégias adotadas pelos estados – ou seja, mudança na sua política externa - para alcançar os seus interesses nacionais – estes permanecendo fixos - em função dos incentivos oferecidos pelas OIs a comportamentos cooperativos (KEOHANE; AXELROD, 1985; HERZ; HOFFMANN, 2004; BAUER *et al*., 2009). Tal perspectiva é útil para justificar a criação e importância das OIs como um instrumento que, ao minimizar custos de transação, ajudam os estados a cooperarem entre si, e, assim, obterem ganhos mútuos, especialmente do ponto de vista comercial e econômico. Entretanto, não nos permite enxergar essas OIs como agentes em sua própria capacidade, cuja influência se dá também na constituição das identidades e das próprias preferências dos atores, incluindo os estados.

A segunda forma de compreender as OIs está associada às teorias sociológicas das Relações Internacionais, com destaque para o institucionalismo sociológico, que as compreende como burocracias internacionais. Essa perspectiva ganhou corpo no campo das Relações Internacionais a partir dos anos de 1990 (LITTOZ-MONNET, 2017), tendo como uma das contribuições mais relevantes o trabalho de Michael Barnett e Martha Finnemore (2004). Partindo de uma concepção weberiana de burocracia como organização racional, os autores conceituam burocracia internacional como uma forma social diferenciada de autoridade com uma lógica interna e propensões comportamentais próprias, definida por

quatro características centrais, quais sejam, a hierarquia, a continuidade, a impessoalidade e a *expertise* (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

A estrutura hierárquica das burocracias internacionais garante que cada servidor internacional tenha definida sua esfera de competência dentro de uma divisão de trabalho interna, pela qual deve responder perante os seus superiores. Tal estrutura é claramente identificável na burocracia onusiana, em que os diferentes departamentos, unidades e postos de trabalho são hierarquicamente organizados e subordinados ao Secretário-Geral da organização. A continuidade das burocracias reflete-se na existência de uma estrutura salarial por tempo integral e de um plano de carreira para os seus funcionários. Isso ajuda a estabelecer uma relação de lealdade entre os servidores civis internacionais e a organização onde trabalham, além de eliminar a preocupação deles em garantir uma "colocação" em seu país de origem (MOURITZEN, 1990). A impessoalidade se refere à condução das atividades da OI, que deve estar amparada em regras e procedimentos operacionais estabelecidos, o que supostamente afastaria a possibilidade de influências arbitrárias e politizadas sobre as burocracias no desempenho de suas funções (BARNETT; FINNEMORE, 2004).

A *expertise* é o conhecimento especializado atribuído às OIs e aos seus especialistas, adquirido através da experiência e do treinamento (BARNETT; FINNEMORE, 2004). Esta característica está intrinsecamente associada à capacidade das burocracias de exercerem agência na construção da realidade social. O conhecimento especializado está na base da autoridade normalmente atribuída às OIs pelos estados para avaliar e resolver problemas. Barnett e Finnemore (2004, p. 05) definem autoridade como sendo "the ability of one actor to use institutional and discursive resources to induce deference from others". Quanto maior a habilidade da organização para lidar com os problemas identificados, maior será a autoridade das OIs dentro do respectivo campo de atuação.

A autoridade das burocracias internacionais lhes confere a possibilidade de uma atuação política, especialmente por meio das iniciativas discricionárias do seu chefe administrativo, o Secretário Geral (SG), como representante da organização, no desempenho dos papéis e atividades a ela delegadas pelos seus estados membros. Exemplo dessa atuação política está no artigo 99 da Carta da ONU, que confere ao SG a prerrogativa de "chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais".

Entretanto, o alcance do papel político do SG dependerá de determinados fatores, dentre os quais a conjuntura das relações internacionais (PÉREZ DE CUÉLLAR, 1993) e a interpretação pessoal dada por cada indivíduo que assuma tal posto, em relação à independência do Secretariado (JOHNSTONE, 2003). Esta tarefa interpretativa do SG em relação ao papel político da organização sob o seu comando, todavia, não deve ser entendida como uma manifestação unilateral de autoridade, uma vez que

dependente da aceitação dos Estados membros, dentro de um contexto específico. Assim, o poder de persuasão do SG, ou seja, a sua habilidade de fazer com que outros acatem o seu julgamento, depende em parte da sua autoridade e, em parte, da legitimidade da posição tomada (JOHNSTONE, 2003).

Em suma, a perspectiva institucional sociológica aqui exposta, ao compreender as burocracias internacionais como atores sociais e políticos relativamente autônomos é essencial para entender a agência e o poder das OIs no sistema internacional. O seu argumento geral, entretanto, apresenta uma imprecisão conceitual, uma vez que usa indistintamente os termos OI e burocracia internacional. Dessa forma, os autores não distinguem a dimensão intergovernamental da esfera burocrática da organização, o que dificulta a compreensão dos mecanismos específicos de exercício de influência dessas burocracias separada dos Estados que as compõem (BIERMANN, 2017). É nesse sentido a crítica que Bauer e Ege (2017) vêm desenvolvendo na discussão sobre burocracias internacionais no campo da administração pública.

Biermann e Siebenhüner (2009) defendem que uma organização internacional é um arranjo institucional que combina a existência de um grupo de burocracias e uma estrutura normativa, os quais são institucionalizados por atores estatais e não estatais. Do mesmo modo que em Lacerda (2017), o presente artigo concorda com a necessidade de diferenciar o conceito de burocracia internacional do de organização internacional, mas não como categorias incompatíveis. Diferencia-se, aqui, o conceito de burocracia internacional em sentido amplo, adotado pelo institucionalismo sociológico, ao tratar de forma genérica a ONU, a OEA, etc., do conceito mais estrito empregado na literatura de Administração Pública Internacional (API), representada por Bauer *et al*. (2009) e por Biermann e Siebenhüner (2009), ao trabalhar com os Secretariados, órgãos, departamentos e programas das OIs.

Bauer *et al*. (2009) apontam as seguintes diferenciações da API em relação ao institucionalismo sociológico: 1) empregam um conceito mais estreito ou restrito de burocracias internacionais, separando-as das OIs; 2) partem de uma perspectiva menos preocupada com as patologias das burocracias internacionais e mais com a capacidade de resolver problemas; e 3) confiam mais nas contribuições de estudos organizacionais e de gestão, ao invés das noções de Weber de atores racionais-legais.

Fleischer e Reiners (2021) chamam atenção para a necessidade de mais colaboração entre o campo das Relações Internacionais e da API, a fim de identificar pontos de interseção entre essas perspectivas e avançar no conhecimento sobre as burocracias internacionais. Embora a discussão deste artigo se aproxime mais da abordagem institucionalista sociológica, na tentativa de compreender o papel das burocracias das Organizações Internacionais na governança global e, mais amplamente, na construção da realidade social, reconhecemos a importância de uma definição mais precisa dessas

burocracias, a fim de analisar sua relativa autonomia e as suas interações com as estruturas governamentais dentro organização e com agentes externos – outras burocracias, ONGs, comunidades epistêmicas (RUGGIE, 1975). Acreditamos que neste e em outros aspectos, as teorias de Administração Pública Internacional podem agregar conhecimentos e ferramentas analíticas significativas para o estudo das burocracias internacionais.

Ao focar na dimensão operacional das burocracias, elas nos permitem compreender a complexidade dessas estruturas burocráticas, a especialização e a coordenação entre diferentes setores envolvidos no planejamento, no monitoramento, na avaliação contínua e na produção de conhecimento especializado nas áreas de atuação da OI. As teorias de API também podem nos ajudar a compreender, em certa medida, mudanças nas estratégias e nas normas que orientam as atividades da OI, como resultado de suas interações com atores externos e como os *inputs* desses atores são absorvidos pela estrutura burocrática. Em um artigo de 2009, Thomas Weiss, Tatiana Caryannis e Richard Jolly discutem o que eles chamam de "terceira ONU", referindo-se àqueles atores associados à organização, mas não formalmente parte dela, incluindo organizações não-governamentais, especialistas, consultores, comissões independentes e outros grupos de indivíduos os quais "ajudariam a produzir mudanças nas ideias, políticas, prioridades e práticas inicialmente vistas como indesejáveis ou problemáticas por governos e secretariados internacionais" (WEISS; CARYANNIS; JOLLY, 2009, p. 123). As teorias de API podem contribuir para compreender a operacionalização dessas mudanças no âmbito da burocracia.

De acordo com Ege e Bauer (2013), os teóricos da Administração Pública consideram as OIs como um nível adicional de interação entre política e administração, dentro e através de níveis regionais, nacionais e internacional, sendo chave para compreender uma governança multinível necessária à compreensão das questões internacionais.

No presente artigo, buscamos articular a abordagem de Barnett e Finnemore com esta nova literatura que vem sendo desenvolvida na área da administração pública, a fim de dar mais especificidade à nossa concepção, ilustrada na imagem de "duas ONUs". A primeira seria a ONU intergovernamental, composta por Estados soberanos representados pelos seus respectivos governos. A segunda, foco de nosso interesse, consiste na burocracia propriamente dita, destacando-se os secretariados das organizações internacionais, bem como as suas agências e programas, ou seja, o serviço civil internacional representado pelo Secretário Geral e pelo corpo de funcionários a serviço da organização, pagos com os recursos a ela destinados (WEISS, 2009). É sobre esta "segunda ONU" que passaremos a discutir agora.

O PAPEL DO SECRETARIADO DA ONU NO DESENVOLVIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS

A partir do início dos anos 1990, com a proliferação dos conflitos intraestatais no pós-guerra fria e a ampliação dos componentes e do escopo das operações de paz, a burocracia onusiana se empenhou na institucionalização de um quadro de referência normativo para orientar as atividades de construção da paz em sociedades domésticas, visando, ao mesmo tempo, o estabelecimento de uma paz autossustentável no nível local e a promoção da segurança internacional (MELO, 2006).

A construção de um quadro de referência normativo implica um processo de institucionalização de conceitos, normas e procedimentos relativos a uma determinada área de atuação da organização, ou seja, a sua consolidação como referência para a conduta dos atores em uma determinada estrutura social. Adotaremos, aqui, a definição de Ruggie (1998, p. 54) para quem "institutionalization, as sociologists define the term, is said to coordinate and pattern behavior, to channel it in one direction rather than all others that are theoretically and empirically possible".

O Secretariado da ONU, representado pelo seu Secretário Geral, ao exercer liderança intelectual (YOUNG, 2001) na promoção de determinadas normas exerce papel ativo na construção de quadros de referência que orientarão as atividades da Organização em diversas áreas de atuação. Isto se aplica, portanto, ao processo de institucionalização de um quadro de referência para as operações de paz multidimensionais, com foco na construção de Estados baseadas no modelo de estado democrático liberal como o caminho para o estabelecimento de uma paz autossustentável em sociedades pós-conflito.

Esse processo ganhou impulso a partir de 1992 e foi alicerçado pela produção de *expertise* na área de *peacebuilding*, quer por meio da elaboração de inúmeros relatórios e estudos, quer pela criação de uma complexa estrutura administrativa, composta de departamentos, unidades e setores específicos, dentro do Secretariado, destinados ao planejamento e operacionalização das operações de paz. Nesse sentido, é emblemática a criação, naquele ano, no contexto de uma grande reforma da estrutura administrativa do Secretariado, do Departamento de Operações de Paz (DPKO), um novo espaço institucional que passou a centralizar o planejamento e operacionalização das referidas operações, que ocorria até então de modo desagregado, bem como a produção e publicação de manuais contendo orientações normativas aplicáveis às operações de paz e usados como material de treinamento para os seus componentes.

No que se refere à produção de *expertise,* é fundamental mencionar o relatório intitulado *Uma Agenda para a Paz*, do Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali. O documento tornou-se o marco das operações de paz multidimensionais, ao consolidar as suas principais características e os seus parâmetros de atuação, que, na verdade, já vinham se manifestando nos mandatos das missões

aprovados pelo Conselho de Segurança, entre 1989 e 1992. O relatório de Boutros-Ghali (1992) parte de uma concepção particular de estado, com base no modelo democrático liberal já citado, como referência para orientar o trabalho de construção institucional e consolidação da paz pós-conflito desempenhado em maior ou menor grau pelas Nações Unidas (ONU, 1992).

Em *Uma Agenda para a Paz*, a atuação das operações multidimensionais no campo político-institucional incluía três principais eixos: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral (ONU, 1992). Cada um destes eixos abarcava tanto funções de curto quanto de longo prazo, as primeiras pensadas para garantir a segurança dos indivíduos durante o período transitório e para criar condições propícias ao desempenho das atividades de longo prazo, voltadas para a construção e/ou fortalecimento das instituições do estado de direito no âmbito local.

Uma das funções básicas das operações multidimensionais era o monitoramento dos direitos humanos, realizado, inicialmente, pelo componente de direitos humanos, com ajuda do componente de polícia civil (CivPol) das missões despachadas, por meio da investigação e relato de casos de abuso. Tal atividade era desempenhada com base nos padrões internacionais de direitos humanos e em orientações técnicas compiladas nos diversos manuais de treinamento produzidos pelo Secretariado, especialmente no âmbito do Escritório do Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos (OHCHR) (MELO, 2006).

Outra atividade que se consolidou na década de 1990 foi a assistência ao estabelecimento de mecanismos de justiça transitória, iniciada com o suporte ao estabelecimento de uma Comissão da Verdade pela ONUSAL, operação de paz da ONU em El Salvador (1991-1995), mas que se expandiu, à medida em que aqueles mecanismos se diversificavam. As operações de paz passaram, então, a assistir no estabelecimento de tribunais internacionais *ad hoc* e tribunais híbridos, além de atuarem no desenvolvimento de novas formas, não judiciais, de compensação a vítimas de abusos e suas famílias. O objetivo destes mecanismos (judiciais ou não) eram tanto promover a reconciliação de uma sociedade marcada por clivagens étnicas, religiosas ou políticas, como difundir a noção de justiça e prestação de contas perante a lei, como o pilar de sustentação do estado de direito nos contextos domésticos (ONU, 1995).

No campo da manutenção da lei e da ordem, o componente de polícia civil (CivPol) consolidou as atividades de monitoramento e suporte ao corpo de polícia local, assumindo, por vezes, quando definido em mandato, o papel de polícia executiva, como ocorreu em Kosovo (UNMIK, 1999) e em Timor Leste (UNTAET, 1999; UNMISET, 2000).

No eixo da assistência eleitoral, os componentes eleitorais das missões se concentravam na verificação das várias fases do processo, culminando nas eleições locais. O objetivo era assegurar o

respeito aos padrões democráticos internacionais básicos, conferindo, desse modo, legitimidade aos resultados das urnas, que marcava a transferência de poder para o governo legitimamente eleito e o fim do período transitório.

A construção ou fortalecimento institucional era o marco de um outro grupo de atividades que ganhava cada vez mais espaço na prática das referidas operações. No campo dos direitos humanos, a atuação da ONU era direcionada para dois aspectos básicos. De um lado, o desenvolvimento de um programa educacional com o objetivo de promover e difundir uma cultura de direitos humanos nas sociedades locais e, de outro, a reforma das instituições domésticas, destacando-se a assistência na elaboração ou reforma da constituição nacional, com o objetivo de garantir a incorporação de padrões internacionais de direitos humanos.

No campo da polícia civil, a construção institucional era direcionada para a assistência da CivPol na criação e treinamento de novos corpos de polícia local, com base nos padrões internacionais de direitos humanos e democracia, no equilíbrio étnico e de gênero na composição da força policial e nos padrões de polícia democrática e de policiamento voltado para a comunidade.

Até finais dos anos de 1990, o quadro de referência das operações de paz revelava uma lacuna significativa no tratamento de questões relacionadas à reforma dos sistemas judiciário e correcional domésticos, a despeito da importância fundamental destas instituições para o estabelecimento do estado de direito (MELO, 2006). O descompasso entre a evolução institucional da polícia civil local e a estagnação do sistema de justiça passou a ser percebido como um sério obstáculo ao trabalho das operações de paz e ao processo de consolidação da paz a longo prazo.

A preocupação do Secretariado com esta questão foi surgindo, em parte, como resultado das lições depreendidas das experiências da ONU em campo. Entretanto, embora problemas neste sentido tenham se manifestado ainda nos primeiros anos da década de 1990 – a experiência em Camboja é um dos exemplos disso – a consolidação do papel das operações de paz no campo da justiça e o foco no estabelecimento do estado de direito só veio a ocorrer a partir de 2000. É importante observar que, um ano antes, a ONU (nas suas instâncias intergovernamentais) reconheceu, pela primeira vez, a existência de um direito à democracia, através da adoção da Resolução 1999/57 da Comissão de direitos humanos. De acordo com o documento, o direito a um governo democrático inclui o estado de direito, que implica na proteção legal aos direitos, interesses e segurança pessoal dos cidadãos, na administração da justiça de maneira justa e na independência do judiciário (MELO, 2006).

Destarte, oito anos após Uma Agenda para a Paz, outro marco no quadro de referência para as operações de paz foi produzido. O "Relatório Brahimi" (2000), como ficou conhecido, foi o produto de esforços no sentido de fazer uma ampla revisão destas operações, sob todos os seus aspectos, realizada a

pedido do então Secretário-geral da ONU, Kofi Annan. Para esta tarefa, Annan criou uma equipe presidida pelo ex-ministro das relações exteriores da Argélia, Lakdar Brahimi, composta por personalidades eminentes de diferentes origens e com experiência nos campos de manutenção e construção da paz, desenvolvimento e assistência humanitária. O documento trouxe recomendações formuladas para assistir no planejamento e operacionalização das referidas missões, consolidando tendências e lições das experiências em campo e reafirmando orientações normativas gerais legitimadas no âmbito da ONU como um todo (ONU, 2000).

No campo do *peacebuilding,* o relatório Brahimi recomendava uma "mudança" doutrinária nas operações de paz, no sentido de concentrar esforços visando a sustentar o estado de direito e o respeito aos direitos humanos nas sociedades pós-conflito. Isto requeria uma reconceitualização do papel da CivPol e o desenvolvimento de uma abordagem de equipe integrada, de modo a envolver um trabalho coordenado de especialistas em sistemas judicial e penal, em direitos humanos e em polícia.

A partir daí, os debates sobre a questão se intensificaram no âmbito da ONU. Um dos resultados disto foi a criação, em 2002, da *Criminal Law and Judicial Advisory Unity* (CLJAU), dentro do DPKO, por iniciativa do Secretário-Geral, seguindo recomendação dos estados membros da organização (MELO, 2006). A CLJAU ficou encarregada de ajudar no desenvolvimento de estratégias de implementação do estado de direito no planejamento das operações de paz.

Outro importante resultado das discussões sobre o assunto foi a produção do relatório do Secretário-Geral sobre estado de Direito e Justiça Transitória em sociedades em conflito e pós- conflito (2004). Juntamente com a criação da CLJAU, este relatório é um forte indicador da tendência do Secretariado a focar no estabelecimento do estado de direito, fazendo deste aspecto uma prioridade no planejamento das missões e na condução das suas atividades em campo (ONU, 2004).

Esta tendência se refletiu nos mandatos e nos componentes das operações de paz. Das cinco operações multidimensionais estabelecidas entre 2003 e 2006, todas incluíam expressamente em seu mandato a assistência ao estabelecimento do estado de Direito (UNOCI, MINUSTAH e UNMIS) ou o suporte aos sistemas judicial e correcional (UNMIL, ONUB e UNMIS) e passaram a contar com componentes específicos de estado de direito, cujo objetivo geral era prestar assistência técnica nos processos de desenvolvimento constitucional e no fortalecimento das instituições legislativas, executivas, judiciárias e correcionais no nível local (MELO, 2006).

O foco no estabelecimento do estado de Direito foi acompanhado da ênfase crescente na construção institucional na área eleitoral, por meio da prestação de assistência técnica pelo pessoal da ONU na criação dos sistemas eleitorais domésticos. Enquanto até meados da década de 1990, a atuação dos componentes eleitorais se concentrava na verificação do processo eleitoral e certificação dos seus

resultados, especialmente a partir de 1999, os mandatos das missões passaram a incluir, invariavelmente, a assistência técnica no desenvolvimento institucional doméstico na área eleitoral (MELO, 2006).

A ênfase nas questões de gênero e na proteção de mulheres e crianças, também notadamente a partir de 1999, manifestou-se na inclusão de especialistas em gênero e em direitos da criança no contingente civil das missões, com o propósito de garantir o equilíbrio de gênero, o respeito aos direitos das mulheres e a sua participação na vida pública local em todos os campos e enfatizar a proteção das crianças, especialmente contra a violência, a exploração sexual e os abusos praticados sobremaneira em situações de conflito armado. Neste sentido, o drama das crianças soldados é um exemplo contundente (MELO, 2006).

Merece destaque, ainda, a questão do uso da força para a proteção de civis. Os debates sobre esse tema põem em confronto dois princípios importantes do contexto normativo internacional do pós-Guerra Fria: o respeito aos direitos humanos e o princípio da soberania. Nos primeiros anos da década de 1990, a articulação entre direitos humanos e segurança internacional possibilitou o estabelecimento de operações de paz para lidar com as graves crises humanitárias na Somália e na Bósnia (MELO, 2006).

Entretanto, o fracasso da ONU na proteção de civis em ambos os casos levou a um desgaste na imagem da organização e à retração não apenas dos Estados membros das Nações Unidas, mas do próprio Secretariado quanto ao uso da força para a proteção de civis (MELO, 2006), o que levou a organização a outro grandre fracasso, dessa vez em Ruanda. Para Barnett e Finnemore (2004), a não interferência no conflito ruandense foi a política escolhida pelo Secretariado, como resultado da cultura de *peacekeeping* existente no âmbito da burocracia onusiana e não simplesmente uma antecipação ou resposta aos desejos dos estados membros do Conselho de Segurança. De acordo com as regras do *peacekeeping,* se havia uma guerra civil em andamento, não haveria bases para o funcionamento de uma operação de manutenção da paz, uma vez que não havia paz a se manter. As regras de imparcialidade e consentimento das partes foram especificamente elaboradas para evitar o envolvimento da ONU em situações instáveis como a de Ruanda. Aplicando estas regras, o Secretariado posicionou-se a favor da não-intervenção, percebida como a estratégia apropriada ao caso e para proteger a autoridade/credibilidade internacional da organização. Assim, a forma como a questão de Ruanda foi apresentada pelo Secretariado ao Conselho de Segurança influenciou as respostas dadas por este órgão, tirando de pauta, nos debates ali ocorridos, qualquer consideração sobre intervenção. Barnett e Finnemore (2004) argumentam que, embora não se afirmar que uma representação alternativa de Ruanda pelo Secretário-Geral teria alterado a decisão do Conselho de Segurança, há evidências que sugerem que isto poderia ter ocorrido.

Este argumento é consistente com o fato de que, pelo menos dois meses antes do início do genocídio em Ruanda, em 7 de abril de 1994, o Secretário Geral foi informado pelos oficiais da UNAMIR (Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda) sobre o risco de genocídio no país (ONU, 1999). Apesar da insistência do comando militar em campo em agir para evitar o pior, as instruções superiores foram de contenção e manutenção das regras de engajamento tradicionais. Mais notável, ainda, foi o fato destas informações não terem sido passadas ao Conselho de Segurança, o que só veio a ocorrer num relatório do Secretário-geral de 31 de maio, depois que o genocídio já havia há muito começado.

A postura do Secretariado, portanto, contribuiu para que a UNAMIR assistisse passivamente ao genocídio de aproximadamente 800.000 pessoas, o que gerou duras críticas à ONU por parte da mídia internacional, de intelectuais, de organizações não-governamentais internacionais de direitos humanos e também do relatório independente produzido à pedido do Secretário-Geral Kofi Annan sobre o caso de Ruanda (MELO, 2006).

A partir daí, o posicionamento do Secretariado em relação ao uso da força para a proteção de civis pelos *peacekeepers* se tornou mais assertiva. Confirmando essa tendência, o relatório do *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (2004) ressalta que o princípio da imparcialidade se refere ao cumprimento do mandato da missão, não à neutralidade diante da violência contra civis por qualquer dos grupos locais adversários (ONU, 2004).

Como visto até aqui, o processo de institucionalização das operações de paz envolve um trabalho incessante e contínuo por parte do Secretariado da ONU para aprimorar as estratégias e a performance das missões. Além dos documentos já citados, vale mencionar ainda o *United Nations Peacekeeping Operations - Principles and Guidelines* (2008), também chamado de *Capstone Doctrine,* produzido pelo Departamento de Operações de Paz; o documento interno produzido pelo DKPO e pelo DPS (*Department of Field Support*) intitulado *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping* (2009), o *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations* (2015), relatório produzido por um painel de experts a pedido do então Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, contendo uma ampla revisão das operações de paz. Mais recentemente, em 2020, destaca-se o *United Nations Community Engagement Guidelines on Peacebuilding and Sustainable Peace*, que estabelece parâmetros o engajamento da população local nos esforços de reconstrução desempenhados pela ONU e o *Gender Equality and WPS Resource Package,* um manual dirigido ao pessoal envolvido no *peacekeeping* em campo e na sede da ONU com o propósito orientar a prática das operações de forma consistente com os parâmetros estabelecidos pela Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança sobre Mulheres, Paz e Segurança (WPS).

Em todos esses documentos, as normas de direitos humanos e de democracia permanecem como os dois grandes pilares a orientar o trabalho da organização. É significativa a ênfase nas questões de gênero e no engajamento e empoderamento da população local – embora esse engajamento esteja atrelado à "imposição" de uma concepção ocidental legalista dos direitos humanos, em detrimento de uma concepção mais ampla que incorpore valores e preceitos consistentes com os direitos humanos presentes na sociedade local (GROVOGUI, 2006). É também possível notar uma maior parcimônia em relação a mandatos impositivos, acompanhada de um foco crescente na prevenção e na mediação de conflitos.

Sob o aspecto operacional, destaca-se a complexa rede de órgãos e unidades da estrutura burocrática da ONU envolvidos na concepção e no planejamento das operações de paz. No relatório do Secretário-Geral acerca da implementação das recomendações do *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations* (2015), Ban Ki-Moon menciona a existência de uma política sistêmica nas Nações Unidas de planejamento e avaliação integrada que necessita ser implementada de forma consistente e continuamente refinada.

Nesse contexto, destaca-se o papel do Departamento de Operações de Paz (DPKO), do Departamento de Suporte Operacional (DOS) e do próprio escritório do Secretário-Geral. Também vale mencionar iniciativas de coordenação entre departamentos e agências da ONU, como o trabalho desenvolvido em conjunto pela ONU Mulher, pelo DPKO e pelo Departamento de Assuntos Políticos para fortalecer a provisão de suporte técnico substantivo para as missões no que diz respeito às questões de gênero e à completa participação das mulheres no campo da paz e da segurança (ONU, 2015).

O relatório do Secretário-Geral (S/2015/682) cita, ainda, a crescente colaboração entre a ONU e outras organizações internacionais, como o Baco Mundial, o FMI e bancos regionais visando a um engajamento coerente em países em crise. Além disso, o Secretariado vem reiterando a necessidade de intensificar o esforço conjunto e articulado da ONU com organizações internacionais e blocos regionais, como a União Africana, a Liga Árabe e a União Europeia, visando o desenvolvendo de parcerias estratégicas necessárias para coordenar respostas às dinâmicas e demandas específicas de cada conflito.

Todas essas iniciativas demonstram um esforço de coordenação administrativa multinível (BAUER; EGE, 2017) envolvendo diferentes setores dentro e fora da burocracia, incluindo as estruturas governamentais da Organização e as estruturas administrativas das missões em campo.

Ao descrever o desenvolvimento deste arcabouço normativo e operacional das operações de paz, no âmbito do Secretariado, buscamos ressaltar a agência da burocracia onusiana, mais precisamente do seu Secretariado Geral. Com base na teoria construtivista (WENDT, 1999), argumentamos que, mais do que simplesmente refletir as preferências das potências ocidentais dentro da ONU, a atuação desta

burocracia deve ser compreendida levando em conta a existência de preferências próprias e de uma identidade corporativa de natureza marcadamente liberal, desde a sua concepção. Isso fica patente na Carta da Organização, nos discursos e nos documentos oficiais produzidos pelo Secretariado e explica, em certa medida, a sua opção pela promoção das normas inerentes ao modelo democrático liberal e a associação desse modelo ao estabelecimento de uma paz autossustentável nas sociedades pós-conflito (MELO, 2006), o que é motivo de intensas críticas na academia por teóricos de diferentes vertentes, no campo dos chamados estudos críticos para a paz.

A perspectiva institucionalista sociológica nos ajuda a compreender que, embora desprovida de poder estrutural, a burocracia onusiana, devido em parte à *expertise* desenvolvida e acumulada no campo das operações de paz – por meio das experiências em campo, da extensiva produção doutrinária e do aparato burocrático-institucional especializado construído ao logo do tempo - passa a gozar de reconhecida autoridade por parte dos estados membros da organização, o que lhe dá relativa autonomia para influenciar no direcionamento normativo das operações de paz, promovendo e consolidando uma determinada visão de mundo, em detrimento de outras, sendo, assim, sujeito ativo na construção da realidade social. Assim como outros atores, a agência das burocracias também deve ser compreendida dentro de um contexto normativo mais amplo, o que Wendt (1999) chama de "cultura internacional", ou seja, as ideias compartilhadas no ambiente internacional acerca da natureza e do funcionamento do sistema internacional, das identidades e, consequentemente, dos interesses dos atores que o integram. Nesse sentido, o comportamento das burocracias também tem relação com as suas identidades e com os interesses formulados em função destas.

Ademais, como atores relativamente autônomos, as burocracias internacionais também desenvolvem comportamentos disfuncionais ou "patologias" (BARNETT; FINNEMORE, 1999), como observado nos casos citados aqui, acerca da proteção dos direitos humanos de civis em situações de conflito. Essas patologias estão frequentemente ligadas a mecanismos próprios das burocracias, como a tendência de padronização, ou seja, de criar categorias ou "fórmulas" universais – como ocorre com as operações de paz, por exemplo – e aplicá-las em diferentes contextos, minimizando as especificidades e as diversidades existentes. Para Barnett e Finnemore (2004), isso se deve, em parte, pela visão burocrática de que o conhecimento técnico é transferível de forma transversal às situações concretas. Outros mecanismos, como a "racionalização da irracionalidade" (BARNETT; FINNEMORE, 2004), ou seja, a rigidez em relação a regras e procedimentos e a normalização de situações excepcionais também estão relacionados à natureza e características das burocracias.

As patologias podem gerar disfunções burocráticas, que se configura quando as burocracias fogem ou modificam suas funções burocráticas ora pelos comportamentos indesejáveis das OIs por

culpa dos Estados ora pelos seus próprios erros, perversidades e desastres (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 200). De acordo com Guedes e Silva (2003), essas disfunções também são observadas na Teoria da Burocracia de Weber, como consequências de processos burocráticos não adequados. Seguindo essa lógica, a possibilidade de ocorrência de falhas e disfunções nas burocracias internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

A teoria da Administração Pública Internacional nos permite analisar mais detalhadamente a estrutura administrativa da burocracia onusiana e como ela se organiza e se articula para operacionalizar as decisões e os direcionamentos normativos relativos às suas áreas de atuação, no caso desse artigo, às operações de paz. Essa perspectiva contribui para a compreensão das organizações internacionais não como um bloco "monolítico", mas como um conjunto de estruturas complexas, compostas de diferentes entidades e órgãos que interagem entre si (KNILL; STEINEBACH, 2023). Há, portanto, uma estrutura governamental, mas também uma estrutura burocrática administrativa internacional, que, como bem colocam Knill e Steinebach (2023), podem ser vistas como um "'sistema dentro do sistema', que interage com outras partes da OI assim como com o ambiente internacional mais amplo" (tradução livre).

Considerando que o acúmulo de um conhecimento especializado, pretensamente técnico e neutro, está na base do poder exercido pelas burocracias internacionais (HASS, 1990; BARNETT; FINNEMORE, 2004), torna-se relevante discutir criticamente a *expertise* como e por quem essa *expertise* está sendo construída, quais as visões de mundo "imbutidas" e reproduzidas pela aplicação prática desse conhecimento e quais as implicações disso, especialmente para as populações de estados onde essas organizações atuam, por exemplo por meio de operações de paz. Esses e outros aspectos são levantados por Littoz-Monnett (2017) e constituem um ponto de partida importante para se questionar as visões de mundo inerentes ao quadro de referência normativo aplicado pela ONU na reconstrução de estados classificados como "falidos" via operações de paz. Também contribuem para essa discussão estudos sobre a representação geográfica dos servidores das burocracias internacionais (ECHKHARD; STEINEBACH, 2021). Além do processo de formação de *expertise,* outra questão importante é compreender como e com que propósitos esse conhecimento especializado é mobilizado pelas burocracias (LITTOZ-MONNET, 2017).

O crescente número de estudos preocupados em compreender essas e outras questões relativas às burocracias internacionais sugerem um reconhecimento, no campo das Relações Internacionais acerca da capacidade de agência dessas burocracias e dos seus impactos no cotidiano das populações e estados, especialmente do Sul Global. Por isso, a necessidade de que elas sejam estudadas de forma independente dos estados que a compõem.

CONCLUSÃO

Podemos concluir que as organizações internacionais são atores relativamente autônomos e com capacidade da agência no sistema internacional, de forma independente dos estados que as compõem. Tal posição é sustentada pela existência de burocracia administrativa, composta por um corpo permanente de servidores civis com identidade corporativa própria e uma cultura diferenciada da dos seus Estados membros – que devem ser compreendidas dentro de um contexto normativo mais amplo (cultura internacional) e das interações com estados e outros atores.

Os Secretariados das OIs são a personificação dessa burocracia. A sua estrutura hierárquica e impessoal, bem como a produção de conhecimento especializado lhes confere parte da autoridade necessária para o exercício de poder/influência, com relativa autonomia no sistema internacional. Assim, as burocracias internacionais são agentes na construção da realidade social, problematizando determinados aspectos desta realidade e construindo "soluções" para os mesmos. Chamamos atenção para a capacidade de ação intencional dessas burocracias, com vistas à satisfação dos interesses próprios, definidos em função da sua identidade corporativa e das políticas administrativas no dia-a-dia dos seus corpos burocráticos (BAUER; EGE, 2013).

Nessa perspetiva, podemos compreender melhor o papel das Organizações Internacionais enquanto atores relativamente independentes dos seus estados membros, e também problemas e "patologias" relacionadas à natureza e características das suas estruturas burocráticas.

Ao combinar teorias, assim como feito por Lacerda (2017), esse artigo inovou em sua abordagem, ao tratar o conceito de burocracia internacional tanto no seu sentido "mais amplo" (perspectiva institucionalista sociológica) quanto no "mais restrito" (teoria da Administração Pública Internacional). Assim, as OIs são, simultaneamente, (a) burocracias internacionais, na medida em que são formas sociais distintas de organização com lógica interna e que geram certas tendências comportamentais, com características qualificadoras de hierarquia, continuidade, impessoalidade e conhecimento especializado (BARNETT; FINNEMORE, 2004); e (b) arranjos institucionais que combinam a existência de uma estrutura normativa e várias estruturas burocráticas que interagem entre si, com estados membros da organização e atores externos a ela (BIERMANN; SIEBENHÜNER, 2009; KNILL; STEINEBACH, 2023).

A primeira dimensão permite compreender a ONU como um ator internacional relativamente autônomo em relação aos seus Estados membros, com foco para a interação desta burocracia com outros atores internacionais – estatais ou não – e para a autoridade e o poder de influência que ela pode exercer na política internacional, nos seus respectivos campos de atuação. A segunda, chama atenção para o

funcionamento interno do Secretariado, seus departamentos, programas e órgãos, do ponto de vista do trabalho coordenado dessa estrutura administrativa para a produção de *expertise* e operacionalização dos mandatos a ela conferidos pelos Estados, a exemplo da atuação do Secretariado-Geral da ONU na construção de um quadro de referência normativo para as operações de paz e todo o trabalho envolvendo o planejamento e despacho dessas missões.

No presente artigo, trabalhamos com o argumento de que a burocracia onusiana, como um ator com relativa autonomia, tem tanto interesse quanto capacidade de influência no processo de institucionalização de normas no âmbito intergovernamental da ONU. Destaca-se, aqui, a liderança intelectual do Secretário-Geral no processo de institucionalização de normas, exercida com base na autoridade conferida à organização pelos seus Estados membros e na *expertise* da burocracia, acumulada por meio de um trabalho contínuo e permanente do seu pessoal, das experiências em campo e das interações com outros atores.

É importante notar, ainda, que, em qualquer estrutura social, os atores estão constantemente expostos a novas informações, novas ideias ou novas maneiras de articular ideias já existentes. A institucionalização de normas é, portanto, um processo dinâmico. Isto significa que os quadros de referência existentes para orientar a burocracia onusiana no desempenho das suas atividades não são construções estáticas, estando sempre sujeitos a alterações ou ampliações.

A influência do Secretariado nesse processo de institucionalização, entretanto, tem suas limitações. Além de depender da interpretação que a própria burocracia dará, em diferentes contextos, acerca do alcance do seu papel político, a sua capacidade de influência pode variar de acordo com a questão considerada e de quão diretamente esta questão está relacionada aos interesses comumente definidos pelos estados como interesses nacionais centrais. Isto não impede, no entanto, a influência das OIs na formação de interesses adicionais por parte dos atores estatais.

O caso das operações de paz deixa evidente a agência das burocracias internacionais na construção da realidade social – como por exemplo, o enquadramento de certos estados na categoria de "estados falidos ou colapsados" e a sua "reconstrução" a partir de um modelo específico de organização política, econômica e social, justificado com base no conhecimento especializado atribuído à organização nessa área. Isso deixa patente a necessidade de mais estudos, especialmente de natureza crítica, acerca das burocracias internacionais e do seu papel na construção/reprodução da realidade social.

REFERÊNCIAS

AXELROD, R.; KEOHANE, R. "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions". **World Politics**, vol. 1, n. 38, 1985.

BARNETT, M.; DUVALL, R. (eds.). **Power in global governance**. New York: Cambridge University Press, 2004.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". **International Organization**, vol. 4, n. 53, 1999.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. **Rules for the world**: international organizations in global politics. Washington: Cornell University Press, 2004.

BAUER, S.; *et al*. "Understanding International Bureaucracies: Taking Stock". *In*: BIERMANN, F.; SIEBENHÜNER, B. (eds.). **Managers of global change**: influence of international environmental bureaucracies. Cambridge: MIT Press, 1999.

BAUER, M. W.; EGE, J. "International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective". *In*: REINALDA, B. (ed.). **Routledge Handbook of International Organization**. London: Routledge, 2013.

BAUER, M. W.; KNILL, C.; ECKHARD, S. (eds.). **International Bureaucracy**: Challenges and Lessons for Public Administration Research. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.

BIERMANN, F.; SIEBENHÜNER, B. (eds.). **Managers of global change**: influence of international environmental bureaucracies. Cambridge: MIT Press, 2009.

ECKHARD, S.; STEINEBACH, I. "Staff recruitment and geographical representation in international organizations". **International Review of Admnistrative Sciences**, vol. 87, n. 4, 2021.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. "International norm dynamics and political change". **International Organization**, vol. 52, n. 4, 1998.

FLEISCHER, J.; REINERS, N. "Connecting International Relations and Public Administration: Toward A Joint Research Agenda for the Study of International Bureaucracy". **International Studies Review**, n. 23, 2021.

GORDENKER, L. **The UN Secretary-General and Secretariat**. London: Routledge, 2005.

GROVOGUI, S. N. "Mind, body, and gut! Elements of a postcolonial human rights discourse". *In*: JONES, B. G. (ed.) **Decolonizing international relations**. Washington: RowMan and Littlefield Publishers, 2006.

GUEDES, T. A.; SILVA, F. S. "Gestão de Saúde Pública no Brasil à luz da teoria da burocracia: escassez de médicos especialistas e desigualdade regional de acesso". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 13, n. 37, 2023.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais**: história e práticas. São Paulo: Editora Elsevier, 2004.

JOHNSTONE, I. "The role of the UN Secretary-general". **Global Governance**, n. 9, 2003.

KNILL, C.; STEINEBACH, I. (eds.). **International Public Administrations in Global Public Policy**: Sources and effects of bureaucratic influence. London: Routledge, 2023.

LACERDA, J. M. A. F. **A influência da ONU, da OEA, dos seus corpos burocráticos e de suas interações administrativas na promoção e na defesa da democracia na América Latina** (Tese de Doutorado em Ciência Política). Recife: UFPE, 2017.

LITTOZ-MONNET, A. "Production and uses of expertise by international bureaucracies". *In*: LITTOZ-MONNET, A. (ed.). **The Politics of Expertise in International Organizations**: How Bureaucracies Produce and Mobilize Knowlegdge. London: Routledge, 2017.

MELO, R. B. C. L. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-guerra fria**: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

MOURITZEN, H. **The international civil service**: a study of bureaucracy*:* international organizations. London: Dartmouth, 1990.

PÉREZ DE CUÉLLAR, J. "The role of the UN Secretary-general". *In*: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. **United Nations, divided world**: the UN's roles in international relations. Oxford: Clarendon Press, 1993.

RUGGIE, J. "International Responses to Technology: Concepts and Trends". **International Organization**, vol. 29, n. 3, 1975.

RUGGIE, J. **Constructing the world polity**: essays on international institutionalization. Washington: Routledge, 1998.

ONU - Organização das Nações Unidas. **An agenda for peace**: Report of the Secretary-General. New York, 1992.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Relatório da Comissão da Verdade**. New York: ONU,1993.

ONU - Organização das Nações Unidas. **The United Nations and El Salvador 1990-1995**. New York: ONU, 1995.

ONU - Organização das Nações Unidas. **The United Nations and Rwanda 1993-1996**. New York: ONU, 1996.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Report on the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Ruanda**. New York: ONU, 1999.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Report of the panel on United Nations Peace Operations -** Brahimi Report. New York: ONU, 2000.

ONU - Organização das Nações Unidas. **A more secure world**: our shared responsibility: Report of the Secretary-general's high-level panel on threats, challenges and change. New York: ONU, 2004.

ONU - Organização das Nações Unidas. **United Nations Peacekeeping Operations**: Principles and Guidelines ("The Capstone Doctrine"). New York: ONU, 2008.

ONU - Organização das Nações Unidas. **A New Partnership Agenda:** Charting a New Horizon for UN Peacekeeping. New York: ONU, 2009.

ONU - Organização das Nações Unidas. **Report of the Independent High-Level Panel on UN Peace Operations**. New York: ONU, 2015.

ONU - Organização das Nações Unidas. **The future of United Nations peace operations**: implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations. Relatório do Secretário-Geral. New York: ONU, 2015.

WEBER, M. **Economy and society**. Berkeley: University of California Press, 1978.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WEISS, T. G.; CARAYANNIS, T.; JOLLY, R. "The 'Third' United Nations". **Global Governance**, vol. 15, n. 1, 2009.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, O. "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society". *In*: MARTIN, L. L.; SIMMONS, B. **International institutions**. London: MIT Press, 2001.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 13 | Nº 39| Boa Vista |2023

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima