

Realismo e institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução do mais representativo debate da Teoria das Relações Internacionais

Flávio Pedroso Mendes*
Shênia Kellen de Lima*

RESUMO

O presente artigo visa a elaborar uma análise que respeita a evolução do debate entre realistas e institucionalistas neoliberais, acerca das possibilidades de cooperação entre Estados e do papel que instituições internacionais desempenham na política mundial. Para tanto, três partes constituem nossa iniciativa. A primeira introduz as origens da controvérsia, com a consolidação do realismo estrutural, promovida em 1979, por Kenneth Waltz, e o posterior desenvolvimento da teoria funcional de regimes internacionais por parte de Robert O. Keohane, em 1984. Em seguida, trataremos da fundamental divergência em torno de preocupações com ganhos relativos por parte dos Estados, trazida à mesa pelo teórico realista Joseph M. Grieco. Finalmente, considerar-se-ão os desdobramentos do debate e sua atual natureza, por meio da identificação das novas contribuições de Lisa L. Martin ao campo do institucionalismo neoliberal e da elaboração, liderada por John J. Mearsheimer, da vertente ofensiva do realismo político.

Palavras-chave: Instituições internacionais; Realismo; Institucionalismo neoliberal; Cooperação internacional.

* Graduandos em Relações Internacionais pela PUC Minas.

Durante as últimas décadas do século passado, travou-se um intenso debate entre duas correntes teóricas do campo das relações internacionais, o qual escancara as portas do século XXI sem sinais de esmorecimento e com profundos auspícios de continuada produção do rico conhecimento que o tem caracterizado. As vertentes realista e institucionalista neoliberal possuem, por certo, pontos de aproximação, não sendo um deles as expectativas quanto ao espaço reservado a comportamentos cooperativos no cenário internacional e ao efetivo papel das instituições internacionais como facilitadoras do processo. Como ficará claro nas linhas que sucedem a esta breve introdução, a primeira tem tradicionalmente identificado constrangimentos dramáticos e de quase intransponibilidade à cooperação entre Estados, de que deriva a posição expressivamente marginal atribuída às instituições na política internacional, ao passo que a segunda contesta o grau de pessimismo do viés anterior e procura identificar as condições sob as quais os Estados empreendem ações conjuntas, no sentido de obter resultados superiores àqueles que aufeririam mediante comportamento unilateral, com especial referência aos efeitos positivos advindos da criação de regimes e instituições internacionais.

É o propósito do presente artigo promover uma análise acerca da evolução do referido debate por meio da identificação e discussão de seus marcos e vicissitudes. Para tanto, julgou-se por bem dividir o trabalho em três partes, mais propriamente delineadas por contornos temáticos do que por uma estrita abordagem cronológica. No primeiro momento, apresentar-se-ão as raízes do confronto mediante a introdução do marco teórico do realismo estrutural, encabeçado por Kenneth Waltz (1979), seguido da elaboração da teoria funcional de regimes internacionais, protagonizada pelo institucionalista neoliberal Robert O. Keohane (1984). Em seqüência, procederemos ao tratamento das divergências em torno da preocupação com ganhos relativos, por parte dos Estados em envolvimento cooperativos, trazida à luz fundamentalmente pelo teórico realista Joseph M. Grieco, cujos principais interlocutores são o próprio Robert O. Keohane, Robert Powell e Duncan Snidal.

A terceira e última parte tenciona lançar os desdobramentos das anteriores e indicar a natureza vigente do debate. De um lado, tem-se as contribuições de Lisa L. Martin para o aprimoramento da teoria institucionalista neoliberal, a partir das quais é desenvolvida uma tipologia dos problemas enfrentados pelos Estados no sistema internacional e, com auxílio da teoria dos jogos, o papel e a efetividade das instituições são condicionados e separadamente analisados nos casos específicos. De outro, desenvolve-se a vertente ofensiva do realismo, com John J. Mearsheimer à frente da produção dos trabalhos, em que são introduzidas novas expectativas quanto ao comportamento e a estratégia perseguidos pelos Estados, o que, por sua vez, fornece novo enfoque ao diálogo com a abordagem institucionalista neoliberal. Finalizaremos com algumas breves considerações atinentes ao exposto e à importância para o campo de estudo das Relações Internacionais de se realizarem pesquisas mais apuradas na área.

OS PRIMÓRDIOS DO DEBATE: REALISMO ESTRUTURAL E UMA TEORIA FUNCIONAL DE REGIMES

Os fundamentos da teoria neo-realista da política internacional são enunciados na obra de Kenneth Waltz intitulada *Theory of international politics* (1979), de notável representatividade no campo das Relações Internacionais. Em seus escritos, Waltz procede à elaboração de uma teoria sistêmica, capaz de oferecer explicações para os fenômenos que tomam lugar no âmbito internacional. Para tanto, é promovida uma distinção entre dois níveis de análise: o nível em que se dão os processos derivados das unidades, suas interações e atributos; e o nível estrutural, livre dos elementos afetos às unidades compreendidas pelo sistema. Segundo essa teoria, classificada pelo autor como um corpo teórico de terceira imagem,¹ as causas conducentes à adoção de determinadas condutas pelos Estados são atribuídas ao sistema internacio-

¹ Apresentada por Kenneth WALTZ em sua obra *Man, the state and war* (1959), precursora de *Theory of international politics*, teorias de terceira imagem sugerem que as forças determinantes do comportamento dos atores no cenário internacional localizam-se no nível sistêmico, diferentemente do que é preconizado pelas teorias de primeira e segunda imagens, as quais fornecem explicações para as relações internacionais a partir da natureza humana e do âmbito doméstico dos Estados, respectivamente, e por isso são consideradas teorias reducionistas.

nal, cuja estrutura limita as ações dos atores, moldando seu comportamento, afetando seus atributos e interferindo nas interações das partes. Com efeito, a estrutura diz respeito ao arranjo ou disposição dos Estados no sistema, relacionando-se à maneira como eles se colocam em face dos outros e, portanto, trata-se de um conceito teórico-analítico a partir do qual é apresentado um “quadro posicional da sociedade”, que fornece as bases para se inferirem os comportamentos esperados dos Estados (p. 80).

O sistema internacional é definido em termos do princípio ordenador nele vigente, do grau de especialização ou diferenciação de função existente entre as partes que o compõem e da distribuição de capacidades no seu interior. Mais importante e merecedor de ênfase dentre esses elementos é o primeiro, expresso no caráter anárquico do sistema, visto que, de tal princípio, deriva a maneira como se apresentam os demais contornos definidores dessa esfera. A anarquia caracteriza o modo como se dão as interações no cenário internacional, destituído de autoridade central com competência para regulamentar as ações dos atores e garantir a implementação dos acordos firmados em tal contexto. Ressalte-se que a despeito da descentralização decorrente da ausência de um governo mundial há, de fato, uma espécie de ordem anárquica que minimamente organiza as interações das unidades e que, destarte, constitui o princípio ordenador do sistema.

Com o intuito de compreender e analisar as implicações de uma estrutura anárquica, sua formação e o impacto que exerce sobre as unidades em interação, bem como o modo como é afetada por elas, Waltz recorre à analogia com a microeconomia, teoria que descreve ações dadas num contexto estruturalmente semelhante ao sistema internacional: o mercado. A política internacional, tanto quanto o mercado, emerge espontaneamente das ações individuais de unidades auto-reguladas, as quais não necessariamente visam à sua formação. Entretanto, a partir do momento em que a estrutura do sistema, ou o mercado, surge, ela passa a limitar a ação de seus componentes, sem que isso tenha sido inicialmente previsto por eles. Constrangidos pela estrutura sistêmica, diz-se que em ambas as arenas, a da política internacional e a do mercado, os atores se pautam pelo princípio de auto-ajuda (*self-help*), pois “para atingir seus objetivos e manter sua segurança, as unidades em uma condição anárquica (...) devem confiar em meios que elas possam gerar e arranjos que possam ser feitos por elas mesmas” (WALTZ, 1979, p. 111, tradução livre). Infere-se que os atores são os únicos responsáveis pela sua sobrevivência e devem provê-la com recursos próprios, não havendo possibilidade

de recorrer a qualquer instância superior que possa fazê-lo. Devido à sua própria natureza, o sistema internacional atua sobre os Estados, suas unidades formadoras, determinando padrões de comportamento por meio de recompensas e punições oferecidas a determinadas ações, praticadas num ambiente competitivo, resultando na conformação individual às injunções do sistema. Dedutivamente, quanto maior a capacidade apresentada pelos atores para responder a tais restrições, melhores as expectativas de que logrem êxito no sistema.

Posto o contexto em que estão inseridos, os atores operantes na arena internacional, em geral, abdicam dos ganhos potenciais advindos da diferenciação de atividades, em prol da preservação de sua independência em relação aos outros atores e da garantia de sua segurança. Por conseguinte, os Estados soberanos, atores mais relevantes do sistema internacional, caracterizam-se por serem funcionalmente iguais, diferenciando-se em termos das capacidades que detêm para realizar suas atividades (p. 96). A distribuição das capacidades entre os atores determina, por sua vez, a estrutura do sistema, devendo ser propriamente considerada quando da realização de inferências acerca do curso de ação a ser empreendido pelos Estados no contexto internacional.

Com o propósito de garantir sua segurança, aos Estados é permitido recorrer, em qualquer momento, ao uso da força, dada a ausência de uma autoridade central que legitimamente manipule recursos para a resolução de conflitos internacionais e que seja capaz de impedir a emergência de guerras. Dessa forma, o recurso reiterado à violência é intrínseco às relações internacionais que se desenrolam à sombra da guerra e, portanto, todos devem estar preparados para lançar mão dos meios de que dispõem em seu próprio socorro (p. 102-103). Assim, admite-se, como mencionado previamente, que os Estados têm sua conduta pautada pelo princípio de auto-ajuda. Para citar Waltz, "em qualquer sistema de auto-ajuda, as unidades se preocupam com sua sobrevivência e essa preocupação condiciona seu comportamento" (p. 105). Segue que, ainda que reconheçam a viabilidade de auferir benefícios volumosos a partir do estabelecimento de relações cooperativas, os Estados devem sempre ter em vista a impossibilidade de se preverem precisamente as intenções futuras dos demais atores, os quais podem utilizar os lucros advindos da interação para fazer frente a outros Estados e, desse modo, ameaçar sua integridade. Logo, a incerteza e a decorrente preocupação com ganhos relativos implicados na interação imperam no cenário internacional, impondo limites imensuráveis à cooperação interestatal.

Acerca das inferências atinentes à atuação dos Estados, considerando-se os constrangimentos sistêmicos, a teoria do equilíbrio de poder conduz a expectativas relativas ao comportamento das entidades estatais e aos resultados espontaneamente gerados por suas ações descoordenadas no âmbito internacional. O referido corpo teórico-analítico toma por pressuposto atores unitários, os quais, no mínimo, buscam sua própria preservação e, no máximo, caminham em direção ao domínio universal (p. 118). Assume, adicionalmente, que os Estados são atores racionais, maximizadores dos seus interesses mediante o emprego dos meios disponíveis mais apropriados e, em adição, a validade de tal teoria requer a coexistência de dois ou mais Estados num sistema cujas unidades adotam um comportamento de auto-ajuda. Tal teoria pretende elucidar as restrições impostas pelo sistema aos atores, constrangimentos esses que exercem influência sobre os resultados obtidos. Dado o caráter não-intencional das ações das partes, para se apreenderem os resultados pertinentes não se deve recorrer às motivações dos atores (variáveis situadas no nível das unidades), pois é justamente a combinação das condutas individuais que leva aos efeitos verificados. Assim, a estrutura sistêmica constitui a resultante das ações independentes dos Estados, os quais, imersos numa estrutura anárquica, empreendem esforços e recursos disponíveis para se defenderem, visando à manutenção de sua posição no sistema.

De fato, esses esforços podem ser caracterizados como internos, quando os Estados buscam aumentar suas capacidades, ou externos, expressos na formação de alianças interestatais. No que concerne aos últimos, não obstante haja razões suficientes para acreditar que os Estados não teriam motivos que os levariam a cooperar, a teoria sistêmica conduz a expectativas de que eles se comportem de modo a formar alianças que promovam o surgimento de balanceamentos de poder (p. 125). Vale ressaltar que a adoção por parte de um Estado de uma conduta de adesão ou balanceamento será fortemente condicionada pela distribuição de capacidades no âmbito do sistema.² Entretanto, quando um Estado se vê numa situação de disputa pela liderança, é esperado que ele se una aos fracos, formando uma aliança com vistas a fazer frente ao Estado forte. Portanto, da ausência de expectativas de estabeleci-

² Ao passo que o balanceamento se refere ao resultado decorrente da formação de aliança com um Estado detentor de menor capacidade com vistas a obstaculizar a ascensão de um Estado forte no sistema, a adesão consiste na união com o Estado mais poderoso em termos de capacidades.

mento de alianças entre Estados poderosos e desejosos de ampliar seu poder sobre os demais atores no sistema, infere-se que os atores internacionais não intentam maximizar seu poder, pois, se assim fosse, sempre se aliariam aos fortes e, conseqüentemente, não haveria balanceamento, mas assistir-se-ia à emergência de uma hegemonia mundial. De fato, a primeira e maior preocupação do Estado não consiste na busca infundável pelo poder, mas por sua segurança e preservação no sistema, as quais podem ser obtidas a partir da manutenção do *status quo* (p. 126).

Com efeito, a perspectiva segundo a qual a cooperação interestatal é abordada como um fenômeno de rara consecução é deveras contestada por outros autores da política internacional. Precursor da teoria institucionalista neoliberal nas relações internacionais, Robert Keohane, apresenta em *After hegemony* (1984), uma abordagem menos pessimista acerca das interações dos Estados, na medida em que confere maior viabilidade à promoção de relacionamentos cooperativos entre os principais atores compreendidos por esse contexto. A despeito da dificuldade de se estabelecerem acordos, dadas as limitações oriundas do sistema, não deve ser desconsiderado o potencial existente para a realização da cooperação, que pode ser concretizada no âmbito de regimes ou instituições internacionais, os quais, no exercício de suas atribuições, criam as condições necessárias para que se dê a coordenação entre os Estados e para que se levem a efeito acordos cujos ganhos resultantes os beneficiem mutuamente. Dessa maneira, conforme o corpo teórico de cunho utilitarista e baseado na teoria da escolha racional desenvolvido pelo autor, os efeitos dos constrangimentos sistêmicos, atuantes no sentido de inibir a cooperação internacional, são amenizados, havendo mais espaço para que os atores atinjam objetivos comuns.

Segundo Keohane, cooperação pressupõe a existência de conflito real ou potencial quando da perseguição de interesses próprios pelos atores estatais. Ao contrário do que se dá em situações caracteristicamente harmônicas, nas quais não há necessidade de conformação das políticas individuais aos interesses de outrem, cooperação requer ocorrência de ajuste nas condutas dos Estados, num processo de coordenação de políticas em que o comportamento de um ator é visto como compatível com a promoção dos objetivos do outro (p. 51-52). Tal processo é facilitado pela instituição de regimes internacionais, que constituem "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações

internacionais" (KRASNER, 1985, p. 2; tradução livre). Quando agrupados, esses quatro elementos componentes dos regimes constituem injunções atuantes sobre o comportamento de seus Estados-membros, em virtude de sua capacidade de prescrever determinados padrões de conduta e proscrever outros. Destarte, não obstante o caráter descentralizado dos processos no nível da política internacional, os regimes fornecerão incentivos expressivos para o estabelecimento de acordos cooperativos, quando da identificação de interesses comuns pelos Estados.

Lançando mão da teoria dos jogos, Keohane faz prescrições relativas ao comportamento dos Estados no sistema internacional e se propõe a demonstrar como é possível que tais atores promovam arranjos cooperativos. Os Estados enfrentam a lógica da ação coletiva na busca de seus interesses individuais e bem-estar próprio: em geral, ainda que identifiquem objetivos comuns, atores egoístas e racionais fracassam em empreender a coordenação de suas políticas, atingindo resultados subótimos. Isso se dá porque, como se pode inferir do "Dilema do Prisioneiro" – quando o jogo é realizado uma só vez entre dois atores racionais e auto-interessados –, diante da incerteza quanto à alternativa adotada pelo outro ator e temendo o pior resultado, qual seja, de ter que arcar sozinho com os custos de provisão do bem comum, cada um tem na defecção sua estratégia dominante. Assim sendo, todos deixam de auferir os ganhos máximos que poderiam obter mediante o estabelecimento da cooperação. A conduta dos Estados seguiria a mesma lógica e, por esse motivo, diz-se freqüentemente que a discórdia prevalece no cenário internacional e que as circunstâncias em que a cooperação emerge são extraordinárias. Deve-se considerar, no entanto, que as relações internacionais se assemelham mais a jogos repetitivos do que àqueles descritos anteriormente (cujo acontecimento se dá em uma só rodada), visto que as unidades do sistema estão em constante interação. Os jogos repetitivos, a seu turno, permitem a adoção da estratégia *tit-for-tat*, possibilitando que os atores, ao definir sua ação, tenham como base o comportamento dos demais na rodada anterior. Decorre que cooperação gera cooperação, ao passo que a deserção constitui a resposta provável a uma conduta não-cooperativa.³

As instituições internacionais, na medida em que permitem a utilização do princípio da reciprocidade por parte dos Estados em interação, conduzem

³ Foge ao escopo deste artigo uma análise mais detida acerca do "Dilema do Prisioneiro". Para um estudo mais apurado, ver: KEOHANE (1984); MARTIN (1992).

à produção de arranjos cooperativos no seu interior. Ocorre que, uma vez que os atores podem recorrer à retaliação sempre que a estratégia cooperativa for quebrada, tal recurso constitui um importante instrumento em poder do Estado e, ao mesmo tempo, consiste em mais um elemento a que ele deve dirigir sua atenção ao efetuar o cálculo de que resulta sua ação, o que tornaria a defecção menos provável. Ademais, considerando que a assimetria de informações bem como a incerteza quanto às intenções dos atores representam obstáculos notáveis ao empreendimento de coordenação de políticas no contexto internacional, as instituições facilitam a consecução de ganhos coletivos ao prover os atores com informações relativamente simétricas e proporcionar um espaço onde dar-se-ão as interações entre os Estados, reduzindo os custos transacionais inerentes ao estabelecimento de acordos. Embora falte à maioria das instituições a capacidade de *enforcement*, são desenvolvidos mecanismos de monitoramento por meio dos quais torna-se possível verificar a conformidade das condutas individuais às normas e regras do regime. Com efeito, as instituições internacionais oferecem um direcionamento para os comportamentos individuais, restringindo-os aos padrões preconizados por suas normas, além de reduzir a incerteza característica do cenário internacional, e são, por conseguinte, capazes de influenciar positivamente a promoção de resultados mutuamente benéficos aos Estados-membros. Deve-se considerar ainda o fato de que os regimes internacionais produzem *linkages*, a partir dos quais os Estados passam a operar simultaneamente em arenas múltiplas, sendo que elas exercem efeitos recíprocos umas sobre as outras. Desse modo, é facilitada a utilização de compensações (*side-payments*), bem como são ampliadas as possibilidades de efetuar retaliações, o que, mais uma vez, favorece a cooperação.

De fato, diante da existência de interesses compartilhados pelos atores, os Estados, na qualidade de entidades egoístas e racionais, podem abdicar de auferir ganhos no presente e reconhecer os regimes internacionais como meios compatíveis com a consecução de seus objetivos no longo prazo, os quais, muitas vezes, não poderiam ser alcançados individualmente devido ao dilema apresentado pela lógica da ação coletiva. A esse respeito, vale fazer menção à afirmação feita por Oran Young, segundo a qual a construção de regimes constitui uma iniciativa dos atores com vistas a evitar ou amenizar os efeitos não previstos da ação coletiva. Por meio da criação desses "artifícios", portanto, são afastadas as possibilidades de perda conjunta, estabelecendo-se um cenário favorável à consecução de ganhos conjuntos, sem que haja

necessidade de que os atores se submetam a ações de uma autoridade pública como um governo (1999, p. 24-25).

Como se pode notar com base no que foi exposto anteriormente, neo-realistas e institucionalistas neoliberais compartilham da premissa de que a anarquia internacional impõe constrangimentos ao comportamento dos atores centrais do sistema. Há consenso também no que se refere à natureza dos Estados, entidades racionais, unitárias e maximizadoras do seu interesse. É interessante perceber, contudo, que, embora partindo dos mesmos pressupostos, as expectativas apontadas pelas correntes teóricas contendoras no que concerne à atuação dos Estados na esfera internacional divergem significativamente. De fato, enquanto os representantes do realismo afirmam ser a cooperação interestatal um objetivo largamente comprometido pela própria natureza da arena em que se dão as interações, os institucionalistas têm uma perspectiva menos pessimista acerca das possibilidades de realização de atividades com potencial para gerar ganhos conjuntos. De acordo com os últimos, o funcionamento das instituições internacionais permitiria a mitigação dos efeitos originários da estrutura anárquica, visão esta que é veementemente contestada pelo realismo, prisma a partir do qual o sistema internacional é vislumbrado como um contexto de conflito permanente, sem oferecer oportunidades consideráveis para o estabelecimento de relações cooperativas.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E PREOCUPAÇÕES COM GANHOS RELATIVOS

“O institucionalismo neoliberal não deita raízes nas bases da teoria realista” (GRIECO, 1988). Assim iniciam-se as linhas conclusivas do artigo publicado por Joseph M. Grieco, no final da década de 1980, em que o autor tenciona responder à emergência do então mais novo desafio à vertente realista da teoria das relações internacionais. A abordagem funcional de regimes e instituições edificadas na arena internacional, conforme visto anteriormente, fundamenta-se na alegação de que, mediante a adoção de proposições e princípios elementares do corpo teórico constituinte do realismo político, poder-se-iam atingir resultados e expectativas diferentes no que respeita às possibilidades de ações cooperativas interestatais. Argumenta-se que analistas comprometidos com o viés realista exacerbam a inibição imposta pela anarquia internacional e, ademais, não conferem o devido mérito ao papel das instituições como facilitadoras do processo. No entanto, aspectos cen-

trais dos estudos realistas permaneceram inalterados, como já aludido. O intento da nova fase da produção de trabalhos de cunho realista, a qual é nosso propósito identificar na presente seção, é demonstrar como os teóricos institucionalistas neoliberais interpretariam, de maneira incompleta e equivocada, os princípios e premissas realistas, de modo a obter resultados distintos e mais otimistas quanto à possibilidade de cooperação internacional, porém, não isentos de profundas distorções.

A questão-chave reside na elucidação de divergências quanto à identificação, por parte das duas vertentes conflitantes, dos óbices introduzidos pela anarquia internacional. Esta é concebida do mesmo modo por ambas as teorias: inexistência de uma autoridade supranacional, capaz de impor regras e coordenar as relações entre os Estados. Contudo, segue o argumento, as implicações de tal configuração não são apreendidas com a mesma plenitude. Institucionalistas neoliberais, ao recorrerem a modelos da teoria dos jogos, como o famigerado "Dilema do Prisioneiro", identificam os Estados como atores capazes de auferir ganhos consideráveis a partir de mútua cooperação. Não obstante, mediante os constrangimentos destacados na parte anterior, são orientados a uma situação subótima de recíproca deserção, marcada por ganhos inferiores. Isso se dá, fundamentalmente, pela ausência de uma instância capaz de obrigar os atores à realização dos compromissos firmados. O problema com que lidam os Estados, destarte, é caracterizado pela possibilidade de traição, a qual pode ser solucionada por meio da criação de mecanismos que permitir-lhes-iam aumentar a solidez e durabilidade de seus intercâmbios, bem como reduzir os custos da verificação de comportamentos e facilitar o estabelecimento de punições a desertores. Instituições internacionais, instâncias por excelência responsáveis por desempenhar as referidas funções, ganhariam proeminência, na medida em que mitigariam os efeitos da anarquia internacional, mediante a drástica redução dos riscos de traição, o que implicaria um lógico e conseqüente aumento do nível de cooperação entre Estados. Anarquia encerra, portanto, a falta de uma agência responsável pela estipulação da obrigatoriedade de se respeitarem promessas e compromissos.

A abordagem conferida pelos institucionalistas neoliberais ao problema da cooperação internacional também possui diversos desdobramentos sobre a maneira com que os Estados estabelecem seus interesses e buscam alcançá-los. A própria recorrência à imagem formada pelo "Dilema do Prisioneiro" induz à consideração dos atores envolvidos como individualistas e maxi-

mizadores de seus benefícios. Com efeito, o objetivo vislumbrado pelos participantes do aludido jogo é promover a melhor situação possível em termos dos ganhos auferidos, independentemente das decisões e resultados dos demais atores. A função da utilidade dos Estados, tomados como racionais e egoístas é, dedutivamente, formada de maneira exclusiva pela maximização de seus *payoffs* individuais, não devendo ser agregadas preocupações com os ganhos de seus parceiros nas incursões cooperativas. Em outras palavras, no modelo em questão, os Estados ocupam uma posição a que Grieco se refere como atomista, em que seu bem-estar é unicamente função dos ganhos absolutos, resultantes do processo de cooperação, e independe do nível dos eventuais benefícios que seriam proporcionados aos demais membros do sistema.

Realistas, por seu turno, identificam constrangimentos ainda maiores à cooperação entre Estados, oriundos de implicações diversas da anarquia internacional. Por eles é igualmente reconhecida a viabilidade de praticar-se a traição como considerável entrave a um maior grau de cooperação, no entanto, a inexistência de uma entidade supranacional possui efeitos muito mais dramáticos do que a simples impossibilidade de garantir o respeito aos compromissos estabelecidos. Nos moldes da teoria desenvolvida por Kenneth Waltz (1979), um sistema anárquico, acima de tudo, impõe que os Estados sejam responsáveis pela manutenção de sua própria sobrevivência. Mais relevante do que não impedir o descumprimento de acordos acertados, a ausência de um governo mundial implica que o recurso à força no cenário internacional não pode ser regulado. Dessa maneira, atores internacionais são altamente sensíveis à sua posição, em termos da distribuição de capacidades no interior do sistema, vis-à-vis à dos outros, na medida em que incrementos que promovam o aprimoramento das capacidades de determinado Estado podem significar a futura destruição ou subjugo daqueles cuja sorte não tenha sido a mesma. Agrega-se, portanto, à função utilidade apresentada pelos institucionalistas neoliberais (mediante cálculo apenas dos resultados individuais e absolutos) a variável *ganhos relativos*, a qual recebe atenção mais devotada e maior expressividade. Conforme Waltz, “a principal preocupação dos Estados não é maximizar seu poder, mas sim manter sua posição relativa no interior do sistema” (1979, p. 127), o que fundamentalmente é logrado por meio da não-realização de práticas capazes de permitir a consecução de ganhos relativamente superiores por parte daqueles com quem eventualmente se tenham estabelecido vínculos de cooperação.

Na medida em que com incomensurável dificuldade podem ocorrer intercâmbios com ganhos estritamente equânimes para todas as partes, rela-

ções de cooperação eventualmente aprimorariam a posição de determinados atores em detrimento da de outros, o que faz que os últimos, temendo por sua sobrevivência momentânea ou nalguma parte do futuro, vislumbrem negativamente a prática da cooperação. Ressalte-se que, de acordo com o modelo apresentado, Estados comportam-se com o propósito de manter o *status* de poder internacional de maneira defensiva, e não buscam, por temor da formação de alianças de balanceamento contra si, expandir-se e melhorar sua posição relativa. Dessa forma, em claro antagonismo à natureza atomista do Estado no cerne do institucionalismo neoliberal, institui-se o caráter posicional defensivo do ator para a teoria realista, cujo bem-estar é função direta não apenas de seus próprios benefícios, mas, o que é mais relevante, de sua relação com os auferidos pelos parceiros cooperativos.⁴ Nos contornos do que foi apresentado, conclui-se que, posto que instituições podem unicamente, em maior ou menor grau, solucionar o problema da traição, mostrando-se inoperantes e ineficazes no que concerne à inibição da consecução de ganhos relativos ou à garantia de que eles não implicarão a ruína e destruição dos Estados menos beneficiados, sua função pode ser qualificada como marginal ou mesmo nula, em alguns casos.

As reações mais significativas às proposições realistas acerca da importância de se considerarem os ganhos relativos provieram dos trabalhos de Duncan Snidal (1991), Robert Powell (1991) e do próprio Robert Keohane (1993). Em linhas gerais, o primeiro autor buscou contestar o que julgava ser uma preocupação excessiva e desnecessária com a variável em questão, no que apresenta a alegação de que o fundamento que rege o argumento realista é o de que ganhos relativos representam a mais premente preocupação dos Estados, independentemente de sua efetiva manifestação em casos concretos. Em sua análise foram introduzidas duas possibilidades de interações: entre poucos ou somente dois Estados (*two-state*) e as que envolvem um número considerável de atores (*large-n*). A discussão baseia-se na afirmação de que as expectativas realistas encontram eco unicamente quando se trata da primeira, ainda que não plenamente, ao passo que nos casos em que a segunda se verifica elas pouco reverberariam. Em adição, o autor sugere a assertiva de que Estados podem, por vezes, se importar com ganhos relativos não pela di-

⁴ A função de utilidade formulada por Grieco é tal que: $U = V - k(W-V)$, em que U representa a utilidade, V os ganhos absolutos auferidos, W os ganhos absolutos do parceiro e k o coeficiente de sensibilidade a ganhos relativos, o qual é sempre maior do que zero.

ferença em si entre os valores absolutos dos benefícios, mas por conta de eventuais diferenças em seu potencial (*state's size*), o que traz à mesa a noção de retornos constantes de escala como importante elemento a se considerar. Grieco (1993) critica com veemência a abordagem fornecida por Snidal, atestando que sua argumentação se desenvolve a partir da suposição de que, naturalmente, os ganhos oriundos da cooperação entre várias partes tendem a ser divididos de forma eqüitativa e, na eventualidade de não o serem, os Estados podem facilmente solucionar o problema por meio de compensações (*side payments*). O elemento angular da crítica de Grieco pousa justamente sobre o pressuposto de que Snidal se vale: supondo a inexistência de ganhos relativos ou sua fácil equiparação, o autor conclui que não há razões tão pungentes quanto julgam os realistas para que se devote tamanha atenção às preocupações com ganhos relativos. Contudo, tal perspectiva não se defronta diretamente com o verdadeiro empecilho colocado pela vertente realista, o qual diz respeito à possibilidade de cooperação diante da real existência de ganhos desproporcionais, tendo em vista que isso se verifica com muito mais freqüência do que julga o modelo de Snidal e a utilização de compensações não pode ser considerada uma prática intrínseca aos intercâmbios internacionais. Em resumo, conclui Grieco, o que Snidal efetivamente produziu não foi uma contestação direta dos argumentos realistas, mas sim uma abordagem que busca precisamente evitar as evidências por eles demonstradas.

Robert Powell, à sua parte, apresentou uma análise que fortemente corrobora a tese realista no que concerne à associação entre os anseios dos Estados pela garantia de sua sobrevivência e a obtenção de ganhos superiores por parte de parceiros cooperativos. Porém, o autor apresenta duas expectativas distintas, abrindo caminho para a complementaridade entre os modelos realista e institucionalista neoliberal, que se moldam em torno de um único fator: possibilidade do uso da força armada. Sumariamente, quanto maior a possibilidade e viabilidade da utilização do aparato militar de determinado Estado contra outro, levando-se em conta os custos envolvidos na promoção de uma guerra, maiores serão as preocupações com ganhos relativos a partir da cooperação entre os referidos atores, o que aproximaria a realidade da abordagem oferecida pelo realismo; em caso contrário, ou seja, quando o recurso à força não for reconhecidamente plausível, ganhos desproporcionais não representariam uma força poderosa que direcionaria os Estados para ações não-cooperativas, favorecendo o viés institucionalista neoliberal. Grieco faz duas

ressalvas que comprometem as conclusões a que chega Powell em sua análise. Primeiramente, o sistema internacional induz os Estados a considerarem não somente suas relações presentes como também as que serão desenroladas no porvir. Desse modo, mesmo que momentaneamente não haja motivos suficientes para temer ações armadas contra sua integridade, Estados ainda enfrentam as fortes incertezas acerca de configurações futuras, o que pesa com pujança em suas considerações em torno de sua posição relativa no presente. Ademais, não se pode apreender a viabilidade do uso da força como um fator efetiva e objetivamente mensurável, à medida que os Estados calculam de maneira diversa seus custos de envolvimento em conflitos bélicos. Num segundo momento, não se devem negligenciar as preocupações com ganhos relativamente inferiores em campos não-militares, em especial quando os recursos envolvidos forem passíveis de agregar forças ao aparato militar. Autonomia e independência em todas as áreas são fins importantíssimos, buscados por Estados que interagem no interior de um sistema eminentemente marcado pela anarquia.

Robert Keohane é, por certo, o principal interlocutor de Grieco no intenso debate que se formou ao redor das expectativas de cooperação entre Estados, em face da possibilidade de benefícios desproporcionais. É interessante observar que o autor se recusa a considerar as vertentes realista e institucionalista neoliberal como ocupantes de posições diametralmente opostas e defensoras de proposições que se excluem mutuamente. Ao contrário, por propor uma teoria que visa a determinar as condições em que comportamentos cooperativos podem emergir, e não que trata a cooperação como algo imane e espontâneo da interação interestatal, Keohane atesta que as contribuições realistas podem justamente ilustrar as situações em que os próprios institucionalistas não prevêem condições favoráveis à cooperação. O autor de *After hegemony* reconhece que sua teoria funcional parte do pressuposto economicista de que Estados se importam exclusivamente com sua própria utilidade, não se lhes pesando o bem-estar dos demais. No entanto, deve-se lembrar que em sua obra são consideradas igualmente situações de interesses interdependentes, em que, "sob condições de acirrada competição, marcadas por conflitos de poder e particularmente por corridas armamentistas, ganhos auferidos por uma das partes podem ser encarados pela outra como uma perda" (KEOHANE, 1984; tradução livre). Desse modo, Keohane argumenta que seu institucionalismo não desconsidera a eventualidade de que ganhos relativos representem um empecilho à cooperação. Assim, coloca-se

a divergência concernente a preocupações com ganhos relativos em termos condicionais: para os realistas, os Estados buscam incondicionalmente impedir que outros adquiram maiores benefícios, o que independe da natureza das relações estabelecidas entre eles; institucionalistas neoliberais, em contrapartida, partiriam do pressuposto de que preocupações com ganhos relativos são condicionadas por relacionamentos e contextos específicos. Neste ponto, Keohane atribui grande valia ao aludido modelo idealizado por Powell, em que é lançada a noção de que ganhos relativamente superiores logrados pelos outros são capazes de impedir a cooperação somente se houver a possibilidade de serem revertidos em reais ameaças futuras. O argumento de Keohane e Powell se estrutura a partir da idéia de que os Estados, mesmo quando há assimetria de ganhos, não se perguntam unicamente se incrementos às capacidades dos demais podem ser utilizados em seu detrimento, mas também qual a probabilidade de que isso ocorra.

Em consonância com as aferições de Snidal, Keohane visualiza grande ambigüidade na consideração de preocupações com ganhos relativos, quando está em jogo um maior número de atores em interação. Ademais, severa crítica é feita à consideração de Grieco acerca de seu coeficiente que mede o grau de sensibilidade de determinado Estado em relação a ganhos relativos em áreas e circunstâncias específicas, o qual, segundo o autor realista, pode ser mínimo (como entre membros de uma coesa aliança em período de guerra), mas nunca igual a zero. Keohane afiança que a referida variável pode não apenas ser igual a zero como também possuir valor negativo, o que é ilustrado pelos casos em que aliados mais fortes, em tempos de crise, vêm em socorro dos mais fracos e promovem o aprimoramento de suas capacidades. Finalmente, um ponto de considerável controvérsia diz respeito à verificação empírica das expectativas de ambas as correntes teóricas. Ocorre que certas situações em que Estados se recusam a cooperar podem ser igualmente interpretadas, tanto por motivações por ganhos absolutos superiores quanto por preocupações com ganhos relativos. A agenda permanece aberta e é mister que pesquisadores da área das Relações Internacionais implementem estudos mais apurados de casos concretos com vistas à patente corroboração de uma das duas abordagens contendoras, posto que disso depende a devida compreensão não apenas do papel dos regimes e instituições, os quais hodiernamente figuram em grande número na esfera internacional, mas da própria maneira pela qual os Estados formulam seus interesses e estrategicamente procuram defendê-los.

DOIS DESDOBRAMENTOS E OS ATUAIS CONTORNOS DO DEBATE

Teoria dos Jogos e a reavaliação do potencial das instituições internacionais

Como um desdobramento da teoria funcionalista acerca dos regimes baseada na escolha racional, Lisa Martin inova o estudo das instituições internacionais por meio da utilização da teoria dos jogos na representação dos diversos problemas de cooperação enfrentados pelos Estados em suas interações.⁵ Nessa perspectiva, a contribuição das instituições para a resolução de disputas e a promoção da cooperação interestatal estão relacionadas à natureza do problema em questão. A autora elabora uma tipologia considerando quatro categorias de problemas que se apresentam ao estabelecimento de comportamentos cooperativos entre os Estados – problemas de colaboração, de coordenação, de persuasão e de garantia – a fim de que se analise o valor instrumental das instituições em cada uma de tais categorias.⁶ De fato, cada problema apresenta situações em que os atores se vêem em face de desafios peculiares, as quais implicam distintas relações de interesse entre os atores e diferentes configurações de equilíbrios nos resultados. Por conseguinte, em cada caso os Estados são abordados com motivações diversas para cooperar ou desertar, e as condições necessárias para o estabelecimento da cooperação são específicas, o que faz que as instituições desempenhem suas funções de acordo com o problema apresentado.

No que concerne aos tipos de problemas que se apresentam aos Estados como empecilhos à obtenção de ganhos conjuntos, são eles: de colaboração e de coordenação, cujos interesses dos atores envolvidos são simétricos, e problemas de persuasão e de garantia, que dizem respeito a situações em que os Estados possuem interesses assimétricos (p. 769). O primeiro é fortemente caracterizado pelo dilema da ação coletiva sofrido pelos atores, os quais, na ausência de uma entidade central que promova informações relativamente simétricas e o monitoramento do comportamento dos atores – e, eventual-

⁵ Vale notar que neste trabalho optou-se pelo emprego dos termos instituições e regimes internacionais e não de organizações internacionais, como o faz Lisa Martin em *Interests, power, and multilateralism*, 1992 – pelo fato de remeterem a um conceito mais amplo do que sugere o de organizações internacionais, não interessando para os fins deste artigo explorar a distinção entre eles.

⁶ As instituições internacionais são apreendidas como instrumentos para a superação de dilemas da ação estratégica e entidades que facilitam a consecução dos objetivos estatais (MARTIN, 1992, p. 766).

mente, possibilite a aplicação de sanções aos desertores –, alcançam resultados subótimos. Isso se deve ao fato de que, nessas condições, os Estados têm grandes incentivos para desertar, uma vez atingido o equilíbrio, atraídos pelos ganhos imediatos do *payoff* referente ao comportamento de não arcar com os custos de provisão do bem (defecção). Assim sendo, como acontece no “Dilema do Prisioneiro”, diante da incerteza quanto à conduta alheia, os Estados têm na deserção sua estratégia dominante, o que desfavorece a produção da cooperação.

Destarte, a resolução de problemas de colaboração requer mútuo ajuste de políticas entre os atores, de modo que eles se movam do equilíbrio subótimo em direção ao melhor resultado para todos (p. 769). Para que isso ocorra, dois fatores devem ser propriamente considerados:

- 1) nesse tipo de problema os atores demandarão expressivas informações sobre a conduta dos demais, visto que os custos impostos a um Estado que adote comportamento cooperativo em face de um desertor são bastante significativos;
- 2) mecanismos capazes de estender o tempo das interações, garantindo a viabilidade da consecução de benefícios futuros em detrimento de ganhos imediatos serão considerados atrativos para os Estados, contribuindo, desse modo, para que decidam aderir à instituição.

Isso posto, é possível afirmar que, em se tratando de problemas de colaboração, há um grande espaço para a atuação das instituições internacionais na medida em que elas desenvolvem mecanismos centralizados de monitoramento e de *enforcement*, os quais permitem, respectivamente, a verificação das ações adotadas pelos atores e a punição de desertores. A esse respeito, vale adicionar que o sucesso das instituições será tanto maior quanto mais elas dispuserem de mecanismos que permitam a aplicação de retaliação direta (reciprocidade específica) a práticas incondizentes com o regime, e promoverem a privatização dos benefícios auferidos com o intuito de desestimular *free-riders* (p. 772). Outra função elementar a ser realizada pelas instituições consiste em oferecer garantia, por meio do estabelecimento de normas e regras a que estão sujeitos igualmente todos os atores (não-discriminação), de que as interações se estenderão ao longo do tempo num ambiente em que vige o princípio da reciprocidade.⁷

⁷ Em seu trabalho Lisa Martin também avalia as funções potenciais da instituição do multilateralismo em cada tipo de problema de cooperação. Como no caso de problemas de

Ao contrário do que se observa no tipo de problema exposto anteriormente, a coordenação se caracteriza por uma situação em que, uma vez alcançado o equilíbrio, os atores não terão estímulo para desertar, não havendo, portanto, necessidade de mecanismos de monitoramento e *enforcement*. O dilema apresentado nesse tipo de problema reside na existência de dois tipos de equilíbrios possíveis, o que coloca a questão de qual deles deve ser adotado (p. 775). Não há, nesse caso, uma estratégia dominante a ser perseguida, porquanto o comportamento de um ator dependerá do curso de ação do outro. Diante desse cenário, em que não há demanda significativa por parte dos atores por informações acerca do comportamento dos demais, a participação das instituições na promoção de resultados que beneficiem mutuamente as partes seria relativamente restrita, compreendendo a criação de um espaço para discussão e negociação entre os atores, além de estabelecer pontos focais a partir dos quais dar-se-á a tomada de decisão coletiva. Embora pareçam ser mínimas as expectativas de que os atores se envolverão em instituições para resolver esse tipo de problema, deve-se notar que, dado que os Estados valorizam consideravelmente informações sobre a ação escolhida pelos demais atores – pois dela depende a estratégia a ser adotada –, as instituições têm sua relevância devido à capacidade de fornecer informações atinentes à distribuição dos ganhos e às intenções futuras dos Estados.

Já em relação aos problemas de persuasão, presume-se a existência de uma potência hegemônica, cuja tarefa consiste na provisão do bem público e que, portanto, tem como estratégia dominante a cooperação. Entretanto, o hegêmona se vê diante de um dilema na medida em que a defecção por parte de outros atores aumenta os custos da produção do bem colocados ao primeiro. A estratégia de não-cooperação é apreciada pelos outros Estados pelo fato de eles considerarem que ainda que não contribuam para a provisão do bem coletivo, não serão privados dele. Desse modo, cabe ao hegêmona persuadi-los a cooperar, dispondo, para tal fim, de dois meios: ameaça de deserção unilateral por parte da potência hegemônica, a qual resultaria na não obtenção do bem, ou alteração dos resultados em benefício ou prejuízo dos outros atores, o que pode se dar através da promoção de compensações ou da utilização de *linkages* para punir os desertores potenciais. Quando da emergência

colaboração existe incentivo para desertar, princípios do multilateralismo como reciprocidade difusa e indivisibilidade do bem não conduzem à solução do problema em questão (p. 771). Acerca dos princípios do multilateralismo, ver RUGGIE (1992).

de problemas caracterizados como de persuasão, as instituições internacionais teriam como incumbência o estabelecimento de ligações entre temas que inicialmente não apresentariam ligação direta ou formal (*linkages*), facilitando a modificação dos *payoffs* dos desertores potenciais e, adicionalmente, disponibilizariam ao hegêmona informações acerca da conduta dos demais atores, possibilitando uma reação rápida à defecção (p. 780).

Por seu turno, os problemas de garantia ocorrem quando o resultado preferido por todos os atores dotados de informação completa é a cooperação mútua (p. 780). Logo, infere-se que uma vez que o equilíbrio resultante de comportamentos mutuamente cooperativos tenha sido estabelecido, os atores não terão incentivos para desviar-se dele. Entretanto, pelo fato de não haver uma estratégia dominante e de a deserção mútua constituir um segundo equilíbrio possível – embora os ganhos conjuntos relativos a tal equilíbrio sejam inferiores aos resultantes da cooperação mútua –, os Estados, diante da incerteza acerca das intenções e dos benefícios obtidos pelos outros, tenderão a fracassar em atingir o resultado ótimo. Outro fator que pode desfavorecer a emergência da cooperação consiste na incerteza quanto à racionalidade dos outros atores, isto é, é possível que os Estados suspeitem que alguns atores não sejam racionais de fato (p. 781). Decorre que a cooperação encontra nesse fator um empecilho na medida em que os custos de ser traído são elevados. Portanto, há necessidade de garantir a todos os atores que cada um não vê benefícios no curso de ação correspondente à defecção unilateral. Assim sendo, o potencial das organizações internacionais na promoção de relacionamentos cooperativos a partir da superação de problemas de garantia é significativamente limitado, restringindo-se a facilitar a troca de informações entre os atores (p. 783).

Lisa Martin, ao classificar os problemas de cooperação interestatal com o auxílio da teoria dos jogos, oferece uma relevante contribuição para os estudos de política internacional, na medida em que sistematiza e torna mais tangível o potencial das instituições na produção de arranjos cooperativos, e revela a condicionalidade da atuação institucional a fatores exógenos como o tipo de dilema ou problema enfrentado pelos Estados em suas interações. Definitivamente, esse empreendimento teórico agrega informações de notável importância à teoria institucionalista neoliberal das Relações Internacionais e introduz novas considerações ao debate acerca do potencial das instituições na produção de arranjos cooperativos entre os Estados.

Realismo ofensivo e o aumento das limitações à cooperação internacional

Trabalhos mais recentes produzidos à luz da vertente da teoria realista das Relações Internacionais, a que comumente se refere como realismo ofensivo, têm introduzido novas considerações acerca da natureza e do comportamento dos Estados no cenário internacional, as quais redirecionam os contornos do contínuo embate travado com os proponentes da perspectiva institucionalista neoliberal. Encabeçada pelo teórico John J. Mearsheimer, a abordagem ofensiva do realismo político por certo aumenta a gama de constrangimentos impostos à consecução de ações cooperativas no seio do sistema de Estados, criando novos desafios ao clamado papel das instituições internacionais como entidades promotoras de estabilidade. Convém, antes de tratarmos propriamente dos recentes rumos do debate a que tem conduzido o realismo ofensivo, levar a efeito uma breve introdução do que vêm a ser as novas arestas da teoria realista introduzida por Mearsheimer. Primeiramente, ressalta-se que princípios basilares do realismo estrutural desenvolvido no âmago da teoria de Kenneth Waltz ainda restam intocáveis, como a posição de principal ator das relações internacionais detida pelos Estados, os quais permanecem racionais e unitários, a anarquia internacional como primordial força determinante do comportamento na arena interestatal e preocupações com segurança e poder no centro das prioridades governamentais. As expectativas do realismo ofensivo apóiam-se, portanto, nas mesmas bases que a perspectiva preconizada por Waltz, a qual, diante das inovações teóricas, passou a ser distinguida pelo termo realismo defensivo. O que diferencia, então, a nova abordagem realista da tradicionalmente difundida desde 1979? A resposta a esta pergunta reside na identificação de diferentes padrões de comportamentos mediante as mesmas injunções sistêmicas. Os cinco pressupostos de que derivam as ações dos Estados esperadas pelos teóricos realistas, defensivos e ofensivos, são:

- 1) sistema internacional anárquico;
- 2) Estados possuem capacidades militares ofensivas, dotando-lhes de força para atacar ou mesmo destruir uns aos outros;
- 3) alto grau de incerteza quanto às intenções e futuras ações empreendidas pelos demais Estados;
- 4) a lógica angular que dita os comportamentos no sistema internacional é a da sobrevivência;
- 5) Estados são atores racionais e instrumentais que agem estrategicamente para garantir sua segurança (MEARSHEIMER, 1994).

Como se pode recordar das linhas anteriores do presente artigo, de acordo com a lógica realista apresentada por Waltz e utilizada por Grieco, na presença das referidas condições os Estados assumem uma natureza posicional defensiva. Destarte, por imposição estrutural da esfera em que estão inseridos, Estados comprometem-se com a manutenção da distribuição de capacidades entre si, ou, em outras palavras, com a balança de poder vigente. São, por conseguinte, atores conservadores da ordem em que se inserem. Eis que emerge, no entanto, o padrão de comportamento caracterizador do realismo ofensivo e que o diferencia da vertente defensiva: Estados, na estratégica busca de garantir sua sobrevivência em um ambiente destituído de um poder central, intentam maximizar, e não manter, sua posição relativa no sistema, pois somente a partir de incrementos e agregações às suas capacidades pode sua sobrevivência se tornar cada vez mais segura. "Todo Estado tenciona ser a potência militar mais formidável do sistema, na medida em que essa é a melhor maneira de garantir sua sobrevivência em um mundo que pode ser extremamente temerário." (MEARSHEIMER, 1994; tradução livre). Desta forma, não apenas os Estados agem por vezes de maneira defensiva, ao evitarem que outros se beneficiem em detrimento deles, mas, principalmente, obstinam-se em uma constante busca de oportunidades para se beneficiarem em detrimento dos outros, o que marca sua natureza ofensiva. Assim, de atores conservadores do *status quo*, os Estados adquirem caráter revisionista, manifestado pelos incessantes esforços de reverter em seu favor a balança de poder instaurada. Tais considerações evidenciam aspectos do realismo ofensivo importados tanto do realismo clássico, pioneiramente edificado por Hans Morgenthau, quanto da perspectiva estrutural lançada por Waltz. Do primeiro, Mearsheimer incorpora a ilimitada busca pelo poder por parte dos Estados; da segunda, advêm os estímulos que levam a esse comportamento: a estrutura anárquica do sistema internacional. A discussão acerca da fusão de premissas das duas variantes na formação do realismo de Mearsheimer é devidamente produzida no capítulo introdutório de seu mais recente livro (2001).

Mesmo mediante uma leitura menos detida das linhas que encorpam a teoria do realismo ofensivo, o menos perspicaz dos leitores seria capaz de identificar os sérios constrangimentos que são introduzidos à prática da cooperação no sistema internacional e à efetividade das instituições internacionais em promovê-la. De início, a preocupação com ganhos relativos se torna expressivamente mais dramática, posto que os demais Estados são apreendi-

dos não como meros possíveis rivais, presentes ou futuros, mas ganham contorno de ameaças certas e patentes. Estados não apenas são revisionistas e buscam maximizar sua posição relativa, mas igualmente tendem a atribuir esse objetivo uns aos outros. Um significativo agravante é o fato de que a maneira pela qual os Estados intentam assediar a balança de poder internacional, com o intuito de alterá-la a seu favor, relaciona-se à expansão e consequente controle de dimensões territoriais adicionais. Mearsheimer objetiva demonstrar que incursões com vistas à conquista de territórios, como as levadas a efeito pelo Japão no início do século passado e pela Alemanha nazista no decorrer dos anos 1930, ainda são viáveis em termos de retornos econômicos e estratégicos. Como, obviamente, as massas de terra do planeta são finitas, conflitos por seu controle são intrínsecos à ordem internacional, e todos os estadistas, assim que surgem oportunidades com benefícios superiores aos custos de toda sorte e com vistas a intensificar a segurança de seu Estado, agem racionalmente, como o fez Adolf Hitler. Ganhos desproporcionais que beneficiem outrem, portanto, pressagiam como nunca ruína e dominação.

Contudo, o aspecto que mais distancia o realismo ofensivo de sua vertente defensiva, e ainda mais da abordagem institucionalista neoliberal quanto ao espaço para cooperação entre Estados, diz respeito à noção do “Dilema da Segurança”. Este se refere à situação em que, por nunca poderem estar certos sobre as intenções dos outros e temerem por sua sobrevivência, Estados buscam aprimorar sua capacidade de defesa por meio de incrementos ao seu aparato militar; como essa iniciativa pode ser interpretada de maneira ofensiva pelos demais, os últimos sentem-se ainda mais ameaçados e, por seu turno, iniciam seu próprio processo armamentista, gerando um círculo vicioso, de sorte que tem-se como resultado um aumento generalizado de insegurança. A idéia de um *dilema* reside justamente no fato de que os meios para aumentar tanto a capacidade defensiva quanto o poder ofensivo dos Estados coincidem, permitindo que intenções meramente defensivas e com a finalidade de manter as posições relativas no sistema sejam interpretadas como comportamentos de índole ofensiva. É precisamente neste ponto que se nos apresenta o argumento de alguns realistas defensivos, como Robert Jervis e Charles Glaser, segundo o qual os danosos e desnecessários efeitos do “Dilema da Segurança” devem ser combatidos. São considerados desnecessários a partir do momento em que os Estados, na visão defensiva, são eminentemente conservadores e buscam apenas, por meio de seu aprimoramento militar, defender-se contra possíveis ataques e não se lançar efetivamente em incur-

sões expansionistas, como temem de modo enganoso os demais. A maneira pela qual o referido círculo vicioso, engrenado por equivocadas expectativas quanto às intenções alheias pode ser contido, segue o argumento, dá-se mediante o desenvolvimento de mecanismos de “cooperação sob anarquia”.

Regimes de Segurança surgem como possíveis alternativas. Jervis reconhece a significativa dificuldade em se estabelecerem padrões de cooperação em uma arena sobremodo sensível como a de segurança, porém, diante da carência de mitigação de uma circunstância responsável pelo não-intencionado aumento da insegurança geral, o autor apresenta quatro condições que podem proporcionar a criação de regras, normas, princípios e procedimentos decisórios que restringem o comportamento dos Estados, com expectativas de reciprocidade, no campo militar:

- 1) as grandes potências do sistema precisam consentir na sua elaboração;
- 2) é necessário que os Estados acreditem que os demais empregam o mesmo valor aos laços mútuos de segurança e cooperação;
- 3) de maneira lógica, deve-se ver compartilhada a noção de que comportamentos ofensivos e expansionistas não constituem a melhor forma de zelar pela segurança nacional;
- 4) guerras, em geral, devem ser vislumbradas como empreendimentos inviáveis e custosos em demasia (JERVIS, 1982).

Lança-se, portanto, um grau mínimo de cooperação visualizado pelo realismo defensivo como benéfico para a estável convivência entre atores que pensam e agem defensivamente no cenário internacional. Enfim, como se pode facilmente concluir, nas fronteiras do realismo ofensivo não há muito espaço nem mesmo para a restrita margem de cooperação prevista anteriormente. Estados certamente temem por sua sobrevivência num ambiente marcado por um altíssimo nível de incerteza, e sua reação é manifestada pela intensificação de seu potencial militar. No entanto, como a melhor estratégia perseguida por Estado é maximizar sua posição em relação aos outros, buscando se tornar o mais poderoso e incontestável do sistema, suas intenções são inequivocamente ofensivas e, sendo interpretadas dessa forma, não haveria engano algum. Portanto, como corretamente conclui Glenn Snyder, no mundo de Mearsheimer (*Mearsheimer's world*) há por certo uma séria competição por segurança, porém isso dificilmente caracterizaria um *dilema* (SNYDER, 2002). O que no universo defensivo é considerado desnecessário, para o braço ofensivo do realismo é não só natural como imprescindível para que os Estados logrem êxito em seu difícil exercício de continuar existindo, o

que rebaixa as proposições institucionalistas neoliberais acerca de instituições internacionais e possibilidade de cooperação interestatal a um nível ainda mais marginal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi exposto nas seções anteriores, observa-se que o debate acerca da cooperação interestatal – que se estende desde as primeiras considerações atinentes à estrutura anárquica do sistema internacional e seus efeitos sobre os Estados, propostas por Waltz, passando pela teoria funcional de regimes elaborada por Keohane, a discussão em torno dos ganhos relativos e atingindo seus contornos hodiernos – tem demonstrado sua evolução ao longo do tempo e contribuído expressivamente para a produção de conhecimento no campo das Relações Internacionais. De fato, a cada etapa de tal contestação novas variáveis são introduzidas, e abordagens distintas referentes ao comportamento dos principais atores internacionais são levadas a efeito, tornando mais promissora a refinação de corpos teóricos que tomam por universo de observação a arena da política internacional.

Entretanto, conclusões adicionais a que se podem chegar por meio da análise e estudo do desenvolvimento da discussão teórica em Relações Internacionais até a contemporaneidade não compreendem afirmações que levem à corroboração de uma teoria ao mesmo tempo que refutem a outra. Com efeito, como se verifica a partir da observação das definições mais recentes do debate, delineadas nos trabalhos de Lisa Martin e Mearsheimer, é sensato reconhecer o fato de que o contencioso permanece em aberto, apontando para dois caminhos teóricos os quais, a despeito de deitarem suas origens em pressupostos coincidentes e com vistas a explicar fenômenos dados no mesmo contexto, conduzem a expectativas distintas concernentes à viabilidade de consecução de relacionamentos cooperativos no sistema internacional: de um lado, tem-se a atribuição de um elevado potencial às instituições internacionais, quando os Estados se vêem em face de determinados tipos de problemas, ao passo que, do outro, a significância das instituições diante das limitações sistêmicas é mínima ou marginal e as expectativas de que se estabeleçam arranjos cooperativos entre os Estados são ínfimas.

Ressalte-se ainda que o aprofundamento da referida discussão e, conseqüentemente, uma compreensão mais ampla e precisa do real impacto das

instituições internacionais, bem como suas implicações para os Estados e a eventual corroboração de uma das teorias conflitantes são de fundamental relevância para a condução de política externa dos países. Ao se certificar, por exemplo, de que as instituições internacionais não oferecem contribuições efetivas que permitam aos atores a devoção de preocupações reduzidas aos constrangimentos do sistema, Estados que tradicionalmente investem em tais instituições deixariam de fazê-lo, aplicando seus recursos em outros meios, como o incremento de suas capacidades. Caso isso se verificasse, assistir-se-ia a uma corroboração do realismo e à refutação das expectativas institucionalistas. Caso contrário, admitindo-se que o potencial dos regimes na promoção de cooperação seja realmente significativo ao ponto de mitigar os efeitos estruturais provindos da anarquia, a adesão a regimes internacionais seria a estratégia mais indicada para as entidades racionais no âmbito internacional, conforme apregoam institucionalistas e contestam os proponentes do realismo. Em suma, estudos adicionais e a exploração do fenômeno em que consiste a cooperação internacional merecem definitivamente que esforços sejam dispendidos nesse sentido. Não intentando de forma alguma invalidar o curso do debate das relações internacionais, uma vez que dele é fruto o conhecimento acumulado até então, mais precisamente, o que se sugere é a reavaliação e aprimoramento das teorias de política internacional em confronto, mediante o empreendimento de testes cujos resultados possibilitem uma melhor orientação dos Estados na adoção de suas estratégias.

ABSTRACT

This article aims at providing an analysis concerning the evolution of the debate between realists and neo-liberal institutionalists regarding the prospects for cooperation among states and the role played by international institutions in world politics. It comprises three parts. Firstly, the roots of the controversy are introduced through the presentation of the structural realism developed by Kenneth Waltz (1979), followed by the construction of the functional theory of international regimes elaborated by Robert O. Keohane (1984). The issue of relative gains, brought to the scene by realist theorist Joseph M. Grieco, is then taken into consideration. Contemporary features of the debate close our analysis, with focus on two ramifications: Lisa Martin's new game theory approach to the neo-liberal institutionalist framework, and the variant of political realism embedded in John J. Mearsheimer's work, widely known as offensive realism.

Key words: International institutions; Realism; Neo-liberal institutionalism; International cooperation.

Referências

- DINIZ, Eugênio. Realismo, institucionalismo neoliberal e a inserção internacional do Brasil. In: **Instituições internacionais: segurança, comércio e integração**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2003.
- GRIECO, Joseph. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critic of the newest liberal institutionalism. In: **International Organizations**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 485-507, Summer 1988.
- GRIECO, Joseph M.; POWELL, Robert; SNIDAL, Duncan. The relative-gains problem for international cooperation. In: **American Political Science Review**, Cambridge, v. 87, p. 729-743, 1993.
- JERVIS, Robert. Realism, neoliberalism and cooperation: understanding the debate. In: **International Security**, Cambridge, v. 24, n. 1, p. 42-63, Summer 1999.
- JERVIS, Robert. Security regimes. **International Organizations**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 357-378, Spring 1982.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. Institutional theory and the realist challenge after the cold war. In: BALDWIN, David A. **Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The promise of institutionalist theory. In: *International Security*, Cambridge, v. 20, n. 1, p. 39-51, Summer 1995.

KRASNER, Stephen D. *Structural Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.

MARTIN, Lisa. *Coercive Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

MARTIN, Lisa L. Interests, power and multilateralism. In: *International Organizations*, Cambridge, v. 46, n. 4, p. 765-792, Autumn 1992.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great powers politics*. New York: Norton & Company, 2001.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. In: *International Security*, Cambridge, v. 19, n. 3, p. 5-49, Winter 1994.

MEARSHEIMER, John J. A realist reply. In: *International Security*, v. 20, n. 1 (Summer, 1995), p. 82-93.

MOURITZEN, Hans. Kenneth Waltz: a critical rationalist between international politics and foreign policy. In: NEUMANN, Iver B.; WAEVER, Ole. *The future of international relations*. London: Routledge, 1997.

OYE, Kenneth. *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.

POWELL, Robert. Absolute and relative gains in international relations theory. In: *American Political Science Review*, Cambridge, v. 85, p. 1.303-1.320, 1991.

RUGGIE, John G. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: *International Organizations*, Cambridge, v. 46, n. 3, p. 561-598, Summer 1992.

SNIDAL, Duncan. Relative gains and the pattern of international cooperation. In: *American Political Science Review*, Cambridge, v. 85, p. 701-726, 1991.

SNYDER, Glenn H. Mearsheimer's world: offensive realism and the struggle for security. In: *International Security*, Cambridge, v. 27, n. 1, p. 149-173, Summer 2002.

YOUNG, Oran R. *Governance in world affairs*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.