ESTADO E ORGANISMOS INTERNACIONAIS: LIMITES À COOPERAÇÃO SOB A ÓTICA REALISTA

RESUMO

Uma abordagem corrente da política internacional é a da relação entre os Estados e as organizações internacionais (OIs). Temos como objetivo demonstrar que os interesses dos Estados sobrepõem-se às tentativas de controle por parte das instituições. Desenvolvemos uma pesquisa com revisão bibliográfica ancorada num referencial teórico realista. A discussão avança no sentido de que a condição de anarquia internacional e a balança de poder são fatores determinantes da limitação à cooperação. Apontamos algumas razões para essa alegação: OIs dependem dos Estados para surgir e operar; OIs não são grandes *players* internacionais; e o sistema internacional é fracamente institucionalizado. Concluímos, também, que o realismo é explicativo da paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como no caso do impasse na Síria.

PALAVRAS-CHAVE: Realismo; Organizações Internacionais; Cooperação

ABSTRACT

A current approach of international politics is the relationship between States and international organizations (IOs). We aim to demonstrate that the State's interests attempts to control by the institutions. Developed a survey with literature review anchored in a theoretical realistic. The discussion moves towards the condition of international anarchy and the balance of power are determinants of limited cooperation. We point out some reasons for this claim: IOs rely on states to emerge and operate; IOs are not big international players, and the international system is weakly institutionalized. We also conclude that realism is explaining the paralysis of the Security Council of the UN, such as the impasse in Syria.

KEY WORDS: Realism; International Organizations; Cooperation

1. INTRODUÇÃO

O ambiente internacional sempre intrigou os seres humanos. Questões sobre a guerra e a paz; padrões internacionais de comércio; regimes internacionais; assistência estrangeira; terrorismo transnacional; o papel do direito internacional; soberania; possibilidades de cooperação; concepção, evolução e desintegração de instituições internacionais[1]; processos de

[1] Instituições serão compreendidas como um arranjo construído, formal ou informalmente organizado, em que os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão são reflexos da ação voluntária dos Estados a participarem de seu arranjo inicial. Sua operação, entretanto, depende da atuação engajada daqueles mais interessados em seu funcionamento. Ver Krasner, 2009.

globalização e integração de mercados; poder do discurso retórico na diplomacia, e outras são áreas de pesquisa no campo das relações internacionais.

O surgimento de distintas teorias que buscam apreender a realidade e dar-lhe explicações lógicas a partir de um referencial teórico-conceitual sofisticado é reflexo dessa abrangência de temas. A sistematização de seu estudo, porém, depende de recortes bem delimitados de agendas de pesquisa. Uma abordagem possível, nesse contexto, é a da relação entre os Estados e as organizações internacionais[2]. Sua importância diz respeito à possibilidade de avaliarmos se é possível imaginarmos um cenário em que os Estados se sintam atraídos a participar de arranjos de cooperação. Neste ensaio, formulamos críticas ao descompasso verificado entre, por um lado, o discurso cooperativo e integracionista em voga atualmente e, por outro, a realidade prática da ação dos Estados. Não vislumbramos perspectivas para os Estados se aventurarem em instituições multilaterais quando seus interesses não estão contemplados. A razão principal para essa postura reside, fundamentalmente, na condição de anarquia sistêmica e nos cálculos subjacentes à balança de poder internacional. Essas críticas, quando bem estabelecidas, podem nos ajudar a discernir entre o discurso e a prática.

O que não nos convence na linguagem diplomática predominante hoje é a ênfase acentuada sobre os supostos benefícios oriundos de um sistema internacional mais integrado e interdependente, que tende cada vez mais a criar condições favoráveis à cooperação e a diminuir os riscos de conflitos entre os países. Talvez o símbolo mais marcante enaltecido por teóricos que defendem essa acepção seja o surgimento das instituições internacionais.

O institucionalismo liberal, uma das correntes teórica utilizada na abordagem de processos de integração regional, aborda a capacidade das instituições internacional de gerar incentivos para a cooperação, correção das falhas de mercado, redução de problemas de ações coletivas e construção de normas e regras orientadoras do comportamento dos Estados, elevando os custos de ações unilaterais que possam fragilizar os interesses coletivos. Essa ideia está calcada na necessidade de estabilizar o processo de negociação e relação comercial, além de tornar o sistema mais previsível para seus membros. Essa perspectiva, construída sobre o legado

[2] Aqui serão entendidas como uma modalidade de instituição internacional multilateral. Serão tratadas como sinônimo de instituições em que predomina a política cooperativa entre os membros presentes no momento de tomar decisões relativas aos seus objetivos, missão, valor, escopo, normas e procedimentos de decisão. Elas podem versar sobre os mais variados temas da agenda internacional, dependendo apenas da interação entre seus membros para defini-las. Portanto, podem ser caracterizadas como arenas políticas em que prevalecem arranjos de cooperação e concertação entre os atores envolvidos (Seitenfus, 2003; Herz & Hoffman, 2004).

funcionalista, coloca em questão a ação de atores não-estatais, não raro analisados no plano doméstico, como importante elemento explicativo da natureza e dinâmica do processo de integração regional (Vaz, 2002).

Não é consensual, entretanto, entre os analistas, a tese segundo a qual os Estados estão a perder proeminência frente ao fenômeno da globalização e que as instituições internacionais tendem a constranger e moldar seu comportamento. O que identificamos neste ensaio, na realidade, foi o contrário. Justifica-se, então, o esforço por formular objeções coerentes a esse estado de coisas.

A partir de uma leitura realista do funcionamento do sistema internacional, verificamos que seus pressupostos mais fundamentais, como sua natureza anárquica, a competição pelo poder e a lógica do conflito, estão a guiar a atuação das unidades no cenário global. Nem mesmo as organizações internacionais mais importantes com o objetivo de estabelecer limites e regras para o comportamento dos atores consegue dissuadi-los quando estão motivados a agir conforme seus interesses mais marcantes.

Casos como a intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia, em 2012, mostram que a lógica do conflito ainda está presente. Enquanto o ambiente em que as unidades operam for determinado pela condição anárquica, não podemos esperar outra combinação de resultado. Embora reconheçamos que os mercados econômicos e produtivos estejam mais interligados que em épocas passadas, eles são apenas peças menores na engrenagem política que move os Estados. Observamos que quando há o surgimento de temas e agendas que contradizem diretamente seus interesses mais valorizados, o paradigma da competição e da sobrevivência assume lugar proeminente na condução da política externa. De nossa parte, objeções serão feitas com o propósito claro de identificar o *gap* entre o discurso de cooperação e manutenção da paz e a maneira como os Estados se comportam quando resultam de cálculos racionais. As respostas a essas perguntas poderão nos dar maior clareza da real funcionalidade do sistema internacional.

A argumentação que fazemos está ancorada essencialmente em análises teóricas realistas, e as utilizamos com a finalidade de avançar com nossa hipótese sobre os limites à cooperação. O conflito doméstico na Síria, como apontamos em seções posteriores, serve de referência para a aplicação prática da teoria e da hipótese que defendemos. Portanto, este trabalho é substancialmente teórico, porém se atenta a corresponder ao real funcionamento do sistema

internacional, que é mais complexo e dinâmico do que as teorias descrevem. O exemplo da Síria auxiliará na compreensão das prescrições de nossa discussão teórica.

Nosso ensaio está divido da seguinte maneira: na primeira seção discorremos sobre o fenômeno da globalização e sua relação com as instituições internacionais. Em seguida, fazemos levantamento teórico concernente à teoria realista das relações internacionais, marcando nossa posição teórico-metodológica. Apontamos, então, a partir desse arcabouço conceitual, os principais impedimentos aos países a participarem de arranjos de cooperação. Por fim, nos detivemos de forma mais acurada no funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no trato do impasse sírio, que se iniciou em 2011. As considerações finais retomam nossos argumentos principais e conclui no sentido de advertir para a tensão verificada entre as possibilidades de cooperação e a *realpolitik* da ação dos Estados num ambiente anárquico.

2. INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E REALISMO

2.1 Globalização e organismos internacionais

As relações internacionais são um campo de estudo que abrange grande número de atores e fenômenos observáveis. Os processos marcadamente mais importantes são aqueles em que os Estados estão diretamente envolvidos. Essa afirmação deriva do fato de que os consideramos as unidades mais aptas do sistema internacional em definir interesses próprios[3] e persegui-los de maneira racional. Isso não significa, todavia, que desconsideramos a existência e a importância de demais atores globais tais como as firmas multinacionais, organizações não governamentais (ONGs), instituições multilaterais, entre outros. Esses atores, mormente as instituições, ao contrário dos países, dependem, para sua própria existência e legitimidade, dos Estados estarem empenhados (ou interessados) na sua permanência e atuação. Essa condição, vista dessa forma, confere aos Estados papel central no entendimento da origem, operação e desintegração das instituições internacionais.

Além do mais, esse argumento não pressupõe que os Estados sejam sempre, do ponto de vista histórico, as unidades principais e nem que sua natureza seja imutável. O Estado-nação – a forma de organização política predominante atualmente – não é a primeira tampouco a última instituição política a existir e agir no ambiente internacional, porém, para nós, é ela quem

[3] Sobre a questão do interesse nacional, Kratochwil, 1982.

determina a estrutura do sistema interestatal e, por isso, é a unidade que será privilegiada (Gilpin, 1981; Waltz, 1979).

Nos tempos modernos, assistimos a uma intensificação no relacionamento político-econômico entre os países cujos resultados em termos de abertura de mercados e aumento dos índices de comércio, circulação de moedas, mercadorias e pessoas, e uma maior aproximação política-cultural entre eles desencadeou a tese segundo a qual as fronteiras nacionais estão a diluir e o conceito-chave de soberania, prerrogativa originária do direito internacional público, a ser redefinido. Na verdade, esse processo talvez tenha tornado essas fronteiras mais porosas, porém não menos relevantes (Nye Jr., 2002). Os Estados, e suas fronteiras geográficas, repetindo o jargão, ainda "importam" [4].

A crescente "aproximação" entre os países desencadeou, além dos processos mencionados anteriormente, maior crescimento econômico; auxiliou no desenvolvimento de novas tecnologias com sofisticação e precisão cirúrgicas; gerou aumentou no fluxo de comércio internacional - favorecendo o aumento de investimentos em setores relacionados ao bem-estar das populações -, o que refletiu no aumento da expectativa de vida em geral, etc. O fenômeno, então denominado globalização, permitiu aos países em desenvolvimento saírem de uma situação de isolamento que se encontravam até então e deu acesso a um conhecimento que estava além do alcance de muitas pessoas situadas nessas regiões. A história da globalização (ou da mundialização) é, a rigor, a história do capitalismo. Um processo histórico de larga duração, com ciclos de expansão e retração, ruptura e reorientação (Ianni, 1992).

Entretanto, algumas das promessas proferidas pelos defensores mais argutos desse fenômeno não chegaram a se concretizar. As políticas "globalizantes" não lograram diminuir a pobreza a índices irrelevantes - chegaram até a aumentá-la em certas regiões da África[5]. Elas não pressupunham – e nem o fazem atualmente - a homogeneização nem a equidade distributiva dos recursos e riquezas oriundas desse processo. Além disso, não tiveram sucesso nas tentativas de

---

[4] O histórico conflito entre Israel e Palestina na determinação da fronteira regional é exemplo notório dessa afirmação. Além disso, há espalhado pelo globo regiões que lutam pela separação (ou autodeterminação), como a *Cataluña*, na Espanha; países na região dos Balcãs; na Ásia, mostrando que a forma como os países estão confinados regionalmente, delimitado pelas fronteiras, é fonte de reivindicação e conflito entre os envolvidos.

[5] Estudo da Organização Mundial do Comércio (OMC) aponta estratégias de estímulo comercial para atingir níveis elevados de desenvolvimento econômico-social. A denominada "*Aid for Trade*" teria como proposta incentivar os países a comercializar uns com os outros e a favorecer investimentos em setores produtivos. A redução da pobreza seria consequência direta desse processo. No entanto, não ficou claro em que medida isso acontece e se é possível diminuir a pobreza priorizando o comércio (OMC, *annual report*, 2013).

garantir estabilidade nos países em desenvolvimento. Uma sequência de crises econômicas, desde os anos 1980, que afetou mercados do mundo inteiro, da Rússia à Argentina, mostra alguns dos efeitos perversos (e questionáveis) desse fenômeno.

Em termos políticos, por outro lado, podemos contabilizar, como avanços conquistados, as ondas de descolonização na África e Ásia a partir dos anos 1960, bem como maior participação e engajamento dos países no âmbito das Nações Unidas. Um dos aspectos a se destacar nessa área é o crescente número de países a aderirem ao sistema onusiano e a inexpressiva contagem de desistências[6], o que reflete a importância de um organismo dessa natureza para a maioria das unidades do sistema internacional (Bobbio, 2009). Esse fenômeno também difundiu disposições constitucionais progressistas, favorecendo a emergência de regimes políticos democráticos em várias partes do globo (Nye Jr., 2002). Os chamados "temas globais" (direitos humanos e meio ambiente) têm sido extensamente debatidos no âmbito das Nações Unidas, e muitas de suas iniciativas seguem na direção de seu enfrentamento[7]. O acesso imediato a informações em tempo real permitiu que crises humanitárias e atos de desrespeito aos direitos humanos - desde catástrofes naturais até sistemáticos genocídios de populações – mobilizassem a opinião pública mundial e pressionassem órgãos responsáveis por intervenções (é o que tendeu a se chamar "efeito CNN").

Como todo processo complexo e difuso produz efeitos colaterais inesperados e indesejados, percebemos, de maneira acentuada a partir do início do século XXI, a insurgência de protestos e mobilizações contrárias às implicações da globalização. Esses efeitos, contudo, não penetram igualmente as sociedades. A maneira como são absorvidos e gerenciados varia entre os países. Em sociedades mais tradicionais, autoridades políticas e grupos civis organizados resistem, algumas vezes de forma violenta, à aceitação dessas modalidades. Tal resistência pode, inclusive, estimular fundamentalismos. É por meio de gerenciamento e controle dos fluxos provenientes desses processos que os efeitos negativos podem ser amenizados. Dessa forma, mesmo na era da globalização, toda política continua sendo de alguma forma local/nacional.

Também podemos mencionar a incapacidade – e muitas vezes o silêncio - dos países em impedir a deflagração de conflitos, além de não serem ativos em casos exemplares de violações

---

[6] Na história das Nações Unidas houve apenas um caso de abandono, que foi em 1965, quando a Indonésia se desligou da organização. Porém, no ano seguinte ela retornou.

[7] Programas encabeçados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) tratam desses temas.

de direitos humanos em regiões como África, Ásia e Oriente Médio. O caso mais recente, que falaremos adiante, é o da Síria.

Esses processos têm sido acompanhados da criação de novas instituições internacionais moldadas para dar vazão a essa incipiente configuração global de interação, assim como para trabalharem conjuntamente com as já existentes, fazendo com que os Estados se adaptem aos novos padrões de relacionamento entre eles. O conjunto de instituições que emergiu do período *Bretton Woods*, no pós-Segunda Guerra, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, além do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT) e de seu desdobramento posterior, a OMC, são exemplos de organizações de natureza econômico-financeira que representam essa moderna arquitetura econômica global vigente.

A investida norte-americana para garantir que essas instituições organizassem o sistema econômico-financeiro internacional mostrou que estavam dispostos a espelhar mundialmente seus valores e interesses como vencedores da guerra. Economicamente falando, os Estados Unidos apostavam no livre-mercado e no discurso liberal; em termos políticos, a aposta estava na disseminação do regime democrático e no término do período de conflitos (Krasner, 2009). É o que Jakobsen (2002) argumenta quando afirma que a vitória "ocidental" no conflito político-ideológico influenciou o processo de globalização de uma forma muito particular, facilitando a disseminação de um modelo de governança caracterizado pela economia de mercado, democracia e respeito aos direitos humanos impostos ao resto do globo.

Há, além delas, organizações – e regimes internacionais - de natureza político-militar que de alguma forma procuram padronizar o relacionamento entre os países e a circunscrevê-los sob a égide do direito internacional. Exemplos mais recentes desse tipo de organização são a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) [8].

Uma das críticas dirigidas a essas instituições, principalmente às econômicas, vem do fato de que o alcance de sua autoridade foi ampliado em relação ao projeto original. Atualmente, elas são parte integrante-participante da economia mundial e possuem ações e projetos interligados a outras instituições como a Organização Econômica para Cooperação e

[8] Ideias de construção de mecanismos que coordenem as ações dos Estados em nível internacional datam pelo menos desde o século XIV. A partir do século XVI, porém, que elas começam a ser pensadas em termos operacionais e com maior rigor técnico, e somente vão emergir da forma como a conhecemos hoje três séculos mais tarde (Seitenfus, 2003). Há uma série de outras organizações, para mais detalhes ver Seitenfus, 2003.

Desenvolvimento (OECD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com bancos de desenvolvimento regionais e outras. Não somente os países que reclamam sua ajuda, mas também aqueles que buscam "selo de aprovação" para terem acesso aos mercados e a créditos fáceis, devem obedecer às diretrizes econômicas sem direito a palpitar na sua aplicação. Evidentemente que esta imposição acontece com maior intensidade nos países de menor poder relativo, porém isso fere, aliás, princípios de soberania econômica e autonomia política desses países, que assistem a imposição externa de medidas de austeridade sem ao menos poder cadenciá-las (Stiglitz, 2002).

É válido lembrar que o controle dessas instituições, principalmente do FMI e do Banco Mundial, é feito por representantes dos países centrais – predominantemente dos Estados Unidos e Europa. Uma análise mais profunda poderá mostrar um alinhamento entre o discurso proferido por essas instituições e o modo pelo qual esses países negociam globalmente, com o foco voltado ao livre comércio e à abertura de mercados nos países em desenvolvimento[9].

É interessante mencionar, também, que as lideranças dessas organizações, ao deixarem determinado posto ou mandato, assumem em outras de igual importância, como é o caso de diretores-gerais de uma organização que, findado o mandato, tomam posse como secretários-gerais de outras. As posições assumidas parecem que cumprem um aspecto rotativo, mantendo os mesmos líderes em cargos semelhantes. Vide, por exemplo, Robert Zoellick (Secretário de Estado adjunto dos EUA até 2006 e, em seguida, fora presidente do Banco Mundial de 2007 a 2012). Também, Pascal Lamy (presidente da Comissão Europeia e depois fora diretor-geral da OMC, de 2005 a 2013); Supachai Panitchpakdi (diretor-geral da OMC de 2001 a 2005 e, atualmente, é secretário-geral da UNCTAD) entre outros.

A avaliação dos resultados dessa interação entre Estados e organizações não é simples de se estabelecer. Enquanto que na área comercial-financeira os dados possam nos mostrar parcialmente os avanços e retrocessos que houve em determinadas áreas e setores, quando tratamos da natureza política das relações internacionais o árduo serviço de mensurar fenômenos e processos tais como o aumento ou a diminuição de poder relativo dos países, a mudança na balança de poder das regiões, e o nível de cooperação/competição em que se encontra o sistema internacional, torna a tarefa de entendê-los e explicá-los algo bastante nebuloso.

---

[9] Importante análise sobre o funcionamento da OMC e seus limites mais claros é feita por Bhagirath Lal Das, 2004. Também é válido consultar Jawarra & Kwa, 2005.

Essas dificuldades, porém, não nos impede de avançar nos estudos. O advento das organizações internacionais, como advogam seus maiores defensores, representa importante passo avante na juridicização das relações internacionais, porque estabelecem cenários prováveis de acontecer e preveem recompensas e punições para aqueles que desviam da "conduta esperada" (Herz & Hoffmann, 2004; Keohane, 1988; Seitenfus, 2003).

Na verdade, esta é uma das características mais questionáveis dos organismos internacionais, e o papel do Estado enquanto gerador desses acordos não pode ficar deslocado da análise. Ao contrário, ele é o ator central a ser considerado. A compreensão de seu papel e características principais, aliado ao entendimento da natureza do sistema em que atua, proporciona os fundamentos sobre os quais a política internacional funciona. Somente poderemos analisar o papel dos Estados e seus interesses mais profundos, e relacioná-los às possibilidades de cooperação, quando tivermos claros os pressupostos mais básicos do ambiente em que estão inseridos. É por meio dessa caracterização que prosseguiremos na tentativa de avançar com nossa proposta. Para isso, a abordagem realista das relações internacionais será, aqui, utilizada em larga escala.

2.2 Realismo

O realismo é a corrente teórica tradicional nos estudos de política internacional. Embora o surgimento de uma série de novas teorias[10] tenha avançado a fronteira conceitual/explicativa e fornecido alternativa metodológica aos pesquisadores da área, quando se trata de analisar estritamente a interação entre os Estados o realismo é amplamente utilizado. Para adeptos dessa escola de pensamento, em que pese as variações entre eles, o poder é a moeda corrente nas relações internacionais. Em geral, a política internacional é entendida como sinônimo de política do poder (Wight, 2002).

Para compreendermos quais são os pressupostos fundamentais dessa abordagem e de que forma ela consegue dar explicações coerentes aos fenômenos, é preciso deixar claro o modo como seus expoentes percebem e avaliam o funcionamento do sistema internacional. Para isso, duas perguntas claras que devemos dirigir a eles, são: (i) por que os Estados buscam poder? (ii) quanto poder é o suficiente? A resposta a cada uma delas nos auxiliará a identificar a capacidade

[10] Liberalismo-institucionalista (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane, 1986; Haas, 1990), o Construtivismo (Buzzan & Little, 2001; Wendt, 1992) e, mais recentemente, o marxismo e teorias pós-modernas – feminismo, ambientalismo entre outras.

explicativa (e seus limites) a que os autores se propõem a dar e as diferenças de percepção entre eles.

A divisão mais básica é resultado da resposta dada à primeira questão – por que os Estados querem poder? Para realistas clássicos, como Morgenthau (1948) [11], a resposta reside basicamente na natureza humana. Estados são controlados por indivíduos naturalmente ávidos por poder que competem com outros por recursos escassos, e não há nada a fazer que os impeça de continuar nessa incessante busca. Em contraste, para realistas estruturalistas, algumas vezes denominados neorrealistas, é a estrutura (ou arquitetura) do sistema internacional que os obriga a empoderar-se. Num sistema em que está ausente qualquer autoridade acima dos Estados e que não há segurança (e confiança) em relação à ação das outras unidades componentes, faz todo o sentido cada um procurar se equipar de forma a garantir sua própria proteção em caso de eventual conflito com outros Estados (Waltz, 1979; Gilpin 1981; Diniz, 2007; Mearsheimer, 2001; Grieco, 1988).

Há, porém, algumas divergências entre os realistas estruturalistas. Elas podem ser percebidas quando observamos as respostas fornecidas à segunda pergunta: quanto de poder é o suficiente? Realistas defensivos, como Waltz (1979), Snyder (1984) e Glaser (1994-1995), argumentam que os Estados não devem procurar maximizar sua parte de poder global pois o sistema irá puni-los por isso. A busca por hegemonia, nesse sentido, seria uma decisão temerária. Os Estados, então, devem procurar manter sua posição em relação aos outros (comportando-se como situacionistas). Em contrapartida, Mearsheimer (2001), principal expoente da versão ofensiva do realismo, defende que faz todo o sentido os Estados buscarem cada vez mais poder quando a situação lhes é favorável e, no limite, a hegemonia global seria o *status* ideal a se alcançar.

Pode-se perceber, a partir das respostas, que o pensamento realista não é homogêneo. Porém, há um núcleo conceitual comum a eles. Em primeiro lugar, o Estado é tratado como o ator principal das relações internacionais. Em segundo, a política de poder norteia suas ações, o que nos leva a considerar a situação da balança de poder do sistema no cálculo político. Por último, o ambiente em que estão inseridos deve ser compreendido porque é ele que, em última instância, determina seu comportamento e pressiona para agir conforme o cálculo de poder. O

[11] Outros considerados clássicos são Henry Carr (1981), John Herz (1988) e Raymond Aron (2002). Stanley Hoffman (1977) declarou que se há um "pai fundador" (*found father)* da "ciência" das relações internacionais, ele é Morgenthau.

Estado como ator unitário, a situação da balança de poder do sistema internacional e a condição de anarquia no relacionamento entre as unidades são, portanto, os pressupostos comuns a todos. A variação ocorre no peso que cada um desses fatores exerce sobre o comportamento dos Estados e de que maneira isso reflete no modo como enxergam as oportunidades de ação em cada circunstância.

Neste ensaio, entretanto, essas diferenças são levadas em consideração. O núcleo comum do pensamento realista é o ponto de partida para as análises que se seguem. As distinções entre os teóricos residem no modo como cada um enxerga esses pressupostos e os relacionam na tentativa de avançar com as hipóteses. Por exemplo, Waltz (1979) e Mearsheimer (1995; 2001) compartilham, ainda que de forma superficial, algumas assunções básicas acerca do mundo político. No entanto, cada um deles percebe de maneira distinta o funcionamento da política internacional. Cabe ao analista, então, avaliar qual deles se adapta da melhor maneira à sua compreensão sistêmica e apontar para as virtudes de se utilizar dessa corrente teórica para fundamentar a explicação dos fenômenos, sem desprezar, entretanto, as outras vertentes existentes (apenas marcando seu posicionamento).

Dito isto, a corrente ofensiva ganhará maior destaque em nosso trabalho, principalmente na forma como Mearsheimer (2001) a elaborou[12]. Embora reconheçamos a importância de outras versões para o entendimento do funcionamento das relações entre os Estados, e cientes da possível perda qualitativa de nossa argumentação, entendemos que as assunções do realismo ofensivo explicam de forma mais acurada a dinâmica das relações internacionais. A percepção de cada autor realista acerca do sistema internacional e do modo como influencia o comportamento dos Estados é um tema vastamente considerado na literatura especializada[13].

Ainda assim, quando se trata de verificar a (in) compatibilidade entre os interesses dos Estados e a possibilidade de cooperação entre eles, os autores neorrealistas são claros: a cooperação é extremamente estreita em seu escopo e limitada no tempo. Com isso, a próxima seção aborda a probabilidade dos Estados cooperarem e agirem conforme regras bem definidas.

---

[12] As premissas básicas que o autor estabelece para apontar o seu entendimento do sistema internacional, e que compartilhamos, são: (i) o sistema internacional é anárquico; (ii) todos os países – mormente as grandes potências – dispõem de capacidades militares que podem causar danos sensíveis aos outros; (iii) os Estados nunca podem ter certeza das intenções alheias, portanto são desconfiados; (iv) a sobrevivência é o objetivo principal a ser perseguido; (v) Estados são atores racionais.

[13] Referências relacionadas: BALDWIN, David A (1993). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate.* New York: Columbia University Press; e KEOHANE, Robert O. (Ed.) (1986).. *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.

2.3 Estado, balança de poder e anarquia

O Estado como ator unitário é a unidade analítica por excelência dos realistas. Eles entendem que essa instituição política é a mais apta do sistema internacional em definir interesses próprios e persegui-los pelos meios mais adequados. A definição de suas ações é produto de um cálculo de custo-benefício diante das oportunidades presentes no sistema, das "*capabilities*" disponíveis ao Estado e da coerência dessa ação com os interesses nacionais. Essas unidades são independentes entre si e se reconhecem nessa condição[14]. O relacionamento contínuo e organizado entre eles é o que podemos chamar de moderno sistema de Estados (Wight, 2002). Ademais, *"as an analytical matter, realism does not distinguish between 'good' and 'bad' states, but essentially treats them like billiard balls of varying size. In realist theory, all states are forced to seek the same goal: maximum relative power"* (Mearsheimer, 1995, p. 47).

O realismo presta pouca atenção aos fatores domésticos que envolvem a definição da política externa[15]. Na verdade, há de se fazer uma separação entre, por um lado, os mecanismos nacionais que pressionam o Estado a agir de determinada maneira e perseguir objetivos delimitados e, por outro, aqueles incentivos e constrangimentos que o sistema internacional impõe à ação política (Zakaria, 1992; Krasner, 2009; Diniz, 2007; Waltz, 1979; 1988). Entendemos que há uma sobreposição dos determinantes sistêmicos externos sobre aqueles internos na definição do comportamento estatal. O sistema internacional, e sua característica mais marcante, a condição de anarquia, é o fator principal a ser levado em consideração no cálculo de ação das unidades políticas nesse ambiente.

O Estado-nação, instituição política predominante atualmente, tem interesses claros e bem definidos, e o mais importante deles é o de sobreviver. O corolário dessa afirmativa é que os Estados estão sempre a buscar e, se possível, aumentar sua quota de poder global. A sobrevivência é característica marcante no cálculo da ação racional por um motivo muito simples: se o Estado desaparecer, nenhum outro objetivo poderá ser alcançado. As unidades racionais, então, determinam seu comportamento em função do interesse de sobrevivência para que valores, bens, riqueza e indivíduos perdurem no tempo. Evitar a violação de suas fronteiras e

---

[14] O *status* de soberania relaciona-se com a independência e autonomia política nas decisões internas. Ver Krasner, 2009.

[15] Putnan (1996) trabalha com a perspectiva analítica do *two level games*, em que procura relacionar elementos de pressão domésticos e externos na formulação e definição da política externa.

afastar qualquer perigo de que sua população seja molestada por forças estrangeiras é o mínimo de garantia que os Estados devem oferecer aos seus indivíduos. As fronteiras nacionais, nesse sentido, não são irrelevantes. Pelo contrário, desempenham papel importante na determinação geográfica dos Estados e são elas que, em última instância, determina quem está dentro e quem está fora. Nos termos de Schmitt (1992): quem é amigo e quem é inimigo.

É evidente que a sobrevivência não é o único objetivo perseguido. Ao longo da história, uma de suas principais finalidades tem sido a conquista de territórios estrangeiros com o propósito de avançar interesses econômicos, ideológicos e de segurança. O aumento da influência sobre o comportamento de outros Estados também é marcante nessa relação. Por meio de ameaças e coerções, formação de alianças e criação de esferas exclusivas de influência, os Estados se esforçam em criar um ambiente internacional e regras sistêmicas que são concebidas para preencher seus interesses políticos, econômicos e ideológicos. No mundo moderno, o controle ou o exercício de influência sobre a economia global, ou o que tem sido conhecido como divisão internacional do trabalho, é dos interesses mais vitais das grandes potências. Porém, *"among these objectives of states, the most important are those that a state considers its vital interests and for which it is prepared to go to war"* (Gilpin, 1981, p. 25).

Isso não significa dizer que os Estados sempre se engajarão em guerras, mas, na maioria dos casos, a própria busca por esses interesses pode envolver a emergência de um conflito. E, mais importante, mesmo que mude um conjunto variado de interesses secundários, os de segurança e sobrevivência não seguem essa linha.

A racionalidade do Estado reside, então, exatamente nesse aspecto: sobreviver é *conditio sine qua non* para agir. O mais racional a se fazer, levando-se em consideração os custos de sobrevivência, é moderar o cálculo em função das preferências dos outros Estados e de seu impacto na própria formulação da estratégia de ação. É nesse ponto que realistas estruturalistas defensivos e ofensivos divergem acerca da definição da rota de ação. Enquanto Waltz (1979) entende que se os Estados buscarem a condição de hegemonia o sistema irá puni-lo por isso, Mearsheimer (2001) argumenta de forma contrária.

O argumento de Waltz reside no fato de que o Estado, quando percebe que outro(s) avança(m) sua quota de poder em relação aos demais, age estrategicamente de forma a refrear esse impulso. Ele pode fazer isso unilateralmente, se tiver capacidade suficiente, ou mediante auxílio de outros Estados temerários daquele que avança. Por isso, o próprio sistema cria a

oportunidade para o conflito e sua deflagração depende diretamente da ação política das unidades. O recomendável a se fazer, diante dessa perspectiva, é lutar pela manutenção do *status quo* (desde que a ordem seja favorável a ele). Os ofensivos, por outro lado, observam que quando há a oportunidade para avançar a quota de poder relativo, os Estados devem fazê-lo, pois quanto mais forte for, maior será sua capacidade de retaliação e, portanto, disporá de alto grau dissuasório. Sendo o Estado mais poderoso do sistema, portanto hegemônico[16], o risco de sofrer ataques, mesmo por parte de uma coalizão de Estados, será menor. A condição de sobrevivência, dessa forma, determina o comportamento agressivo.

Como consequência dessa ação racional previamente calculada pelos Estados, a balança de poder entre em cena. Os realistas chamam a atenção para a possibilidade de haver um "balanceamento" no sistema internacional. Quando um Estado torna-se muito poderoso em relação aos outros, criam-se condições suficientes para que outros Estados se unam numa aliança e tentem impedir aquele fortalecimento.

> *Balancing is the key strategy that states employ when a rival takes steps to increase its share of world power. Those states that feel threatened can build up their own capabilities – internal balancing – or they can join together and form a balancing coalition – external balancing. Balancing, not bandwagoning, is the behavior induced by the system.* (Mearsheimer, 2009, p. 243).

O resultado dessa relação pode se dar de duas maneiras. Por um lado, o Estado aspirante à hegemonia pode sofrer ataques e, no limite, ser destruído pela aliança - foi o que aconteceu, por exemplo, com a França napoleônica (1792-1815), com o Império Germânico (1900-1918) e com a Alemanha nazista (1933-1945), quando tentaram dominar a Europa ocidental. Por outro, ele pode, sozinho, vencer as resistências e tornar-se hegemônico. Como resultado dessa segunda situação, ele fará de tudo para evitar que surja qualquer outra potência concorrente e, para isso, se fortalecerá em todas as partes do sistema e se relacionará diretamente com as outras unidades[17] – essa é a estratégia norte-americana utilizada desde o início dos anos 1990, quando a

---

[16] Estamos de acordo com a definição precisa dada por Mearsheimer (2001) acerca do *status* de hegemonia: é o Estado mais poderoso do sistema que consegue dominar todos os outros. A *única grande potência* do sistema. Entretanto, o autor reconhece a extrema dificuldade de se alcançar essa condição e alega que a busca pela *hegemonia regional*, ou seja, tornar-se o Estado mais poderoso da região em que se encontra, é uma estratégia recomendável e factível. Os Estados Unidos, hoje, desfrutam dessa condição na América. Nenhum outro país goza dessa condição no resto do mundo.

[17] Para maiores esclarecimentos sobre a atuação do Estado mais poderoso na contenção de mudanças de balança de poder regionais e a emergência de potências competidoras, ver Diniz, 2006.

antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se desmantelou e alçou os Estados Unidos ao *status* de única potência global.

Há, além dessa balança de poder, o que alguns autores chamaram de "*offence-defense balance*", que indica o quão fácil ou difícil é conquistar um território estrangeiro ou se defender de um ataque (Evera, 1999; Jervis, 1978). Estados racionais devem levar em conta esse balanceamento para que não percam quotas de poder e não se enfraqueçam em detrimento do ganho de outros competidores.

O poder, essencialmente, é medido pelas capacidades materiais disponíveis a cada um deles[18]. A balança de poder está em função, principalmente, de ativos militares tangíveis disponíveis a cada unidade, tais como divisões militares e armas nucleares. Esse poder deve ser traduzido na maneira como o Estado se comporta e faz pesar a balança a seu favor. "*Realists are very cautious in their prescriptions about the use of force: wars should not be fought for idealistic purposes, but instead for balance-of-power reasons"* (Mearsheimer, 1995, p. 47).

Como o fim último é a segurança e a sobrevivência, a melhor forma de alcançá-lo é projetando-se como a unidade mais forte. Toda vez que as oportunidades aparecerem é necessário garantir que seja feito. Independentemente da situação presente, mais poder significa maior capacidade de retaliação e, portanto, torna-se mais provável o sucesso na resistência de investidas ofensivas de outros Estados. A lógica é simples: as grandes potências, temerárias das ações alheias, tentam, a todo o momento, pender a balança a seu favor. No limite, eles querem garantir que nenhum outro Estado ganhe poder em detrimento de sua perda. Como todos entendem essa equação, a competição pelo poder e segurança é desencadeada e o Estado mais poderoso luta constantemente para evitar a emergência de possíveis competidores.

Em essência, a estrutura do sistema internacional força as grandes potências – mesmo aquelas que estão satisfeitas com o *status quo* – a pensar e agir apropriadamente como um Estado revisionista (aquele que busca incessantemente modificar a balança de poder a seu favor) (Mearsheimer, 2001). Isso porque o sistema internacional é dinâmico e os interesses de segurança são permanentes. Essa combinação exerce determinada pressão nos Estados que

[18] Waltz, 1979; Aron, 2002, Gilpin, 1981; Krasner, 2009; Keohane, 1986; Deutsch, 1982 avaliam o poder não somente em termos materiais, mas também na capacidade de influenciar o sistema internacional e em definir quem participa do jogo e quem está excluído dele. Há, também, a combinação entre recursos tangíveis (armas e soldados) e intangíveis (cultura, valores e ideologia). Essa combinação é bem relatada por Nye. Jr, 2002, e seu conceito de *smart power* é bastante interessante. Mearsheimer (2001) distingue entre o poder *concreto* – soldados e arma nucelar – e o poder *potencial* – território, economia e população. Para ele, há uma hierarquia entre os poderes. O *concreto* seria mais importante por agregar fatores tangíveis e de uso imediato em caso de conflito militar.

mesmo aquele que desfruta de posição confortável no sistema – hegêmona, nas palavras de Mearsheimer – tende a preocupar-se rotineiramente com as balanças regionais de poder e a avaliar, da melhor forma possível, os cenários que podem (ou estão a) se formar conforme a configuração das regiões modifica-se em virtude da ação dos Estados. A possibilidade de surgirem competidores e potências questionadoras do *status quo* varia conforme as grandes potências agem. Qualquer erro de cálculo ou equívoco na rota de ação pode comprometer sensivelmente a posição do Estado e seu poder relativo. Por isso, empoderar-se o máximo possível e constranger possíveis competidores configura-se uma estratégia bastante relevante para as grandes potências – em especial para o hegêmona.

O medo e a autoajuda são sentimentos presentes e relevantes no cálculo racional do comportamento dos países. O medo do ataque é sempre eminente. Num sistema internacional anárquico e competitivo, os Estados podem contar somente consigo mesmos[19]. Isso não os impede, no entanto, de formar alianças, mas essas são naturalmente casamentos de conveniência temporários: o parceiro de hoje pode ser o inimigo de amanhã (aliados de conveniência durante o conflito de 1937-1945, EUA e URSS, tornaram-se inimigos mortais no período subsequente, até pelo menos os anos 1990).

Corolário dessa assertiva, os Estados estão em permanente apreensão em relação às intenções dos outros e conscientes de que operam num sistema de autoajuda, o que os levam rapidamente a perceber que a melhor forma de assegurar sua sobrevivência é tornar-se o mais poderoso. Consequentemente, os Estados dedicam grande atenção à forma como o poder é distribuído entre eles e fazem esforço notável para garantir cada vez mais a maximização da sua quota. Procuram, especificamente, oportunidades suficientes para avançar sua parte. Utilizam-se de inúmeras ferramentas – diplomacia, economia e capacidade ofensiva – para alterar o equilíbrio em favor próprio, mesmo que esses investimentos despertem mais desconfiança e tensão em outros países. A busca de poder apenas é interrompida quando a hegemonia é alcançada.

Para os pensadores clássicos, enfim, o poder é um fim em si mesmo; para os estruturalistas – tanto defensivo quanto ofensivo -, é um meio para se chegar ao fim almejado, qual seja, a sobrevivência. Para todos os realistas, os cálculos de poder encontram-se no centro de como os Estados pensam o mundo que os cercam. A moeda de troca da política das grandes

[19] Segundo os realistas, “Deus ajuda quem se autoajuda”.

potências é o poder e é por ele que competem. O dinheiro representa para a economia o mesmo que o poder para as relações internacionais (Mearsheimer, 2001).

O último aspecto comum a todos os pensadores realistas, e que define esse campo teórico, é a condição de anarquia internacional. O que se entende por ela, entretanto, não é propriamente o caos e a desorganização, mas a ausência de uma autoridade suprema legítima e inquestionável que elabore, interprete, regule e aplique recompensas e punições aos países que desviem do comportamento esperado. Os autores traçam um paralelo entre o estado de natureza hobbesiano[20] e o funcionamento do sistema internacional. Eles veem a política internacional como uma multiplicidade de potências sem governo e responsáveis pela própria sobrevivência (Wight, 2002). A consequência de uma configuração sistêmica definida nesses termos é a desconfiança permanente entre todos, o medo de entrar em conflito está sempre presente e a sobrevivência do Estado enquanto tal é o principal objetivo a ser defendido.

Diferentemente do que ocorre em nível doméstico, em que há clara delimitação hierárquica das estruturas políticas, no sistema internacional a ausência de agentes reguladores e soberanos permite aos Estados agirem conforme lhes convém e faz da política internacional o reino do poder. Corolário desta afirma, transcrevemos um trecho em que Wight (2002) aponta claramente a distinção entre hierarquia nacional e anarquia internacional:

> A anarquia é a característica que distingue a política internacional da política ordinária. O estudo da política internacional pressupõe a ausência de um sistema de governo, assim como o estudo da política doméstica pressupõe a existência de tal sistema. Fazem-se necessárias qualificações: há um sistema de direito internacional e existem instituições internacionais para modificar ou complicar o funcionamento da política do poder. Mas em linhas gerais ocorre que, enquanto na política doméstica a luta pelo poder é governada e circunscrita pelo molde das leis e das instituições, na política internacional a lei e as instituições são governadas e circunscritas pela luta pelo poder. De fato, esta é a justificativa para chamar a política internacional de "política do poder" por excelência. (Wight, 2002, p. 93-94).

Num sistema em que prevalece a ausência de autoridade, não há como saber as intenções dos outros Estados e nem prever suas ações. *"Uncertainty, misperceptions, and unintended consequences characterize anarchic systems"* (Zakaria, 1992, p. 188). Ambientado nesse meio, os Estados têm pouca escolha a não ser assumir a pior das intenções das outras

[20] HOBBES, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

unidades e competir com eles pela busca de poder. Essa é, na verdade, a grande tragédia da política internacional (Mearsheimer, 2001).

Tentando conectar os pressupostos apresentados e deixá-los mais claros para a compreensão do que entendemos por sistema internacional e como ele se relaciona com os Estados, percebemos que como a motivação principal dos Estados é a busca pela sobrevivência e o meio largamente utilizado para isso é seu empoderamento, o ambiente em que atua é definidor dessas relações de poder. Colocada na forma lógica, temos o seguinte: a ausência de governo soberano impõe a condição de anarquia; como os Estados receiam-se mutuamente e não têm certeza das intenções alheias, procuram incessantemente empoderar-se; se todos entendem essa lógica sistêmica, todos vão seguir na busca por poder (dilema de segurança); as estratégias racionais a adotar, nesse sentido, levam em consideração esses aspectos. Completa-se, diante dessa situação, o círculo vicioso pessimista da corrente realista que entende a História de forma cíclica e recheada de medo, desconfiança e conflitos.

Assim, a partir desse retrato do sistema internacional e da forma como os Estados se comportam nele é a maneira como interpretamos o funcionamento da política internacional – em qualquer época considerada. Fizemos esse breve levantamento teórico para deixar claros os pressupostos mais valiosos que consideramos quando analisamos as relações internacionais. Quando defendemos que no sistema há sérias limitações à cooperação, é devido a esse conjunto de aspectos que levantamentos anteriormente. Mais especificamente, devido à natureza anárquica do sistema e de considerações relativas à balança de poder.

Esse raciocínio, entretanto, não implica que os Estados achem impossível trabalhar uns com os outros e fazer acordos que limitem e restrinjam o exercício de sua soberania, mas apenas que são formas fortemente condicionadas pela anarquia sistêmica. A possibilidade de cooperação, por conseguinte, é estreita e limitada. A extensão de regimes e organismos internacionais, e sua viabilidade enquanto alternativa à condição anárquica, é o que os Estados estão a procurar a todo o momento. As possibilidades e limites no equacionamento desse problema será o foco da próxima seção.

2.4 Limites à cooperação

Todo sistema de interação humana, para funcionar adequadamente, requer um conjunto mínimo de regras e do reconhecimento de direitos. Essa necessidade vem do fato da condição humana básica de escassez de recursos e do imperativo de ordenar e prever o comportamento dos

atores. Com o objetivo de minimizar conflitos sobre a distribuição desses bens e facilitar a cooperação entre eles, todo sistema social precisa criar procedimentos e leis para governar os distintos interesses envolvidos. Isso é verdadeiro tanto para sistemas nacionais quanto internacionais.

Os tratados internacionais são a fonte do direito internacional privado, que agregam direitos e deveres a serem cumpridos pelas partes tratantes. Os Estados – mas não somente eles -, na era moderna, são os sujeitos políticos que formalizam esse procedimento. Em certa medida, eles se ancoram num conjunto mínimo de valores compartilhados e os interesses são intermediados por relações de poder. Embora o compromisso seja fruto de um consenso mínimo da vontade das partes, o fundamento principal está no poder e no interesse do grupo de Estados dominante no sistema. Exemplo disso é o Código de Direito Romano que Roma legou à civilização ocidental, como modelo de direito internacional. O que denominamos atualmente "direito internacional" foi imposto pelos ocidentais e reflete valores e interesses dessa mesma civilização (Gilpin, 1981). Quer dizer, o escopo do arranjo normativo espelha, entre outras coisas, a vontade dos mais interessados – e dos mais poderosos.

Devido à percepção que temos do funcionamento do sistema internacional e da prevalência dos interesses das grandes potências nos resultados das interações políticas, o papel que as instituições internacionais desempenham nesse arranjo fica a escanteio. Contudo, isso não quer dizer que os realistas não prestam atenção nelas. Na verdade, as expectativas concernentes ao seu real impacto na política mundial são subordinadas à dinâmica de interesses estabelecida pela balança de poder e, particularmente, pelo dilema de segurança. Diferentemente da perspectiva liberal-institucionalista, para os realistas as instituições têm pouca capacidade de modificar o comportamento dos Estados. Elas são moldadas às bases de poder, e não o contrário. Podemos apontar algumas razões para essa alegação.

1. Instituições internacionais dependem dos Estados para surgir e operar[21]. *"Institutions should persist as long as, but only so long as, their members have incentives to maintain them"* (Keohane, 1988, p. 387). A iniciativa é produto de cálculos racionais acerca da probabilidade dos benefícios de uma participação numa determinada instituição multilateral superarem os eventuais custos. Especificamente, instituições, para surgirem, têm que reduzir certas formas de incertezas

[21] A literatura institucionalista em Ciência Política é vasta. O tema é recorrente nos trabalhos contemporâneos e não temos espaço para abarcá-lo por completo. Referências podem ser encontradas em March & Olsen, 2008; Hall & Taylor, 2003; Skocpol, 1989.

e alterar os custos de transação (encarecendo ações unilaterais). Somente nesses termos os Estados envolvem-se em alianças e arranjos de cooperação. Por isso, qualquer desinteresse por parte deles – dos mais poderosos, em maior grau -, seja na construção ou operação da instituição, implica no seu desaparecimento – a Liga das Nações, predecessora da ONU, mostra de modo claro as consequências negativas da ausência de grandes potências em arranjos multilaterais de segurança.

Dessa forma, as grandes potências, quando entendem que criar ou aderir a uma instituição seja conveniente para refletir seus interesses e preferências, assim o faz; do ponto de vista dos países de menor poder relativo, como são limitados em suas estratégias, são compelidos a aderir aos regimes e instituições para tirar algum proveito dessa participação, mesmo que sua atuação e interesse contemplado sejam marginais.

Podemos pensar, então, que haja razões suficientes para que um conjunto de Estados se reúna em torno de uma instituição e se esforce para que permaneça no tempo e cumpra com seus deveres[22]. Exemplos não faltam: ONU, OTAN, União Postal Universal, Organização para Destruição de Armas Químicas (OPAQ), entre outros. Nesses casos, a razão pela qual existem e operam está subordinado ao grau de envolvimento dos Estados patrocinadores – principalmente das grandes potências. Quaisquer combinações de fatores que os constranja na busca por seus interesses podem resultar numa atuação acima, ou paralela, ao alcance da instituição, ou, em casos extremos, no abandono do Estado[23].

Estudo desenvolvido por Krasner (1991) identificou que a possibilidade dos Estados cooperarem advém de dois principais cálculos: quando compartilham os mesmos interesses (e levam em consideração os ganhos – embora não equitativos); e quando não há perda de "*status*" ou "posição" no ordenamento internacional, isto é, quando não há perda relativa de poder – que, para nós, é traduzido pela balança de poder. Além disso, mostrou que onde não há acordo sobre princípios e normas básicas de regulação dos comportamentos, e onde a distribuição de poder tem sido altamente assimétrica, regimes e instituições internacionais não se desenvolveram – o setor das telecomunicações foi o estudo de caso utilizado em seu trabalho.

---

[22] A cooperação entre Estados pode ocorrer com maior frequência no campo da segurança coletiva, com organizações regionais investidas de poder limitado e com o escopo bem recortado, além dos casos em que os interesses imediatos das grandes potências não estejam diretamente questionados.

[23] No caso da retirada de países de organizações multilaterais, o Brasil procedeu dessa maneira em 1926, quando a Liga das Nações recusou seu pedido de assento permanente no Conselho.

O que ocorreu foi que os Estados mais fortes simplesmente fizeram o que precisavam fazer: agiram unilateralmente. Esse *modus operandi* das grandes potências em relação às instituições nos mostra que a natureza dos arranjos de cooperação reflete mais a distribuição das capacidades de poder nacional e engajamento dos Estados mais fortes do que de esforços para reverter efeitos negativos das falhas de mercado, como advogam os liberais-institucionalistas (Keohane, 1986; Axelrod & Keohane, 1985). O poder, e não a economia, dita os termos de ação nesse ambiente.

As relações internacionais são tão marcadas pela condição de anarquia sistêmica e da balança de poder que o próprio investimento dos Estados nas instituições reflete essa qualidade. O que percebemos é a reduzida influência das instituições sobre o comportamento das grandes potências. Os mais poderosos, de forma a manter e, se possível, projetar poder global, investe na construção de arranjos cooperativos desde que reflitam os anseios do cálculo racional[24]. As instituições, segundo Mearsheimer (1991, p. 341) são "essencialmente arenas para encenar relações de poder".

2. Instituições não são grandes *players* internacionais, a não ser que uma grande potência invista nessa direção. O sistema internacional é estabilizado pela mesma razão que qualquer sistema social ou político é criado. Os atores iniciam relações sociais e criam estruturas com o objetivo de avançar um conjunto particular de interesses. Como pode haver conflito entre eles, aquele que prevalecer refletirá o poder do ator mais forte. Consequentemente, embora o próprio sistema imponha restrições sobre o comportamento das unidades envolvidas, aqueles premiados coincidirão, pelo menos inicialmente, com os interesses dos membros mais poderosos. Da mesma forma que acontece no campo doméstico, a natureza do sistema internacional reflete uma configuração em que os comportamentos mais aceitos são aqueles que estão diretamente ligados aos interesses dos países – ou grupo de países – mais poderosos (Gilpin, 2009).

Com isso, o conjunto de instituições e arranjos cooperativos que podemos encontrar no sistema internacional é reflexo desse processo competitivo. As grandes potências, nesse caso, exercem papel fundamental. Alinhadas com as prioridades da segurança e sobrevivência,

---

[24] A Liga das Nações, como citamos, sofreu com a ausência dos Estados Unidos. Sua atuação fora modesta no cumprimento de seus deveres originais e a universalidade de sua missão não chegou a se concretizar. A OTAN também reflete essa capacidade das grandes potências em projetar poder e costurar arranjos de cooperação de forma a respaldar sua atuação. Podemos pensar, em termos de regimes, no Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) como forma de evitar a disseminação de armas nucleares para países "não confiáveis" e, assim, assegurar ao Clube Nuclear (potências que detém o arsenal de guerra) a reserva de mercado de armas de destruição em massa.

competem entre si pela balança de poder. Qualquer mudança nesta situação, tanto a favor ou contra, pode significar o triunfo ou a fraqueza de seu *status*. As instituições entram nesse cálculo somente quando convém aos Estados. São ferramentas úteis para eles em certas circunstâncias. Quando se tornam um fardo, são subjugadas em suas funções. Temos casos que apontam nessa direção: se ficarmos somente no período de 2000 a 2013, a intervenção anglo-americana no Iraque, em 2003, a despeito de resoluções contrárias a essa situação no CSNU; a intervenção da Geórgia na Ossétia do Sul, em 2008, sem a devida autorização daquele Conselho; o impasse na Síria, iniciado em 2011, com resolução tardia e pouco convincente; a invasão da OTAN na Líbia, em 2012[25].

3. Elas são consideradas ferramentas pelas quais as grandes potências buscam legitimidade, redução de custos de transação e cálculos de rota de ação. São instrumentos que servem para pressionar países de menor poder relativo a aceitar (legitimar) os padrões de comportamento ditados pelas potências dominantes e assegurar-se de que a balança de poder seja mantida ou favorecida à mais forte entre elas. Exemplos: a pressão norte-americana pela assinatura do TNP; a necessidade dos Estados Unidos em criar a OMC no lugar do GATT; na criação do FMI e do Banco Mundial; a perpetuação da OTAN na Europa ocidental, mesmo findado o período bipolar.

O caso da OTAN merece considerações adicionais. Criada com o objetivo central de conter avanços soviéticos sobre a Europa ocidental, e assim perpetuar a preponderância americana e a balança de poder regional em seu favor, a organização militar servia bem aos interesses americanos e europeus – pelo menos da parte ocidental. Com o fim da Guerra Fria e da ameaça comunista soviética, analistas previram o seu desaparecimento, uma vez que não teria mais função a desempenhar no campo securitário. Todavia, ela ainda persiste e se alarga regionalmente e com novos membros[26].

Sua sobrevivência, segundo Waltz (2000) e Mearsheimer (1995), mostra o porquê dos realistas acreditarem que instituições são moldadas e limitadas pelos Estados que as fundam e as sustentam e têm pouco efeito no seu comportamento. Longe de invalidar nossa teoria ou lançar dúvidas sobre ela, o caso da OTAN ilustra essa subordinação aos propósitos nacionais. Nas palavras do autor:

---

[25] Ver: *Report of Security Council. United Nations*, 2011-2012.

[26] Desde os anos 1990, mais de dez países aderiram ao tratado do atlântico norte, mostrando a importância e o papel que ainda desempenha na defesa e segurança de seus membros.

> *The survival and expansion of NATO tell us much about American power and influence and little about institutions as multilateral entities. The ability of the United States to extend the life of a moribund institution nicely illustrates how international institutions are created and maintained by stronger states to serve their perceived or misperceived interests [...] realists have noticed that whether institutions have strong or weak effects depends on what states intend. Strong states use institutions, as they interpret laws, in ways that suit them. Thus Susan Strange, in pondering the state's retreat, observes that 'international organization is above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means'".* (Waltz, 2000, p. 24).

Com isso, a cooperação torna-se possível quando a distribuição dos ganhos relativos, em termos de poder, favorece a(s) grande(s) potência(s) envolvida(s). Corroborando com essa ideia, *"For what it is worth, I believe institutions sometimes matter. After all, great powers use institutions to further their interests. Thus, I find it neither surprising nor inconsistent with realism to discover that states invest modest resources in institutions"* (Mearsheimer, 1995b, p. 86).

4. O sistema internacional, diferentemente do ambiente doméstico, é fracamente institucionalizado. As organizações internacionais, para tornarem-se operantes, devem adquirir atributos que são essencialmente legados aos Estados, como força militar própria, meios de adquirir fundos, representantes credenciados e outros, caso contrário, sua eficiência pode vir a ser minimizada. A própria escolha do local onde residirá o Secretariado e a nomeação dos diretores-gerais e funcionários de alto escalão reflete os interesses das grandes potências – como mostramos no caso do FMI e do Banco Mundial, na seção anterior.

Diante dessas razões, chegamos aos dois principais tipos de impedimento aos Estados a aderirem a arranjos de cooperação: (i) considerações referentes à balança de poder; (ii) condição anárquica do sistema.

Com relação ao primeiro, podemos afirmar que a lógica da anarquia no relacionamento entre os Estados impõe ao cálculo racional a necessidade de se levar em conta os ganhos relativos. Conquanto os Estados estejam preocupados com isso, qualquer tentativa de cooperar pode fazer com que haja perdas e ganhos para os envolvidos. Isso quer dizer que a balança de poder entre eles pode se modificar. O resultado necessariamente vai ser desvantajoso para uns e vantajoso para outros. O receio de que a balança pese contrariamente aos seus interesses força os Estados e serem céticos quanto a esses arranjos. *"States seek to prevent increases in others*

relative capabilities. As a result, states always assess their performance in any relationship in terms of the performance of others" (Grieco, 1988, p. 499).

Os Estados contemplados nas circunstâncias de cooperação devem considerar como os ganhos e as perdas serão distribuídas entre eles. Eles podem pensar nessa divisão de duas maneiras: em termos absolutos ou relativos. Como estão inseridos num ambiente anárquico e preocupados com a balança de poder, devem ser motivados prioritariamente pelos ganhos relativos, pois qualquer posição desvantajosa que venha a ocupar derivado dessa relação pode comprometer sua segurança. Agindo racionalmente, evitará qualquer situação desse tipo.

No que se refere ao segundo impedimento, a impossibilidade de prever ações futuras das outras unidades, a ausência de autoridade soberana para coibir e punir comportamentos desviantes e o receio de que a balança de poder situe-se numa inclinação que desfavoreça sua posição, pode criar a oportunidade para que o aliado de hoje se torne o inimigo de amanhã. A possibilidade de que outros Estados trapaceiem (*cheating*) também inibe o desenvolvimento de modelos cooperativos. *"States are often reluctant to enter into cooperative agreements for fear that the other side will cheat on the agreement and gain a relative advantage"* (Mearsheimer, 1995, p. 13).

Num sistema de autoajuda, cada uma das unidades se esforça, além de perseguir o seu próprio bem, a arranjar os meios de se proteger dos outros. A especialização num sistema de divisão do trabalho funciona com vantagem para todos, apesar de não ser equitativa Os impedimentos à colaboração podem não residir no caráter e na intenção imediata de qualquer uma das partes. Em vez disso, a condição de insegurança – no mínimo, a incerteza de um em relação às futuras intenções e ações do outro – trabalha contra a sua vontade.

Um Estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo. Essa é a primeira forma pela qual a estrutura das relações internacionais limita a cooperação. Um Estado também se preocupa para que não se torne dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços, onde não nenhuma entidade punitiva para desvios reprováveis. Essa é a segunda forma de limitação (Waltz, 1979). A desconfiança acerca do futuro e o dilema de segurança impõem aos Estados a prudência na hora de agir.

Por tudo isso, o problema da segurança é tão prioritário que limita o impacto de quaisquer instituições internacionais na política externa dos principais atores do sistema. A dupla

realidade do cálculo racional – preocupação com o poder relativo (balança de poder) e a desconfiança e receio advindos da condição de anarquia – configura-se elemento de grande importância para a compreensão das interações políticas entre os Estados. A cooperação, e as instituições internacionais em particular, estão sujeitas a essas considerações.

3. A ONU E O CASO DA SÍRIA

A Organização das Nações Unidas fora o meio encontrado pelas potências vitoriosas do conflito de 1939-1945 para criar uma instituição dotada de instrumentos e valores universais que tivesse capacidade mínima de regular a ação dos Estados e tentar eliminar os fatores de instabilidade do sistema internacional. Sua Carta fundadora (denominada Carta de São Francisco) tinha por objetivo manter a paz e a segurança internacionais e promover relações amistosas entre as nações, baseadas, principalmente, nos princípios de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos (Seitenfus, 2003).

A ideia de construção de uma organização desta natureza esteve fortemente atrelada à noção de segurança coletiva internacional. Após o referido conflito, a busca por arranjos de cooperação internacional na resolução de problemas internacionais de caráter econômico, cultural, social, humanitário e, acima de tudo, militar, era o que estava a guiar a política dos Estados em direção ao aperfeiçoamento da organização.

Antes de qualquer coisa, a ONU é uma organização de segurança coletiva, o que nos leva a ressaltar a importância atribuída a essa dimensão. A garantia da paz e segurança internacionais apresentou-se como seu primeiro e primordial objetivo. Verifica-se essa afirmativa a partir da análise do capítulo VII da Carta, que fora elaborado com o fim precípuo de tratar desta questão[27].

Acreditou-se, num primeiro momento, que a ONU agora dispunha dos "dentes" que teriam faltado à Liga (Casarões & Lopes, 2009). Isso quer dizer que sua efetividade, no que se refere ao uso dos meios necessários – sanções econômicas ou coerção física – para fazer valer suas resoluções, estava garantido nos próprios termos fundadores de sua missão, valor e atividades operacionais. Porém, uma série de desafios foram postos às suas atividades no decorrer dos anos 1990, chegando até os anos 2000 ainda sob suspeita de inoperância e

[27] Esse artigo da Carta trata especificamente das ações relativas a ameaças e rupturas à paz e atos de agressão. Detalhes, analisar a Carta das Nações Unidas, 2001.

incapacidade efetiva[28]. Já nos anos 2000, mormente após os atentados nos Estados Unidos, em 2001, em que claramente interesses norte-americanos e da paz e segurança globais foram afetados, a ONU sofreu duros golpes relacionados à sua capacidade de contornar os conflitos e resolvê-los de forma democrática e legal, sendo acusada de ser incapaz de cumprir com seus objetivos mais prementes[29].

Na realidade, a deficiência da Organização e de arranjos de cooperação moldados à sua forma é que eles não servem como mecanismos modeladores do comportamento dos Estados mais fortes quando estão agindo segundo cálculos racionais. Em que pese suas funções e operações bem sucedidas nos mais diversos campos de atuação, a ONU, assim como qualquer outra organização internacional de cooperação, não dispõe dos meios necessários para alterar, modificar ou impedir a ação das grandes potências quando estão comprometidas com os interesses nacionais. Evidente que nem sempre os Estados poderosos agem à revelia das organizações, porém, nos casos mais importantes, ou seja, naqueles em que interessa diretamente a segurança e a sobrevivência, se a organização discorda da ação ou não tem poder de impedi-la, restam apenas declarações contrárias e a reprovação moral daquilo – a guerra no Iraque é exemplo disso.

O surgimento da ONU, novamente, a despeito de seus sucessos, não colocou fim à condição de anarquia, que é, juntamente com a balança de poder, o principal impedimento aos países cooperarem. As recorrentes operações de caráter humanitário das Nações Unidas – aquelas relacionadas à violação de direitos humanos e a ajuda humanitária em termos de saúde, educação e bem-estar –, muitas vezes são anunciadas de forma bastante otimista mostrando a disposição dos países em cooperar. Reconhecemos, como advogamos anteriormente, que a cooperação realmente pode ser construída. No entanto, o que devemos deixar claro é que a dificuldade de avançar nesse caminho reside quando os interesses das grandes potências são diretamente questionados ou quando não estão contemplados. Nos casos de ações humanitárias promovidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), por exemplo, com importante atuação na África e outras regiões carentes, não contradiz nem questiona os interesses das potências

[28] Importante contribuição nessa discussão foi feita por Casarões & Lopes, 2009, assumindo perspectiva relativamente diferente da nossa.

[29] A despeito da vasta literatura que aborda os sucessos e fracassos das Nações Unidas, é importante ressaltar o caráter temporário da Organização. Ela, até agora, é uma das organizações que mais prevaleceu no tempo, o que suscitaria a tendência de identificarmos a dependência dos Estados para com ela. No entanto, entre outras razões, ela ainda opera e é vista como legítima porque os Estados mais poderosos, quando não podem contar com ela nas decisões que tomam, agem à sua revelia, se voltando à ela somente quando lhes convém.

envolvidas. Com isso, se o cálculo para ação da organização não contempla problemas relacionados à balança de poder ou à perda de *status* relativos, os Estados conseguem alcançar situações razoáveis de cooperação. Situações em que estão ausentes essas condições, a tarefa se torna mais trabalhosa, portanto menos provável.

A análise pormenorizada da atuação das grandes potências no Conselho de Segurança, no caso do recente conflito na Síria (2011), poderá nos mostrar com maior clareza as dificuldades e os limites em alcançar ações consentidas pelas potências quando seus interesses mais marcantes estão presentes e, eventualmente, em conflito uns com os outros.

3.1 CSNU e o impasse sírio

Tomando o mesmo rumo que outras nações árabes percorreram a partir de 2010, a população síria rebelou-se contra o governo de Bashar al-Assad no início de 2011. Transcorrido o período de um ano de manifestações e atos contestatórios organizados por grupos opositores ao regime, a revolta evoluiu para um estado de guerra civil de proporções desconhecidas na região. Segundo organizações[30] e a própria Nações Unidas, de meados de 2011 até 2013, mais de 100 mil sírios foram mortos em confronto direto por todo o país e dois milhões buscaram refúgio no estrangeiro – boa parte deles na Turquia, Líbano e Jordânia. O governo de Assad dispõe, numa relação assimétrica de poder, de todo o aparato militar disponível ao exército nacional – reforçado com o auxílio de armamentos advindos do Irã, Líbano (por meio do *Hezbollah*) e da Rússia -, enquanto as forças rebeldes (Exército Livre da Síria e Coalizão Nacional da Síria) contam com táticas de guerrilha urbana e armas contrabandeadas – principalmente advindas da Arábia Saudita, Israel e, em menor grau, dos Estados Unidos.

A despeito da legitimidade (ou não) da rebelião, o que nos interessa neste instante é a atenção com que foi recebido o prosseguimento (indeterminado) do conflito pelas grandes potências, ou melhor, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que Estados Unidos e Rússia – em partes, a China – precisam do aval consensual do órgão para colocar fim nessa tragédia.

Logo após a escalada de conflitos, já em 2012, a atenção internacional – notificada pela imprensa e por jornalistas independentes – voltou-se à necessidade de proteger os civis que estavam sendo aniquilados. Estados de todas as regiões do globo manifestaram-se pelo imediato cessar-fogo e julgaram (estando corretos ou não, isso não vem ao caso) legítimas as

[30] Comissão Especial para a Síria, das Nações Unidas; *Human Rights Watch*.

manifestações e pressões por maior tolerância política e participação institucional dos cidadãos sírios, ao mesmo tempo em que condenaram os meios utilizados por rebeldes e governo, que deveria, acima de todos, zelar pelo bem-estar da população e garantir o mínimo de condição adequada e razoável no trato de confrontação política. Logo, o Estado sírio começou a ser visto por alguns como o principal violador dos direitos humanos e responsável pelos massacres que estavam ocorrendo em território nacional, mormente naquelas regiões em que o governo detinha maior controle e força militar – como a região de Aleppo, alvo bastante disputado entre as forças. Com isso, debates em torno da legitimidade e soberania do país sírio frente ao processo conflitivo foram colocados à mesa para discussão.

É nesse contexto que as articulações no âmbito do CSNU estavam sendo tratadas. Diante das atrocidades perpetradas pelo conflito urgiu-se a necessidade de adotar resoluções contrárias à situação na Síria, em que a possibilidade de intervenção militar para assegurar a integridade física dos cidadãos e o total cessar-fogo logo se tornou um problema para a cooperação entre as grandes potências. Os Estados Unidos, juntamente com a França, lideraram os discursos e as propostas de colocar fim ao conflito por meio da intervenção, após longo período de pressão dialógica para que Assad e rebeldes depusessem as armas e entrassem em acordo por meio diplomático. Esses esforços, no entanto, esbarraram em votos contrários – em três períodos diferentes - da Rússia e China, dilapidando a capacidade operativa do órgão de ação militar das Nações Unidas[31].

Desde o início, até tomar dimensões suficientes para preocupar os membros permanentes do Conselho de Segurança[32], as tentativas de resolver o impasse por meio do diálogo não chegaram a ter efeitos práticos. As proposições americana e francesa em aludir ao princípio da Responsabilidade de Proteger para que o órgão tomasse as providências necessárias para autorizar uma intervenção militar estavam sujeitas aos interesses e conveniência dos

[31] As primeiras tentativas norte-americanas e francesas de adotar postura mais intervencionista na Síria foram invocadas a partir do dispositivo conhecido como *Responsabilidade de Proteger*, por meio do qual, forças militares comandadas pela ONU entrariam em meio ao conflito para ao mínimo garantir a segurança dos civis, sem tomar partido de nenhum dos lados no conflito.

[32] Talvez o marco considerado nesse conflito fora o uso de armamento químico por uma das partes envolvidas, no dia 21 de agosto de 2013. Os Estados Unidos pressionaram o Conselho para aprovar resolução que culparia o regime de Assad por ter se utilizado dessa arma – que é banida por regimes internacionais (Protocolo de Genebra, de 1925) – e autorizaria a entrada de inspetores da ONU para investigar se houve ou não o uso, e avaliar os danos causados. Rússia e China vetaram várias das resoluções, ainda que permitiram uma em particular que previa o envio de uma equipe para fins de inspeção por duas semanas. O jornal britânico BBC declarou que "Operacionalmente, a ONU está em alta velocidade. Diplomaticamente, porém, está parada".

Estados mais poderosos que influenciam de modo decisivo as questões mais importantes da política internacional. Se, por um lado, uma eventual intervenção favorece anseios americanos e franceses, além dos de seus aliados regionais, como Arábia Saudita, Israel, Egito e Paquistão, por outro, a não intervenção também favorece a Rússia e seus aliados, como Irã e Líbano. A lógica da ação militar perpetrada pelo Conselho de Segurança, nesse sentido, está muito mais interligada à lógica da anarquia e do cálculo subjacente à balança de poder regional do que a da real necessidade em proteger os direitos humanos ou a legitimidade política dos governantes[33].

Do ponto de vista americano, a intervenção justifica-se de inúmeras maneiras: em termos de regime institucional liberal, a substituição do governo de Assad por outro mais inclinado aos negócios e interesses americanos poderia ser uma opção bem-vinda; podemos pensar também na necessidade dos Estados Unidos em enfraquecer Estados párias e garantir a relevância de seus aliados regionais, principalmente da segurança de Israel; além de conter os avanços chineses e russos na região do Oriente Médio, que é estrategicamente importante.

Já para russos e chineses, a não intervenção se justifica exatamente para evitar que essas situações descritas acima possam tornar-se realidade, além do interesse em garantir a permanência de um forte aliado – Assad – no governo sírio (a Rússia possui uma base naval nos mares sírios) e servir de contendor do avanço norte-americano na região.

Por isso, a paralisia do Conselho na determinação das ações relativas à Síria permitiu que o conflito se estendesse por tempo indeterminado e a solução a que as potências chegaram é insatisfatória e duvidosa na sua operacionalidade[34]. A tarefa de alcançar a cooperação no âmbito do CSNU é tão difícil exatamente porque nele estão envolvidos interesses dos Estados mais poderosos do sistema e porque todas as questões discutidas no órgão, pelo menos as mais relevantes, são de natureza político-militar. Quando as questões são dessa natureza, é a política do poder que toma conta. Assim, como os dois maiores obstáculos à cooperação são a anarquia e os cálculos subjacentes à balança de poder, quando se trata de analisar questões que estão

[33] A violação dos direitos humanos é sistematicamente praticada em outros países, como na Arábia Saudita e Paquistão, mas não há nenhuma resolução intervencionista no Conselho de Segurança que esteja em debate. A escolha dos alvos é discricionária e altamente seletiva, tendo como prioridade aqueles em que estão diretamente relacionados aos interesses das grandes potências.

[34] Ficou acordado que Assad cessaria fogo entregaria seu arsenal químico à "comunidade internacional" para destruição. As operações se iniciariam em novembro de 2013 com previsão de término para meados de 2015. Não se sabe, entretanto, se o governo vai entregar todo o armamento e como será feito o processo de destruição. Além do mais, não foi identificado o responsável pelo uso das armas químicas e ninguém foi julgado.

diretamente relacionadas a esses problemas, a cooperação torna-se método difícil de ser alcançado.

Rússia e Estados Unidos são rivais históricos, e a configuração das balanças de poder regional sempre estará posta na mesa de avaliação das possíveis ações a serem tomadas. Nenhum dos dois países quer, uma vez que agem racionalmente, enfraquecer-se e permitir o empoderamento de seus competidores. O Oriente Médio, nem tanto a Síria, é de total relevância para os Estados Unidos, enquanto que para a Rússia, ambos, a região e o país, são importantes. Dessa forma, já era esperado um impasse nesse sentido, assim como houve no caso do Iraque, em 2003, e na Líbia, em 2012.

O realismo é explicativo da paralisia do CSNU exatamente por isso. O caso da Síria, que é o mais recente, é reflexo dessas circunstâncias. No geral, podemos estender esse exemplo para outros em que as mesmas condições se impõem e a combinação de resultados vai se conformar da mesma maneira. A cooperação e as tentativas de ação conjunta, quando dizem respeito aos pressupostos de nossa teoria, apresentam claros limites e a sua resolução depende de outros mecanismos que não o da colaboração entre competidores diretos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois principais tipos de impedimento para os Estados concertarem ações de cooperação encontram-se ancorados nos pressupostos da teoria realista: as preocupações com relação ao cálculo racional da balança de poder, e o receio de que os outros atores descumpram com os acordos e se fortaleçam às custas de terceiros. A condição de anarquia internacional é o que determina esse estado de coisas. É ela quem, em última instância, pressiona os Estados a agirem cautelosamente e evitarem arranjos nos quais seus interesses predominantes não serão contemplados da forma como desejam ou quando estarão sob contestação direta.

A tentativa de modelar o comportamento das unidades do sistema internacional e sujeitá-las ao controle e à manipulação de normas e procedimentos universalmente aceitos encontrou abrigo no desenvolvimento de instituições internacionais. Entretanto, elas se tornaram peças menores na avaliação do cálculo político das grandes potências, principalmente porque os Estados não reconhecem legitimidade em outras unidades que não eles próprios para agir em seu interesse e preservar seu *status* relativo. Embora a atuação de instituições tenha sido importante em áreas como direitos humanos e crises humanitárias, e contado com a cooperação entre os

Estados para operarem, quando se trata de aderir a arranjos dessa natureza no campo político-militar, em que claramente os interesses estão envolvidos, essa identificação já não se faz tão notável. Ao contrário, é cada vez mais difícil se chegar a um consenso.

A política internacional, portanto, continua sendo caracterizada pelo reino das incertezas. O realismo, ou o neorrealismo, é uma importante ferramenta teórico-explicativa utilizada para interpretar e avaliar esse sistema. Até agora, quando manuseado para trabalhar sob o campo estrito da política entre os Estados, nos parece ser a mais adequada. A despeito de contestações (e dos limites) e necessária reavaliação teórica crítica, ainda nos sentimos atraídos pelas explicações fornecidas pelos teóricos do poder.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond (2002). *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O (1985). "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics*, vol. 38, nº 01, pp. 226-254.

BRYANT, Nick (2013). *Síria: o risco da ONU ser marginalizada*. [online]. http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/09/130906_onu_marginalizada_lk.shtml. Acessado em 06/09/2013.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard (2001). "Why international relations as an intellectual project and what to do about it". *Millennium:journal of international studies*, vol. 30, nº 01, pp. 19-39.

CARR, Edward H (1981). *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora UnB.

CASARÕES, Guilherme S. P.; LOPES, Dawisson B (2009). "ONU e Segurança Coletiva no Século XXI. Tensões entre Autoridade Política e Exercício Efetivo de Coerção". *Contexto Internacional*, vol. 31, nº1, pp. 9-48.

EVERA, Van S (1999). *Causes of War: Power and the roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

GILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

GILPIN, Robert G (1986). "The Richness of the Tradition of Political Realism", em KEOHANE, Robert O. (Org.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

GRIECO, Joseph M (1988). "Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism". *International Organization*, vol. 42, nº 03, pp. 485-507.

DINIZ, Eugênio (2003). "Realismo, institucionalismo liberal e a inserção internacional do Brasil: uma agenda de pesquisa empírica", em: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: PUC Minas.

DINIZ, Eugênio (2006). "Relacionamentos multilaterais na Unipolaridade – uma discussão da teoria Realista". *Contexto Internacional*, vol. 28, nº 02, pp. 505-565.

DINIZ, Eugênio (2007). *Política internacional*: *guia de estudo das abordagens realistas e da balança de poder*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas.

HAAS, Ernest B (1990). *When Knowledge is Power: Three models of Change in International Organization*. Berkley: University of California Press.
HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C (2003). "As três versões do neo-institucionalismo". *Revista Lua Nova*, nº 58, pp.193-223.
HERZ, John H (1950). "Idealist internationalism and the Security Dilemma". *World Politics*, vol. 02, nº.02, pp. 157-180
HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea R (2004). *Organizações Internacionais*: *história e práticas.* Rio de Janeiro: Elsevier.
IANNI, Octávio (1992). *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
JAWARA, Fatoumata; KWA, Aileen (2005). *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*. Barcelona: Intermón Oxfam.
JERVIS, Robert (1978). "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics*, vol. 30, nº 02, pp. 167-214.
KEOHANE, Robert O (1986). "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", em KEOHANE, Robert O (Org.). *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
KEOHANE, Robert O (1988). "International Institutions: two approaches". *International Studies Quarterly*, nº 32, pp. 379-396.
KRASNER, Stephen D (1991). "Global Communications and National Power: life on the Pareto frontier". *World Politics*, vol. 43, nº 3, pp. 336-366.
KRASNER, Stephen D (2009). *Power, the State, and Sovereignty*. *Essays on international relations.* New York: Routledge.
KRATOCHWIL, Friedrich (1982). "On the Notion of 'Interest' in International Relations. *International Organization*, vol. 36, nº 01, pp. 1-30.
LAL DAS, Bhagirath (2004). *La OMC y el sistema multilateral de Comercio: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Icaria Editorial, 2004.
LOPES, Dawisson Belém (2007). "A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 01, pp. 47-65.
MARCH, James G; OLSEN, Johan P (2008). "Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política". *Revista Sociologia e Política*, vol. 16, nº 31, pp. 121-142.
MEARSHEIMER, John J (1995). "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, nº 3, pp. 5-49.
MEARSHEIMER, John J (1995b). "A Realist Reply". *International Security*, vol. 20, nº 01, pp. 82-93
MEARSHEIMER, John J (2001). *The Tragedy of Great Powers Politics*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
MORGENTHAU, Hans J (1948). *Politcs among nations: the struggle for power and peace.* New York: 1948.
NYE JR. Joseph S (2012). *O futuro do poder*. São Paulo: Benvirá.
SCHMITT, Carl (1992). *O conceito do político*. Petrópolis: Vozes.
SEITENFUS, Ricardo A S (2003). *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
SKOCPOL, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, nº 50, pp. 71-120.
SNYDER, Jack (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and the International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.

STIGLITZ, Joseph E (2002). *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura.
UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, *Annual Report 2011-2012*.
VAZ, Alcides C (2002). *Cooperação, integração e processo negociador. A construção do Mercosul*. Brasília: IBRI.
WALT, Stephen M (1997). "The Progressive Power of Realism". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 391-935.
WALTZ, Kenneth N (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
WALTZ, Kenneth N (2000). "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, vol. 25, nº1, pp. 5-41.
WENDT, Alexander (1992). "Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, vol. 46, nº 02, pp. 391-425.
WIGHT, Martin (2002). *A Política do Poder*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
WORLD TRADE ORGANIZATION. *Annual Report*, 2013.
ZAKARIA, Fareed (1992). "Realism and Domestic Politics". *International Security*, vol. 17, nº 01, pp. 177-198.