

AS TRANSFORMAÇÕES DO PARADIGMA LIBERAL, 1945-1999

THE TRANSFORMATIONS OF THE LIBERAL PARADIGM, 1945-1999

Mônica Ottoboni Maciel de Castro¹

¹Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, MG, Brasil. E-mail: monica_ottoboni@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3141-0195>.

Recebido em: 09/03/2021 | Aceito em: 23/06/2021.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0

RESUMO

As Relações Internacionais são marcadas no âmbito teórico pela protuberância de duas principais linhas de pensamento: a realista e a liberal. Ambas as tradições passaram por reformulações pensadas em resposta a mudanças no cenário internacional e debates teóricos da área. A proposta para este trabalho é pensar as transformações ocorridas no interior do paradigma liberal, trazendo as principais mudanças pelas quais essa tradição passou desde o final da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1990. Para isso, serão analisadas nas diferentes vertentes do liberalismo a agenda de pesquisa que marcou os diferentes períodos históricos nos quais as investigações se inseriram, quais os atores dominantes na teorização e como cada corrente se propôs pensar as dinâmicas da política internacional. Espera-se que esse estudo contribua para o campo das Relações Internacionais com uma análise histórica e descritiva do desenvolvimento da literatura liberal.

Palavras-Chave: Relações Internacionais; Teorias; Liberalismo.

ABSTRACT

The field of International Relations is characterized in the theoretical arena by the protuberance of two main lines of thought: the realist and the liberal. Both traditions have been reformulated in response to changes in the international scenario and theoretical debates of the field. The aim of this paper is to think about the transformations within the liberal paradigm, bringing the main changes this tradition has gone through since the end of the Second World War until the end of the 1990's. To this end, the research agenda, the main actors in the theorization and the understandings about the international politics will be analyzed in each historical moment. It is expected that this study contributes to the International Relations field with an historical and descriptive analysis of the development of the liberal literature.

Keywords: International Relations; Theories; Liberalism.



INTRODUÇÃO

O campo das Relações Internacionais é marcado, no âmbito teórico, pela predominância de duas linhas de pensamento: o realismo e o liberalismo. Ambas as tradições passaram por reformulações pensadas em resposta a mudanças no cenário internacional e estimuladas ao longo de debates teóricos. A presente investigação pretende analisar as principais transformações pelas quais o pensamento liberal das Relações Internacionais passou da segunda metade da década de 1940 até os anos 1990.

O que chamaremos de corrente liberal concentra uma gama extensa de estudos que inicialmente não constituíam uma tradição teórica nas Relações Internacionais. A tentativa de abordar a transformação do liberalismo objetiva demonstrar as principais temáticas que conduziram a pesquisa em determinados momentos e as consequências dessa influência para as Relações Internacionais.

Reconhecemos que abordar todos os trabalhos da corrente liberal representaria uma tarefa de difícil execução e cujas ambições encontram-se além do escopo deste artigo. Por isso, delimitamos o marco teórico a partir de 1945, quando o paradigma passa a se consolidar no campo de Relações Internacionais. Essa escolha metodológica resultou na exclusão do trabalho das origens do paradigma liberal encontradas nos trabalhos de Immanuel Kant e Norman Angell, por exemplo.

De maneira geral, a preocupação central da tradição liberal na política gira em torno da liberdade individual e da construção de uma sociedade bem ordenada que assegure aos indivíduos condições para o exercício de sua liberdade (Nogueira; Messari, 2005). Existem ao menos três vertentes do liberalismo que associam diferentes elementos à possibilidade de redução de conflito no sistema internacional – a do livre comércio, a dos regimes políticos e a das instituições. Focaremos na última vertente e por isso os termos “liberal” e “institucionalista” serão usados, por vezes, como sinônimos para a vertente do paradigma liberal sobre a qual nos debruçaremos.

No período entre as guerras mundiais as Relações Internacionais sofriam de uma falta de fundação disciplinar, cenário que se altera gradativamente com a profissionalização da disciplina ao longo do restante do século (Martin; Simmons, 1998,



p. 729). A corrente liberal possuía uma crença no poder das instituições em superar dinâmicas de conflito características do âmbito internacional que conferiu às estudosas inseridas nesta tradição o rótulo de idealistas.

O pensamento liberal era sustentado à época pelas ideias de Woodrow Wilson e pelo conceito de segurança coletiva no âmbito da Liga das Nações, primeiro esforço de criação de um modelo universal de organização internacional. Todavia, o contexto que antecedeu os anos iniciais da Segunda Guerra Mundial, os desafios posados à atuação da Liga das Nações e os acontecimentos que marcaram o segundo grande conflito mundial impuseram dificuldades ao pensamento liberal e cederam espaço ao realismo nas Relações Internacionais.

Muitos *insights* deixaram de ser incorporados pela tradição de pensamento de Relações Internacionais à época dos conflitos mundiais por falta de fundamentação teórica (Martin; Simmons, 1998, p. 729). Por isso, a seleção das obras revisadas neste artigo data do final da Segunda Guerra Mundial.

Dois esforços teóricos liberais resultantes desse contexto foram o funcionalismo e o neofuncionalismo, que conferiam às Organizações Internacionais (OIs) funcionais um potencial de fomento gradual à cooperação. Porém, os desafios posados às análises liberais com a atuação limitada das OIs durante grande parte da Guerra Fria dificultaram a formulação teórica da época.

A partir da década de 1970 a literatura sobre instituições internacionais começa a surgir como alternativa às interpretações realistas. Inicialmente, com a proposta de Keohane e Nye (1971) de pensar o tema do transnacionalismo, a agenda liberal começa a ser expandida para incluir novos atores nas análises, fora as OIs.

Desafiada pelo recente esforço de Kenneth Waltz de reformular a teorização realista no final da década de 1970, a vertente liberal passa por um novo momento de transformação. Essa nova fase da teorização culmina no surgimento do neoinstitucionalismo liberal, que encontra sua gênese na teoria dos regimes inicialmente desenvolvida na década de 1980.

Por fim, a partir da metade dos anos 1980 e ao longo da década seguinte o campo teórico das Relações Internacionais ficou marcado pelo debate entre neorrealistas e



neoliberais. O debate “neo-neo”, como ficou conhecido na área, trouxe importantes modificações ao paradigma liberal e contribuiu para o aprofundamento da teoria dos regimes.

O objetivo deste trabalho é realizar uma revisão bibliográfica das obras liberais das Relações Internacionais a fim de delinear os principais conceitos de cada nova reformulação elaborada. Para atingir este fim, este artigo foi estruturado de acordo com os desenvolvimentos teóricos analisados, passando pelas Organizações Internacionais (OIs), transnacionalismo, regimes e instituições internacionais.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, FUNCIONALISMO E NEOFUNCIONALISMO

A existência de Organizações Internacionais (OIs) data muito anteriormente da formação de um campo da literatura de Relações Internacionais que conseguisse de explicar o surgimento delas. Tentativas inaugurais de tratar a relação de OIs com a política mundial foram feitas por Mitrany e Haas. Mais especificamente, o funcionalismo e o neofuncionalismo buscaram dar conta de explicar como OIs poderiam contribuir para a ordem internacional.

As OIs são organizações criadas a partir de um acordo intergovernamental entre três ou mais Estados. Dentre os motivos que levam os Estados a criarem OIs estão que elas facilitam a cooperação entre os membros, melhoram a capacidade de inserção internacional dos mesmos e ajudam a melhor estruturar a governança global. Nas Relações Internacionais o termo é difundido após a Primeira Guerra Mundial com a criação da Liga das Nações.

Em termos teóricos, as OIs aparecem inicialmente nas abordagens funcionalista e neofuncionalista. A abordagem funcionalista de Mitrany sugeria uma lógica expansiva da integração através da ação cooperativa em diferentes assuntos técnicos que resultaria em uma comunidade internacional e até mesmo em um governo internacional (Mitrany, 1948). A contribuição funcionalista para as Relações Internacionais justifica-se em seu foco no incipiente processo de integração europeia. O contexto europeu era caracterizado por assuntos técnicos cuja resolução poderia se dar através da ação cooperativa e de superação das fronteiras estatais. Para isso, havia a necessidade de conhecimento técnico e aptidões especiais, características pouco notáveis nos políticos,



para conduzir a colaboração que era esvaziada de conteúdo político. As Ols são compreendidas nesse contexto como agências especializadas em questões técnicas delegadas pelos Estados e que conduziriam ao aprofundamento da cooperação para temas politicamente mais densos.

Em suma, no funcionalismo a cooperação seria responsável por solucionar as necessidades e funções específicas delegadas pelos Estados, como ocorreu no caso do processo integrativo europeu. Quanto maior o sucesso da cooperação, maior o incentivo para sua continuidade em outros campos, e sua intensificação resultaria em uma teia cooperativa. A proposta gradualista para o problema da ordem internacional de Mitrany apresenta, pela primeira vez, uma conexão clara entre a cooperação funcional e a segurança internacional (Herz; Hoffman, 2004, p. 50). O processo de incentivo à cooperação em tarefas funcionais alteraria o comportamento dos Estados e a teia cooperativa possibilitaria o surgimento de regimes e instituições e, assim, as possibilidades de guerra seriam eliminadas.

Existe na visão funcionalista uma transferência da lógica da política doméstica para a internacional. Na esfera doméstica a transferência de autoridade para um governo central justifica-se na capacidade deste de organizar atividades econômicas e sociais de forma a manter uma comunidade nacional. Internacionalmente, a mesma lógica deve-se aplicar, superando noções de nacionalismos competitivos ou federações internacionais e dando espaço à criação de um governo mundial amparado por agências atuantes de acordo com suas funções específicas (Mitrany, 1948, pp. 359-360).

Outro paralelo possível com o nível doméstico é que ao pensar o processo de interação entre agências específicas dos governos, o Estado deixa de ser visto como unidade fechada atuante na política mundial (Herz; Hoffman, 2004, p. 52). O nível de análise nessa abordagem não se encontra, portanto, nem no indivíduo e nem no Estado. Ele está na interação entre agências funcionais atuantes no cenário mundial.

Buscando incorporar a dimensão política ausente na proposta de Mitrany, o neofuncionalismo compreende que a racionalidade técnica não é o único motor do movimento de integração. Essa nova abordagem, proposta por Ernst B. Haas, buscou compreender como a cooperação com base em interesses subnacionais e não estatais



concorrentes é possível (Schmitter, 2005). Tanto o funcionalismo de Mitrany quanto o neofuncionalismo de Haas tinham como motivação para o desenvolvimento de teses entender como o incipiente processo de integração europeu poderia ser explicado.

Em sua análise sobre a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, Haas considerou que as expectativas dos grupos no interior da unidade determinavam se o processo prosseguia ou parava. Dessa forma, o autor ressaltou o que pode-se dizer ser a maior inovação da teoria neofuncionalista: a integração como resultado do apoio das elites relevantes nos setores governamental e privado por razões pragmáticas.

A integração continua sendo um processo de transferência dos Estados para instituições supranacionais, mas a racionalidade técnica sozinha não explica a dimensão política presente nessa dinâmica. Entre as motivações para a integração estão ações de grupos de interesse, partidos, burocratas e outros atores dentro dos Estados que pressionam e convencem as elites nacionais a transferirem parcelas de soberania às instituições supranacionais (Herz; Hoffman, 2004, p. 54). Logo, entende-se que a integração é um processo intrinsecamente esporádico e conflituoso, mas no qual, sob condições de democracia e representação pluralista, envolverá os governos em pressões para alcançar a resolução de conflitos por meio de organizações regionais (Schmitter, 2005, p. 257).

O contexto decisório é contínuo e as instituições supranacionais são relevantes, pois ajudam a coordenar este processo e, dessa forma, irão expandir seu escopo de atuação e sua autoridade. A integração de atores de uma região se dá, portanto, quando atores sociais, ao calcularem seus interesses, decidem se apoiar em instituições supranacionais para atender suas demandas, ao invés de dependerem somente de seus governos (Haas, 2004, p. XIV).

No neofuncionalismo as OIs desempenham papel central ao lado de relações regionais como agentes do processo de cooperação (Herz; Hoffman, 2004, p. 54). Essa importância teórica conferida às OIs presente no funcionalismo e no neofuncionalismo contribuem para a expansão da agenda de estudos de Relações Internacionais para além da esfera estatal. Ou seja, elas inserem uma nova categoria de atores relevantes para as análises. Apesar de não serem consideradas teorias de Relações Internacionais, as



abordagens, funcionalista e neofuncionalista se inserem na literatura revisada como influências para a teorização desenvolvida posteriormente acerca das instituições internacionais.

O conceito de *spill-over* é central na obra de Haas e, segundo essa perspectiva, a tendência é que as vantagens decorrentes da cooperação em uma área resultariam na integração em outros setores. É a perspectiva do transbordamento, no qual a cooperação gera mais integração em um processo que gradualmente expande sua abrangência. O que Haas fez, foi aperfeiçoar a noção de ramificação desenvolvida por Mitrany na teoria funcionalista. Entende-se que os atores começam a perceber que conseguem dar conta de seus interesses e objetivos em organizações alargadas melhor do que o fariam nos limites do Estado-nação.

Essas abordagens são passíveis de críticas em alguns pontos. O primeiro é que elas se sustentam em uma lógica causal automática entre a criação de OIs e a superação de dinâmicas conflituosas entre Estados. Atribuir às organizações funções que os Estados não conseguem desempenhar sozinhos não se traduz necessariamente em cumprimento das obrigações que essas organizações estabelecerão. Tampouco se traduz em superação de rivalidades entre os Estados no momento em que interesses divergentes surgirem.

O segundo ponto é que elas deixam de considerar que as organizações, uma vez criadas, poderão necessitar de ajustes e poderão vir a falhar. Em ambos os casos, ajustes serão procurados e nesse processo podem surgir dinâmicas de conflitos de interesses entre os atores envolvidos. Como, então, essas organizações estariam contribuindo para a ordem e estabilidade internacional que supostamente resultariam na paz?

A ausência de criticidade e a crença no poder natural das OIs presentes no funcionalismo e no neofuncionalismo demonstram alguns dos desafios para os estudos sobre instituições internacionais em seu período inicial. Juntamente disso, cabe salientar que essas abordagens passaram por desafios ainda maiores que comprometeram sua validade, tais como a estagnação do processo de integração política na Europa e o clima intelectual e político da Guerra Fria.

TRANSNACIONALISMO, INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E REGIMES INTERNACIONAIS



As décadas de 1960 e 1970 testemunharam importantes acontecimentos para as relações internacionais que geraram um movimento de reformulação teórica no interior da tradição liberal da área. Resumidamente, o contexto contava com o relaxamento da Guerra Fria, o avanço das comunicações e transações financeiras e a expansão de movimentos culturais para além das fronteiras Estadais.

Ao longo período de relaxamento da Guerra Fria, ou *détente*, as Relações Internacionais testemunharam uma abertura da agenda de discussão para temas além da segurança e da guerra. Observadores da economia política internacional se atentavam para o movimento de aumento das conexões econômicas entre as sociedades e a crescente participação de corporações multinacionais na economia mundial (Keohane, 2002, p. 2). Essas mudanças contribuíram para a incorporação do transnacionalismo pelas Relações Internacionais.

Os anos 1960 foram marcados por uma extensa gama de estudos sobre a Organização das Nações Unidas (ONU) desenvolvida majoritariamente pela academia estadunidense de Relações Internacionais (Keohane, 1998, pp. 83-84). No início da década seguinte, em um movimento de continuidade da observação da interdependência econômica iniciado de maneira ainda tímida por Haas (1958), Keohane e Nye se inserem na literatura de política mundial trazendo o tema das relações transnacionais. Por relações transnacionais entende-se “os movimentos de itens tangíveis ou intangíveis ao longo das fronteiras dos Estados quando ao menos um dos atores não é um agente do governo ou de uma organização intergovernamental” (Keohane; Nye, 1971, p. 332).

Keohane e Nye defendem que as relações transnacionais afetam as políticas interestatais ao oferecer novas escolhas e modificar os custos envolvidos na adoção de cursos de ação (Keohane; Nye, 1971, pp. 724-725). Ou seja, ao alterar os laços entre os Estados, as relações transnacionais passam a influenciar as políticas concernentes a eles.

Tendo em vista que o aumento do contato entre sociedades, novas temáticas, antes distantes do cálculo político, passaram a integrar esse panorama. Nesse contexto, a literatura liberal das Relações Internacionais começa a se reformular para incluir atores e processos transnacionais nas análises. Essa mudança possibilitou a quebra da ideia do



Estado-nação como ator unitário e abriu uma porta para análises que incluíssem interações transnacionais, transgovernamentais e interestatais (Keohane; Nye, 1971, p. 748). Ou seja, o fluxo transnacional retira dos Estados sua autonomia de formulação política e de busca de interesses particulares.

Partindo da inserção do transnacionalismo na literatura de Relações Internacionais veio a noção de interdependência complexa. Interdependência passa a abarcar situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países ou entre atores de diferentes países (Keohane; Nye, 1988). Seu caráter frequentemente assimétrico, e altamente político, gera recursos de poder disponíveis aos atores estatais e não-estatais (Keohane, 2002, p. 2).

Nos anos de 1970 o mundo, ainda no período da Guerra Fria, sofria transformações que alteraram o padrão de relação entre os Estados e inseriram no sistema internacional atores não estatais capazes de superar as fronteiras nacionais. O avanço das comunicações, transações financeiras, comércio e movimentos culturais alcançaram um patamar que colocou em maior contato economias e políticas de diferentes lugares. Nesse novo cenário, os Estados deixaram de ser os únicos atores importantes para a análise das relações internacionais. Esta é a primeira característica da Interdependência Complexa descrita por Keohane e Nye.

A interdependência complexa advém da ideia de que a conexão entre atores de diferentes naturezas – estatal, intergovernamental, não-governamental e privada – em diferentes áreas temáticas se dá em forma de rede. Isso implica que as decisões tomadas por um ator envolvido em uma rede temática afetarão a tomada de decisão dos demais atores. Os efeitos serão, portanto, recíprocos, embora frequentemente assimétricos.

Diferentemente das perspectivas funcionalista e neofuncionalista que conferem ao progresso da técnica a possibilidade de geração de cooperação e paz, na interdependência complexa, as relações entre atores são fontes potenciais de conflito. Isso porque a interdependência complexa considera que a interdependência não implica automaticamente harmonia de interesses.

Em contraste com o realismo – que postula que a segurança é a meta prioritária dos atores – a interdependência complexa propõe que as metas dos Estados variam



conforme as áreas temáticas, não havendo hierarquia na agenda de atuação (Keohane; Nye, 2011, p. 57). Como consequência, cada área temática de atuação trará maior ou menor relevância ao uso de recursos de poder e os instrumentos mais relevantes serão a manipulação da interdependência, os organismos internacionais e os atores transnacionais (Keohane; Nye, 2011, p. 57).

Keohane e Nye propõem dois conceitos para pensar a forma como o poder pode ser compreendido na interdependência complexa: sensibilidade e vulnerabilidade. A sensibilidade refere-se aos graus de resposta de um ator em uma estrutura política (Keohane; Nye, 2011, p. 26). Relaciona-se, por conseguinte, com o grau de exposição e ao tipo de impacto que um ator sofrerá por uma ação de outro ator. Um ator é mais sensível quanto mais afetado for pelos impactos gerados pela interdependência.

Por outro lado, a vulnerabilidade concerne à disponibilidade relativa e ao custo das alternativas que os atores devem encarar (Keohane; Nye, 2011, p. 27). Logo, a vulnerabilidade relaciona os custos das alternativas disponíveis para os atores ao lidar com efeitos negativos da interdependência. Se os custos para tomar medidas capazes de mitigar efeitos negativos da interdependência forem baixos, menos vulnerável um ator se torna.

Para amenizar a possibilidade de conflito causada pelos diferentes graus de sensibilidade e vulnerabilidade dos atores existem os regimes. Regimes são arranjos de governança compostos por procedimentos, normas ou instituições criados ou aceitos por governos visando regular e controlar relações transnacionais e interestatais (Keohane; Nye, 1988, p. 18). Se a interdependência pode e frequentemente é uma fonte de conflitos, ela também gera problemas que exigem a ação coordenada. Os regimes servem, portanto, para mitigar esses efeitos negativos que a interdependência pode gerar.

Os liberais tornavam-se cada vez mais conscientes de que a questão da “governança internacional” transcendia as fronteiras das organizações internacionais formais. Esse fato era reforçado pela percepção de que a cooperação estava em alta ou se mantinha, ainda que com tropeços, no sistema internacional (entre países industrializados



avançados) a despeito do mau desempenho dessas organizações no contexto europeu. A justificativa para essa continuidade era a prevalência dos regimes.

A noção de regimes será aprofundada posteriormente em resposta às proposições realistas que voltaram a predominar no campo teórico de Relações Internacionais no final da década de 1970 e início de 1980, como será demonstrado na próxima seção. Os anos posteriores ao fim do recorte temporal deste trabalho contam com a contribuição de Victor e Raustiala (2004) com o conceito de complexos de regimes. Essa abordagem se propõe a avançar argumentos sobre as interações entre regimes sob condições de aumento da densidade de instituições no mundo.

INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E NEOINSTITUCIONALISMO LIBERAL

Com o acirramento das tensões durante Guerra Fria na década de 1980, as Organizações Internacionais (OIs) e o transnacionalismo perdem espaço no campo das Relações Internacionais. Combinado com a estagnação do processo de integração europeu, o contexto contribuiu para que as abordagens funcionalista, neofuncionalista e da interdependência complexa carecessem de reformulações.

Em resposta a essas problemáticas e às críticas de que o realismo carecia de rigor científico consequentes do debate intelectual nas Relações Internacionais e que questionava a ausência de rigor científico nas pesquisas das áreas das ciências sociais, a teoria realista retoma sua predominância nas Relações Internacionais. Para adaptá-la às transformações da política mundial e trazer mais objetividade à teorização, Kenneth Waltz, principal expoente da corrente neorrealista da época, propõe um novo modelo para pensar as relações internacionais. Há de se ressaltar que elaborar uma descrição da vertente neorrealista estrutural defensiva proposta por Waltz foge do escopo deste trabalho. Os pontos da teoria neorrealista expostos se justificam na relevância que adquiriram na teorização liberal posterior à publicação de Waltz em 1979.

A proposta de Waltz foi construir uma teoria sistêmica da política internacional. Com isso, o autor busca superar os níveis de análise focados no indivíduo e no Estado unicamente. Uma teoria sistêmica explica a atitude das unidades em interação a partir do constrangimento gerado pela força sistêmica a qual estão sujeitas (Waltz, 1979, p. 40).



Waltz pressupõe que as unidades do sistema são predominantemente os Estados. Em uma tentativa de se opor às proposicionais transnacionalistas, Waltz justifica essa escolha na argumentação de que, em última instância, por mais que atores não-estatais e fluxos transnacionais possam existir, será sempre o Estado que delineará as regras segundo as quais os atores operam (Waltz, 2002, p. 134).

A chave explicativa do comportamento e da recorrência dos fenômenos reside no pressuposto de que os Estados valorizam e buscam, acima de tudo, sua sobrevivência em meio ao sistema anárquico. Enquanto a estrutura do sistema internacional e seu princípio ordenador permanecerem invariáveis, os fenômenos políticos continuarão a ser explicados pela teoria sistêmica que Waltz constrói a partir desses elementos.

Diante do desafio posado pelo neorrealismo estrutural de Waltz, o conceito de regimes é retomado e aprofundado na tentativa de fornecer sustentação à argumentação liberal. Na década seguinte a pesquisa sobre regimes internacionais avança da tentativa de descrever o fenômeno da interdependência e dos regimes internacionais para uma análise mais apurada das condições sob as quais os Estados cooperam (Keohane, 1998, p. 85).

Em 1982 Stephen Krasner apresenta o conceito de regimes e o caracteriza como um conjunto de “[...] princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (Krasner, 2012, p. 93). Os princípios e normas condicionarão o comportamento em determinadas áreas temáticas. Usos e costumes levam ao surgimento de expectativas compartilhadas e comportamento padronizado entre os atores envolvidos. E o conhecimento cria as bases para a cooperação ao destacar interconexões complexas previamente não compreendidas.

Uma das concessões dos neoliberais aos neorrealistas foi a importância conferida aos Estados como atores mais relevantes e a percepção de que eles buscam maximizar sua utilidade independentemente dos demais. A diferença dos neoliberais é que eles enfatizam que alcançar resultados de forma individual é muito difícil e, por isso, os regimes são úteis para atores autointeressados.



Krasner propõe que o autointeresse, pautado no cálculo racional, leva os Estados a abandonarem a ação individual e optar pela coletiva, o que fomenta o surgimento e manutenção de regimes (Krasner, 2012). Isso acontece porque os regimes asseguram a distribuição de ganhos entre os atores envolvidos em longo prazo.

Em se tratando do poder político, os neoinstitucionalistas compartilham a visão de que os atores mais poderosos criam ou buscam criar regimes que servem aos seus interesses particulares. A diferença reside na crença de que, depois de criados, os regimes auxiliarão Estados a cooperar e colaborar para que alcancem os melhores resultados possíveis em um mecanismo de troca mútua e reciprocidade. Por intermédio de estruturas de responsabilidade legal, ou acordos, e da disponibilidade de informação, que melhoram a comunicação e reduzem os custos de transação, os regimes funcionam reprimindo a ação egoísta dos Estados.

O surgimento dos regimes se dá em um mundo de Estados soberanos, como os descritos por Waltz, buscando maximizar seus interesses e poderes. Nesse sentido, “[...] regimes podem ter um impacto significativo em um mundo altamente complexo em que os cálculos de interesse individualista *ad hoc* não poderiam prover o nível necessário de coordenação” (Krasner, 2012, p. 98).

Seguindo essa linha argumentativa que confere aos regimes a capacidade de serem úteis aos Estados, em 1984 Keohane retoma a teoria da estabilidade hegemônica, que integra o paradigma realista, a fim de construir uma formulação funcional da teoria de regimes internacionais. A teoria da estabilidade hegemônica baseia-se no pressuposto de que a ação coletiva no sistema internacional só é possível se um Estado dominante – uma potência hegemônica – estiver disposto a cobrir os custos da cooperação (Snidal, 1985, p. 579).

Os liberais, por outro lado, argumentavam que, mesmo com a aparente queda da hegemonia estadunidense e inoperância das OIs, a cooperação se mantinha, ainda que com tropeços, entre os países industrializados. Nesse contexto, a crítica à teoria realista é focada no pressuposto implícito da teoria da estabilidade hegemônica de que a ordem no sistema internacional depende da preponderância de um único Estado (Keohane, 1984, p. 12).



O que os teóricos liberais buscaram compreender nessa nova conjuntura foram as motivações dos Estados ao criar regimes (Keohane, 2002, p. 3). Em *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy* (1986), Keohane constrói uma teoria funcional dos regimes argumentando que a cooperação é possível entre Estados egoístas sem a necessidade de um *hegemon* existir. Isso ocorre graças às instituições internacionais.

Keohane introduz a ideia de que as instituições desempenham importantes tarefas para os Estados, tornando a cooperação possível – por isso, essa é uma teoria funcional dos regimes. O conceito de instituições – sintetizado, ironicamente, por um dos principais nomes da corrente neorrealista, John Mearsheimer – refere-se aos “conjuntos de regras que estipulam as maneiras e formas pelas quais os Estados deveriam cooperar e competir uns com os outros” (Mearsheimer, 1995, p. 8).

Condicionada pela existência de interesses mútuos entre atores, as instituições podem atuar de maneira a aumentar as chances do desenvolvimento de cooperação (Axerold e Keohane, 1985). O pressuposto do paradigma liberal que sustenta essa argumentação é a ideia de que a dificuldade para a cooperação está na falta de regras no sistema internacional.

As instituições servem, então, para corrigir essa deficiência do sistema internacional, que ocasiona um ambiente de insegurança. Para isso, duas principais funções são desempenhadas por elas: redução da incerteza sobre as intenções dos rivais e dos custos de criar e aplicar acordos internacionais (Keohane, 1998, p. 86).

A redução das incertezas torna-se uma função importante na medida em que o neoinstitucionalismo liberal aceita o pressuposto neorrealista sobre as características da estrutura do sistema internacional anárquico. Isso significa que os Estados, guiados pela lógica da autoajuda, possuem dúvidas sobre as intenções de seus parceiros e tendem a buscar seus objetivos individualmente. As instituições internacionais atuarão oferecendo informações de qualidade sobre as possíveis ações dos Estados, o que contribuirá para a redução das incertezas que o ambiente anárquico gera. Existe, então, uma demanda pelos regimes e instituições internacionais que ofereçam esse tipo de informação e possam gerar um ambiente de mais confiança e propício à cooperação.



Os custos de transação serão reduzidos porque as instituições internacionais oferecem arenas e regras estáveis e compartilhadas para a negociação. Tendo em vista os altos custos de negociar e organizar coalizões para atuar sobre um problema ou circunstância específico, as instituições internacionais reduzem esses custos ao oferecer arenas e regras estáveis e compartilhadas para a negociação. Elas eliminam a necessidade de criar novas regras e novos arranjos a cada novo problema a ser enfrentado de maneira conjunta.

Em suma, ao desempenhar essas funções, as instituições ou regimes internacionais permitem aos Estados a superação dos dilemas que o ambiente anárquico descrito pelos neorrealistas cria. Ao diminuir a insegurança e os custos de transação, a superação do medo, da insegurança, do temor de trapaça e carona se torna possível. Dessa maneira, os Estados tornam-se aptos a alcançar ganhos mútuos advindos da cooperação.

NEOINSTITUCIONALISMO LIBERAL *VERSUS* NEORREALISMO

A literatura de Relações Internacionais costuma referir-se às contrastantes proposições neoinstitucionais liberais e neorrealistas como o debate “neo-neo”. Esse debate torna-se mais evidente ao longo da década de 1990, quando a literatura passa a evidenciar duas diferentes visões acerca da relevância das instituições internacionais na política mundial (Balwin, 1993; Grieco, 1993; Keohane; Martin, 1995; Mearsheimer, 1995; Martin; Simmons, 1998). Algumas questões foram centrais para a discussão entre as duas correntes.

A primeira concerne à natureza e consequências da anarquia (Balwin, 1993, pp. 4-5). Ambas as vertentes teóricas reconhecem que a anarquia consiste na ausência de um governo ou autoridade central no sistema internacional que seja capaz de monitorar a atuação das unidades em interação (Waltz, 1979, pp. 102-104; Axelrod; Keohane, 1985, p. 226). A anarquia impõe constrangimentos mais severos ao comportamento estatal na visão neorrealista do que na neoinstitucionalista (Balwin, 1993, p. 5). O neoinstitucionalismo liberal entende que, apesar da ausência de um governo central comum, existem diferentes graus de estruturação dos processos integrativos que variam conforme áreas temáticas (Axelrod e Keohane, 1985). Já no neorrealismo, os



arranjos cooperativos são mais sensíveis devido busca constante dos Estados por sobrevivência e segurança e valorização da independência e da autoajuda (Grieco, 1993).

O segundo ponto focal do debate refere-se à cooperação internacional. Neorrealistas e neoinstitucionalistas acreditam na possibilidade de existir cooperação internacional, mas discordam quanto à possibilidade de arranjos cooperativos surgirem (Balwin, 1993, p. 5). O neorrealismo credita essas limitações à estrutura anárquica do sistema internacional e nas consequências que ela posa – lógica da autoajuda, condição de insegurança e incerteza quanto às intenções e ações dos parceiros. Apesar de considerar a cooperação possível, neorrealistas argumentam que ela é difícil de alcançar, difícil de manter e mais dependente das dinâmicas de poder estatal (Grieco, 1993, p. 302).

Por outro lado, o neoinstitucionalismo propõe uma alternativa para a superação dessa lógica de competição e insegurança. Sob condições de convergência de expectativa dos atores, a cooperação pode ocorrer e, na intenção de concretizá-la, os Estados criarão instituições. A demanda por instituições seria justificada pelas funções de prover informações, reduzir os custos de transação, tornar compromissos mais críveis, estabelecer pontos focais para coordenação e, em geral, facilitar a reciprocidade (Keohane; Martin, 1995, pp. 41-42).

Em terceiro lugar, cabe ressaltar a questão dos ganhos relativos, enfatizada no neorrealismo, em oposição aos ganhos absolutos, priorizados na teorização neoinstitucionalista (Balwin, 1993, pp. 5-6). A visão neorrealista justifica-se na preocupação dos Estados em garantirem suas vantagens sobre os demais tendo em vista o ambiente de insegurança no qual interagem (Waltz, 2002, p. 105). Temendo que os ganhos da cooperação possam ser transformados em vantagens em outras áreas temáticas, os Estados buscarão analisar, de maneira relativa, quanto cada um ganhará em um arranjo cooperativo visando garantir vantagens individuais sempre que possível.

Neoinstitucionalistas, por outro lado, sugerem que a lógica realista limita-se apenas à casos especiais caracterizados como relações bipolares, mas que, no geral, essa distinção entre ganhos relativos e absolutos pode ser entendida por meio da diferença entre ganhos de longo e curto prazo (Snidal, 1991). Com base na função de prover



informações desempenhada pelas instituições, neoinstitucionalistas acreditam que as possibilidades de maximizar a utilidade dos arranjos cooperativos torna possível pensar em ganhos absolutos em longo prazo (Keohane; Martin, 1995, p. 44).

Informações solucionariam a preocupação de que a divisão dos ganhos será sempre favorável à um grupo ou um ator específico e, tendo em vista que à longo prazo todos ganharão, elimina-se a preocupação com ganhos relativos. Neoinstitucionalistas argumentam que, mesmo que a preocupação com ganhos relativos possa inibir ações cooperativas dos Estados, as circunstâncias sob as quais isso ocorreria são muito limitadas (Martin; Simmons, 1998, p. 738).

Por fim, em relação ao papel das instituições e regimes na política internacional, as duas vertentes teóricas reconhecem a existência, mas divergem em relação à capacidade desses arranjos (Balwin, 1993, p. 8). Neorrealistas acusam neoinstitucionalistas de conferir demasiada capacidade às instituições e regimes internacionais alegando ser demasiado reduzida a real habilidade deles alterarem a influência das dinâmicas de poder e lógica conflituosa do ambiente anárquico (Mearsheimer, 1995).

Em outra linha de argumentação, neoinstitucionalistas creditam às instituições e regimes internacionais a capacidade de antecipar o comportamento dos Estados e prover pontos focais para a cooperação (Keohane; Martin, 1995). Através da atuação das instituições os resultados na política internacional tomam uma nova roupagem que seria pouco viável em sua ausência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teorização no campo das Relações Internacionais acompanhou as grandes mudanças da conjuntura internacional, sendo as teorias da área fortemente influenciadas pelos contextos nos quais foram escritas. Em sua gênese, a disciplina foi marcada, pela predominância da corrente realista. Um momento marcante que contribuiu para o surgimento de outro paradigma teórico que desafiasse com mais incidência o realismo foi, após o final da Segunda Guerra Mundial, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU).

Esse momento contribuiu para aumentar a relevância do tema das OIs na política mundial e colocou em questionamento a descrença dos realistas na possibilidade de



estabelecimento de arranjos cooperativos no sistema internacional. A demarcação temporal iniciada com a criação da ONU não intenciona ignorar a existência de outras organizações de caráter internacional anteriores a ela. Estas, que tomaram forma de organizações funcionais ainda no início do século XIX – como a União Postal Internacional – foram reconhecidamente importantes para que, no século seguinte, ideias sobre o funcionamento dessas organizações, os motivos que justificam sua criação e suas contribuições para a política internacional se concretizassem na ainda incipiente área de Relações Internacionais.

Nesse sentido, as contribuições de Mitrany e Haas tornam-se relevantes como esforços iniciais de lidar com as incipientes Ols funcionais que antecederam o esforço de criação de uma organização universal, como a Liga das Nações e a ONU ao final das duas grandes guerras mundiais. A criação da ONU serviu, no contexto da segunda metade da década de 1940, para dar força à crença na capacidade das Ols de influenciarem a política mundial, mesmo não tendo sido objeto de estudo dos trabalhos abordados neste artigo.

O trabalho de Mitrany foi incluído nesta revisão por apresentar uma tentativa de pensar na possibilidade de existência de cooperação no ambiente internacional a partir da transferência de funções técnicas para organismos que não sejam estatais, como ocorria no processo de integração europeu. De acordo com essa visão, o mundo era caracterizado por assuntos técnicos cuja resolução só se daria através da ação cooperativa e de superação das fronteiras estatais (Mitrany, 1948).

A contribuição foi no sentido de incluir na agenda de pesquisa de Relações Internacionais um foco na atuação de Ols. Apesar disso, o funcionalismo carregava uma lógica causal automática entre o funcionamento de Ols e a expansão gradual da cooperação internacional que excluía das análises o poder de agência dos atores envolvidos nesse processo.

Em uma tentativa de aprimorar essa visão e incluir o cálculo político nas dinâmicas que resultariam em cooperação por meio de Ols funcionais, Haas organiza uma nova abordagem para a política internacional, o neofuncionalismo. Apesar de ainda considerar o tema da integração técnica através da transferência de capacidades dos Estados para organismos supranacionais, Haas entende que esse processo somente será possível a



partir de cálculos políticos domésticos (Haas, 2004). Essa inovação traz às análises liberais a dimensão da política doméstica, tendo em vista que considera a ação de grupos de interesse internos aos Estados.

Ambas as vertentes funcionalistas se veem desafiadas e descreditadas pelo contexto da Guerra Fria, estagnação de processos integrativos na Europa e inoperância de OIs durante o conflito. Esse cenário contribui para que o questionamento do liberalismo das Relações Internacionais fosse aprofundado e gerasse a necessidade de reformulação teórica.

Esse esforço de reformulação torna-se visível com a introdução do tema do transnacionalismo e a formulação da teoria da interdependência complexa em 1977 (Keohane; Nye, 1988). Inseridos na onda de expansão dos laços econômicos entre as sociedades e aumento dos fluxos que transpassavam as fronteiras estatais, os teóricos liberais propõem um novo tipo de análise da dimensão do poder a partir da consideração da relação em rede entre diversos tipos de atores no ambiente internacional.

A nova abordagem, nomeada interdependência complexa, agrega ao pensamento liberal no sentido de identificar na interdependência um potencial pacificador em meio ao ambiente anárquico através da identificação de interesses comuns que afetam mutuamente múltiplos atores (Sterling-Folker, 2013, p. 117). Além de quebrar a visão realista de Estados como unidades unitárias tendo em vista a superação de suas fronteiras, a interdependência complexa passa a incluir atores de natureza intergovernamental, não-governamental e privada nas análises de Relações Internacionais. A visão sobre a interdependência como fonte geradora de relações potencialmente conflituosas contribui para o fomento da necessidade de criação de arranjos regulatórios que coordenem a ação dos atores.

Uma alternativa à ausência de arranjos regulatórios presentes na proposta de Keohane e Nye, surge na década de 1980, com as teorias dos regimes internacionais (Keohane, 1984). Antes disso, um importante acontecimento teórico marcou o final da década de 1970 e contribuiu para que certos elementos do paradigma liberal fossem reformulados.



A teoria da Interdependência Complexa, proposta por Keohane e Nye em 1977, passava por um período de questionamento devido ao novo momento de intensificação do conflito bipolar, período conhecido como a Segunda Guerra Fria (Saraiva, 2001). Por outro lado, os realistas, que concebiam os arranjos internacionais à luz da teoria da estabilidade hegemônica também eram colocados questionados devido à estabilidade do sistema, mesmo com a crise hegemônica dos Estados Unidos.

Os liberais, mesmo com os desafios impostos pela conjuntura, tornavam-se cada vez mais conscientes de que a questão da governança internacional transcendia as fronteiras das OIs formais, fato reforçado pela percepção de que a cooperação se mantinha, ainda que com tropeços. Nesse sentido, dois esforços de mudança foram observados no interior de ambos os paradigmas.

Dada a influência da publicação de Waltz e da nova corrente neorrealista, a análise das relações internacionais a partir do nível estrutural e a prioridade do Estado, como ator racional e unitário, passou a orientar as novas modificações ocorridas no paradigma liberal. A reformulação liberal elaborada por Stephen Krasner (1982) passa a incluir o tema dos regimes internacionais como eixo de estruturação da cooperação, ordem e governança internacionais no debate com neorrealistas.

No âmbito do debate “neo-neo”, como ficou conhecida a oposição entre as duas correntes tradicionais de Relações Internacionais, alguns pontos focais orientaram a discussão. O importante a ser ressaltado desse debate é como ele contribuiu para modificar a agenda liberal que vinha sendo construída na área, introduzir as instituições internacionais como orientadoras das análises e homogeneizar os termos do debate entre as duas principais correntes de pensamento das Relações Internacionais do período.

A aceitação dos pressupostos neorrealistas se deu no que concerne à predominância do Estado como ator principal nas relações internacionais, sendo ele caracterizado por sua racionalidade. Adicionalmente, os neoinstitucionalistas aderiram à caracterização do ambiente internacional como um espaço ordenado pelo princípio da anarquia e, como tal, caracterizado por dinâmicas conflituosas entre os atores em interação.



A diferença se dá na não-aceitação da condição conflituosa do sistema internacional como imutável pelos neoinstitucionalistas (Nogueira; Messari, 2005, p. 61). Inicialmente tratando exclusivamente dos regimes internacionais, os neoinstitucionalistas passam a teorizar a respeito de instituições internacionais no âmbito desse debate. Esse novo conceito passa a abranger um conjunto mais amplo de regras que ordenam os comportamentos dos atores.

A agenda liberal de Relações Internacionais passou por diversas mudanças após a introdução da corrente neoinstitucionalista. Entretanto, a proposta para este artigo foi delinear o caminho percorrido pelo paradigma liberal desde a segunda metade da década de 1940 até os anos 1990. Buscou-se, com essa organização da literatura, reforçar a mudança do foco das análises, inicialmente passando pelo tema das OIs funcionais, posteriormente pelo transnacionalismo e pela interdependência, até chegar nos regimes e instituições internacionais.

O esforço constituiu uma tentativa de justificar as mudanças teóricas nos diferentes momentos da política mundial e na oposição entre as teorias liberais e realistas. Logo, espera-se com esse trabalho ter delineado os principais momentos da teorização. A revisão da literatura liberal após o período analisado apresenta-se como um desafio para novas pesquisas que objetivem mapear os caminhos pelos quais o liberalismo tem se desenvolvido ao longo das duas últimas décadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Axelrod, R.; Keohane, R. O. (1985). 'Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions', *World Politics*, 38(1), pp. 226-254.

Balwin, D. A. (1993). Neoliberalism, Neorealism and World Politics. In: Balwin, D. A. (Ed.), *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, pp. 3-25.

Grieco, J. (1993). 'Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory'. In: Balwin, D. A. (Ed.), *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, pp. 301-338.

Haas, E. B. (2004). *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.



- Herz, M.; Hoffman, A. R. (2004). *Organizações Internacionais*. São Paulo: Elsevier.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1998). 'International Institutions: can interdependence work?', *Foreign Policy*, 110, pp. 82-96.
- _____. (2002). *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- Keohane, R. O.; Martin, L. (1995). 'The promise of institutionalist theory', *International Security*, 20(1), pp. 39-51.
- _____; Nye, J. S. (1971). 'Transnational Relations and World Politics: a conclusion', *International Organization*, 25(3), pp. 721-748.
- _____; _____. (1971). 'Transnational Relations and World Politics: an introduction', *International Organization*, 25(3), pp. 329-349.
- _____; _____. (1988). *Poder e Interdependencia: la Política Mundial en Transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- _____; _____. (2011). *Power and Interdependence*. Boston: Addison-Wesley Longman.
- Krasner, S. D. (2012). 'Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais', Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda' *Revista de Sociologia e Política*, 20(42), pp. 93-110.
- Martin, L.; Simmons, B. (1998). 'Theories and empirical studies of international institutions', *International Organization*, 54(4), pp. 729-757.
- Mearsheimer, J. J. (1995). 'The False Promise of International Institutions', *International Security*, 19(3), pp. 4-49.
- Mitrany, D. (1948). 'The Functional Approach to World Organization', *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, 24(3), pp. 350-363.
- Nogueira, J. P.; Messari, N. (2005). 'O Liberalismo', In: Nogueira, J. P.; Messari, N. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, pp. 57-104.
- Saraiva, J. F. S. (2001). *Relações internacionais, dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI.
- Raustiala, K.; Victor, D. (2004). 'The Regime Complex for Plant Genetic Resources', *International Organization*, 58(2), pp. 277-309.
- Schmitter, P. C. (2005). 'Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism', *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 255-272.



Snidal, D. (1985). 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization*, 39(4), pp. 579-614.

_____. (1991). 'Relative Gains and the Pattern of International Cooperation', *The American Political Science Review*, 85(3), pp. 701-726.

Sterling-Folker, J. (2013). 'Neoliberalism', In: Dunne, T.; Kurki, M.; Smith, S. (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press, pp. 114-131.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

_____. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de Maria Luísa F. Gayo. Lisboa: Gradiva.

