

PENSANDO O PLANEJAMENTO ESPACIAL MARINHO NO ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E DESAFIOS ANALÍTICOS

Carolina Dantas Nogueira

INTRODUÇÃO

O mundo das relações entre atores internacionais passou por várias mudanças ao longo dos anos desde a sua entrada oficial nas discussões acadêmicas. O primeiro Departamento de Relações Internacionais surgiu em 1919, em *Aberystwyth*, Escócia. Depois em 1923, na *London School of Economics* e em 1930, na Universidade de Oxford, Inglaterra (WEAVER, 1997). É inegável que o estudo dessas relações é fundamental para compreendermos o mundo em que vivemos e, para tanto, os debates teóricos possuem a finalidade de direcionar os analistas através de

categorias e conceitos que os permitam explicar ou compreender o funcionamento do sistema internacional.

O estudo da política internacional é importante quando se considera a reflexão sobre a ação de um determinado Estado ou a relação entre os Estados no sistema internacional. O desafio está em explicar ou compreender estas ações em um cenário entendido como anárquico, ou seja, sem a presença de uma figura de autoridade que controle os atores atuantes no sistema internacional. Logo, neste capítulo pensou-se nos debates conceituais que perpassam o estudo das Relações Internacionais no que se refere às contribuições, limites e desafios analíticos existentes nesta área de conhecimento quando aplicados às pesquisas e diálogos sobre o Planejamento Espacial Marinho (PEM).

O olhar analítico sobre o PEM necessita de esquemas conceituais de raciocínio que o abarquem e que permitam a utilização de uma metodologia de pesquisa mais ampla e multidisciplinar. Entretanto, estudar os desafios internacionais exige arcabouço analítico distinto dos problemas investigados pelas Ciências Sociais, uma vez que estas se ocupam do que ocorre no espaço doméstico. Nesse contexto, uma questão fundamental é o papel das instituições políticas domésticas na política mundial no que se refere às preferências dos atores envolvidos. Esta discussão perpassa o amplo debate teórico das Relações Internacionais, desde as teorias consideradas racionalistas, entre estas e as abordagens construtivistas, chegando às pós-estruturalistas, no que se refere ao nível analítico e às categorias utilizadas nas pesquisas em Relações Internacionais.

A disciplina de Relações Internacionais convencionalmente conta sua história em termos de uma série de “grandes debates”: idealismo contra o realismo na década de 1940 é o primeiro; behaviorismo contra o tradicionalismo na década de 1960 é o segundo; e o debate

interparadigmático de meados da década de 70 entre realismo, teoria da interdependência e neomarxismo é amplamente visto como o “terceiro debate”. Na década de 80 houve um amplo – e muitas vezes brutal – confronto entre o que Keohane [1988] rotulou de racionalistas e reflexivistas, e o que outros viram como a chegada às Relações Internacionais da filosofia continental, o pós-modernismo, ou as humanidades (WEAVER, 1997, p.8-9, *tradução nossa*).

O emprego de variáveis da esfera doméstica como elementos de constrangimentos sobre as escolhas e ações de um Estado em questões de política externa é uma opção analítica que remete à questão metodológica de se os elementos constitutivos elencados para o estudo do comportamento internacional dos Estados se localizam no plano externo ou no doméstico. Dessa forma, a questão perpassa o debate sobre os níveis de análise nessa área de estudos em que uma referência obrigatória é Kenneth Waltz. Seu livro *Theory of International Politics* de 1979 se tornou um clássico da vertente neorrealista, ao destacar que a busca da causa da guerra somente faria sentido no nível sistêmico de análise. A insegurança em relação às ações de um Estado levá-los-ia a uma corrida por sua defesa individual, que por sua vez geraria maior insegurança no sistema internacional, em que todos passariam a agir dessa forma para que o Estado não se tornasse mais vulnerável. O PEM nesse contexto seria entendido como tema de estudo na esfera da segurança nacional e defesa, sendo tratado como objeto de barganha entre os países. O PEM seria, portanto, parte dos recursos ou *capabilities* dos atores. Logo, como objeto de análise entraria em dois momentos: objeto de percepção dos tomadores de decisão e recurso existente e percebido como tal.

Waltz (1979) procurou apresentar uma teoria que definia o campo das Relações Internacionais como distinto de outros campos. Para ele, limitar-se à análise interna dos Estados seria insuficiente para explicar a continuidade e a

recorrência de certos fenômenos no sistema internacional. Assim, procurou demonstrar que a estrutura do sistema internacional é que constitui o principal fator explicativo para a ação externa dos Estados (WALTZ, 1979, p.87) e, por isso, a ênfase analítica deveria recair no nível sistêmico a fim de se compreender porque diferentes Estados se comportam de forma semelhante (WALTZ, 1979, p.72). Nogueira e Messari (2005, p.49) sintetizam que o livro de Waltz “tornou-se a versão representativa e porta-bandeira do realismo”, conseguindo colocá-lo novamente no centro do debate teórico como paradigma hegemônico nas Relações Internacionais.

A partir do final da década de 1980, no entanto, intensificou-se a elaboração de modelos que demonstravam que os Estados podem agir de forma diferente, dados os mesmos estímulos externos, ou que um determinado Estado pode apresentar variações em seu comportamento ao longo do tempo ao interagir com outros atores no sistema internacional. Obras de autores como Wendt (1999) vieram como alternativa aos pressupostos de Waltz por acreditarem que este apresentou um modelo teórico limitado, quando afirmou que as causas do comportamento dos Estados encontravam-se exclusivamente no nível sistêmico. Diversos autores, desafiando essa visão homogeneizadora do comportamento dos Estados, passaram a argumentar em termos de coconstituição de agentes e estruturas. No campo da segurança e defesa, especificamente, destacou-se a necessidade de se olhar para dentro do Estado para a compreensão de suas decisões e de suas ações.

Assim, os estudos sobre o papel das ideias, identidades e normas, bem como de outras variáveis domésticas nas Relações Internacionais estão associados a um debate teórico entre os racionalistas – neorealistas e neoliberais –; e os partidários de estudos interpretativos como os pós-

modernos, pós-estruturalistas e teóricos críticos (ADLER, 1999, p.201). Logo, o capítulo possui um objetivo duplo: um diálogo sobre os principais debates conceituais no campo, aliado ao diálogo sobre estratégias conceituais e metodológicas que enriqueçam os estudos analíticos sobre o PEM. Pensar o PEM incluindo a perspectiva local, em sua faceta cultural, econômica, social e política mostra-se como um caminho conceitual e metodológico mais abrangente e plausível. Este debate, que também reflete uma discussão sobre a natureza da realidade internacional e como esta deveria ser compreendida e não somente explicada, passou gradativamente a se concentrar em argumentos reflexivistas, incluindo outros agentes e categorias analíticas. É sobre essas diferenças argumentativas e possíveis impactos analíticos nos estudos sobre o PEM que trataremos a seguir.

ESCOLAS DE PENSAMENTO: ESTRUTURANDO CONCEITOS

A origem do estudo dos fenômenos internacionais como campo de estudos, situa-se no período do entre guerras nas décadas de 1910-20 (logo após a Grande Guerra, hoje conhecida como Primeira Grande Guerra ou Primeira Guerra Mundial). O primeiro departamento acadêmico, criado na Escócia, mostrou a preocupação normativa de se organizar uma disciplina em torno do estudo da questão da guerra, para que tal tragédia pudesse ser prevenida (WEAVER, 1997).

A campanha pela popularização da política internacional começou nos países de língua inglesa, sob a forma de uma agitação contra tratados secretos, que foram atacados, sem provas suficientes, como uma das causas da guerra. A culpa pelos tratados secretos deveria ter sido imputada, não à imoralidade dos governos, mas à indiferença dos povos. Todos sabiam que tais tratados eram celebrados. Mas, antes da guerra de

1914, poucas pessoas sentiam alguma curiosidade acerca deles ou os achava condenáveis. A agitação contra eles foi, contudo, um fato de imensa importância. Foi o primeiro sintoma da demanda pela popularização da política internacional, e anunciou o nascimento de uma nova ciência (CARR, 1939, p.4).

Carr (1939) alerta para o fato de que, no entanto, esta preocupação obrigou esses primeiros acadêmicos a pensar em termos do *dever ser* do mundo e não como o mundo realmente funcionava. Logo, a concentração destes utópicos ou idealistas, como definiu Carr, em problemas morais os impediu de construir um ferramental analítico que os permitisse perceber e/ou prevenir que novas guerras ocorressem. Em contraposição aos idealistas, Carr (1939) definiu um segundo grupo, a que chamou de realistas, que se preocupava em estudar como o mundo realmente era e que defendia uma visão mais direcionada ao entendimento das dimensões do poder e do interesse que perpassam a política internacional. Essa caracterização como um confronto entre idealistas e realistas ficou conhecida na área como o primeiro grande debate conceitual, em que o primeiro grupo, utópicos ou idealistas, se preocupava em estudar como mudar o mundo para torná-lo mais pacífico, ao passo que o segundo grupo, dos realistas, se preocupava em estudar os meios à disposição dos Estados para que pudessem garantir sua sobrevivência no ambiente internacional. Carr (1939, p.18) alertou para a necessidade de equilíbrio em que “toda ação humana sadia, e, portanto, todo pensamento sadio, deve estabelecer um equilíbrio entre utopia e realidade, entre livre arbítrio e determinismo. [...] O vício característico do utópico é a ingenuidade; o do realista, a esterilidade”. Entretanto, o início da Segunda Grande Guerra ou Segunda Guerra Mundial acabou enfatizando a lógica da sobrevivência, dando maior peso ao argumento dos realistas, que saíram desse debate como vitoriosos.

Assim, o estudo da política internacional tornou-se importante quando se passou a considerar a reflexão sobre a ação de um determinado Estado ou a relação entre os Estados no sistema internacional. O desafio estava claro: como explicar estas ações em um cenário denominado anárquico, ou seja, sem a presença de uma figura de autoridade que controle os atores, no caso, os Estados. Esta lógica de pensamento foi a dominante nos estudos principalmente durante a Guerra Fria, mas não foi a única, como Carr (1939) havia argumentado.

CONSOLIDANDO UMA DISCIPLINA

O que comumente se chama de primeiro debate e Weaver (1997, p.10) concorda e usa essa terminologia, entre realistas e idealistas, não foi, para este autor, uma discussão teórica, mas sim uma “heróica auto-apresentação posterior feita pelos (auto proclamados) realistas”. Isto porque não houve tanto debate entre eles, mas sim a afirmação de que os idealistas erraram a partir da prova que a Segunda Grande Guerra trouxe, e assim, os realistas poderiam contar a história de como estavam certos. É pertinente destacar que durante o período entre guerras o idealismo era considerado nas análises da disciplina. Como lembra Weaver (1997, p.10), ao contrário do que comumente se afirma, de que a história da disciplina está intimamente ligada ao realismo, “ela nasceu na era liberal, com a clara tarefa de evitar a repetição da Guerra Mundial”.

Enquanto escola de pensamento, o Realismo não o é apenas devido a alguma aproximação objetiva de seus membros ou uniformidade de posições, mas sim por contraposição ao Idealismo. Analisado pelo prisma de sua emergência histórica, Weaver (1997) destaca que o Realismo é uma tradição coerente, marcada por negar progresso qualitativo e básico às relações

internacionais. Os diversos realismos existentes não compartilham todas as premissas, mas se unem por uma mesma conclusão: a negação do argumento liberal básico de que existe a possibilidade do progresso.

Uma lista típica de pressupostos comuns atribuídos ao realismo é a seguinte: 1) os atores mais importantes são os Estados, e estes 2) são atores unitários, e 3) são racionais; 4) dentro da hierarquia de temas internacionais, a lista é liderada pela segurança nacional. A maioria dos realistas famosos se afasta deste estereótipo em pelo menos dois dos quatro pontos; eles muitas vezes refletem sobre o fim de uma Era do Estado; eles regularmente enfatizam mais fatores políticos, econômicos ou morais do que os militares e, talvez o mais importante, eles argumentam contra a crença da racionalidade na política em favor de um ceticismo de conhecimento (WEAVER, 1997, p.11).

Apesar de sua tentativa em defender uma disciplina específica das Relações Internacionais, os realistas mantiveram ligações estreitas com a história e com os métodos da historicidade diplomática. O primeiro ataque ao que Weaver (1997) aceita como corrente principal veio das Ciências Sociais, debates conduzidos por Bull *versus* Kaplan em 1966 na revista *World Politics*, e por Young, Singer, Vital, Jervis e outros que contribuíram com Rosenau e Knorr em 1969. Assim, o segundo debate foi uma tentativa durante os anos 50 e 60 de promover abordagens behavioristas como superiores à linha tradicional historicista. Os métodos variavam de teoria dos jogos até política externa comparada por meio de dados empíricos e estudos sobre a guerra que levassem à paz (WEAVER, 1997).

Em síntese, com a revolução behaviorista nas Ciências Sociais em geral, a crítica que passou a ser feita às Relações Internacionais deixou de ser ontológica e tornou-se metodológica, logo, o debate mudou – de Idealismo *versus* Realismo para Behaviorismo *versus* Tradicionalismo; de sobre o que se

deveria estudar para como estudar. Defendeu-se, pois, maior rigor científico, a adoção de técnicas das ciências exatas e a necessidade de um diálogo multidisciplinar. Assim, considerou-se a importação de métodos e conceitos de outras áreas, bem como o uso mais intensivo de métodos quantitativos para o estudo das Relações Internacionais.

Ao final da década de 1960 e na década de 1970, vários desafios se impuseram ao Realismo em resposta à evolução da política internacional e da própria disciplina. Enfatizou-se a recorrente ênfase dos realistas na questão da guerra em detrimento de outras questões de política internacional; criticou-se a ênfase ao conflito em detrimento da cooperação e interdependência. Para além das críticas, alternativas de concepção do sistema internacional foram apresentadas, em termos de integração regional, transnacionalismo, interdependência, além de um sistema pluralista de atores não estatais que introduziram uma imagem mais complexa da realidade internacional.

Comumente conhecido como o debate interparadigmático, em meados da década de 1970, o que antes eram polos antagônicos tornou-se um debate triangular (WEAVER, 1997, p.13), em que o Liberalismo apareceu como sério desafiador do Realismo, ao mesmo tempo em que o Marxismo foi reconhecido como uma abordagem alternativa legítima.

O que Weaver (1997, p.14) chama de o terceiro grande debate pode ser entendido como uma “metáfora informativa por dizer a história da disciplina nos anos 1970 e início dos anos 1980” e pode ser diferenciado dos demais de três maneiras: “1) a sua área de localização: ontológico, devido às concepções diferentes da natureza, unidades e conteúdo das relações internacionais; 2) seus participantes: as três escolas [Realismo, Liberalismo e Marxismo] e, 3) a autoconceituação como paradigmas incomensuráveis”. Para Weaver (1997,

p.15), “precisamos de novas imagens para compreendermos os movimentos das décadas de 1980 e 1990”.

O DESAFIO DOS ANOS 1990

Durante a Guerra fria as abordagens positivistas tiveram maior força explicativa e estavam em destaque nos estudos acadêmicos; situação que se modificou com o final deste período. O sistema internacional, até então descrito por muitos como sendo anárquico devido à falta de governo central, é, no entanto, um sistema em que as regras são feitas e reproduzidas pelas práticas humanas. Regras estas que são intersubjetivas e dão significado às práticas internacionais (GUZZINI, 2000). Utilizaram-se cada vez mais abordagens voltadas para aspectos ideológicos que buscavam elementos de compreensão do comportamento dos atores internacionais, objetivando demonstrar que estes seriam mais do que atores unitários e homogêneos (HERZ, 1994, p.75-76). E é aqui que podemos inserir estudos sobre o mar e o PEM, ampliando o entendimento para além dos estudos em segurança e defesa.

Os instrumentos de análise amplamente divulgados nos três primeiros debates não davam conta de novos temas, tais como os conceitos de identidade e cultura. Assim, em 1988, Keohane redefiniu os termos do debate distinguindo as análises entre duas grandes correntes: 1) racionalistas, representados pelos realistas e liberais; e, 2) reflexivistas, representados pela teoria crítica, feministas, pós-modernos e outros. Esta divisão privilegiava o rigor positivista em suas análises como critério divisório. Nesta mesma linha de pensamento, Lapid (1989) chamou de terceiro debate as discussões que ocorriam entre os grupos já identificados por Keohane (1988).

O grupo que Keohane (1988) chamou de racionalistas, para Lapid (1989) eram os positivistas e o grupo dos reflexivistas de Keohane (1988) eram os pós-positivistas de Lapid (1989). Esta diferenciação revelou uma diferença de percepção entre os autores; Lapid (1989) voltou à origem do pensamento dos racionalistas de Keohane (1988) com o nome positivismo, e situou os reflexivistas como um grupo que possui diferentes visões de mundo, regressando, a discussão, ao primeiro grande debate da área, definindo este debate em termos ontológicos e de certa maneira corroborando com a previsão de Carr (1939).

Waeber (1997) tentou apresentar a evolução (Figura 1) da área em termos menos confusos e conseguiu ir mais além. Apontou que o debate pode ser dividido em duas partes: o debate entre realistas e liberais (dentro do positivismo) de um lado e, o debate entre estes e pós-positivistas ou reflexivistas, de outro. Assim, ele não discorda dos primeiros dois debates, chama o interparadigmático de terceiro debate, concorda com Keohane (1988) e Lapid (1989) sobre o debate contemporâneo, mas clarifica o quarto debate. O quarto debate para ele se situa entre os herdeiros dos três primeiros debates, os *neorrealistas* e os *neoliberais*, referindo-se a este debate como um debate *neo-neo*. Resume que o que é realmente novo no neorrealismo é a sua concepção de ciência, em que o Realismo passou a se expressar na forma de uma teoria, procurando, paralelamente aos neoliberais por fórmulas precisas, reduzíveis a afirmações analíticas passíveis de verificação.

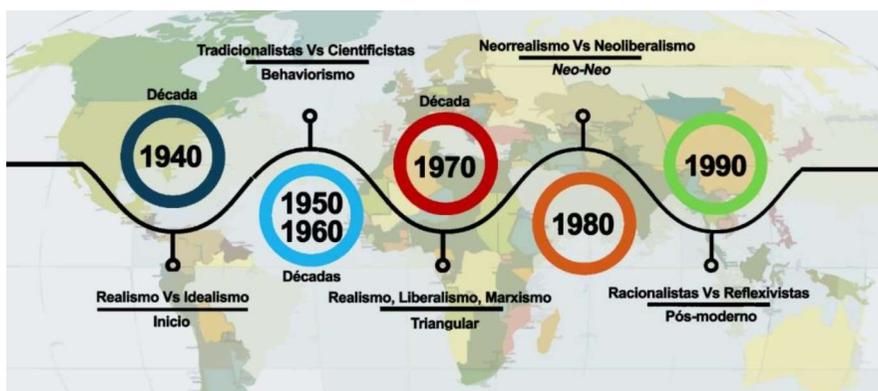


Figura 1. Grandes Debates Teóricos em Relações Internacionais.

Fonte: Adaptado de WEAVER (1997). Elaboração da autora com design de Ricardo De Toma Garcia.

Weaver (1997, p.17) destaca que sua classificação *neo-neo* não se refere à ideia de que algo novo foi incorporado aos debates, mas sim à percepção de que o eixo principal do debate aponta para direções opostas, entre os racionalistas e os reflexivistas, ou seja, o debate pós-moderno. A riqueza do debate contemporâneo está no fato de que a produção teórica passou a considerar influências e a dialogar com outras áreas do conhecimento. Isto porque os dilemas e os desafios analíticos e conceituais das Relações Internacionais não eram de natureza nem lógica diferentes dos encontrados em outras áreas do conhecimento. Antes, o pesquisador treinado nas teorias convencionais orientava seus estudos para explicar o que os Estados faziam para assegurar sua sobrevivência no sistema internacional. Essa visão perdeu alcance analítico à medida que outras perspectivas e desafios ocuparam um espaço crescente nos debates da área. Assim, estas escolas de pensamento fracassam ao ignorar temas cruciais que, por não se adequarem aos pressupostos epistemológicos e metodológicos do positivismo, eram excluídos de seus programas de pesquisa.

CONTRIBUIÇÃO DA CIÊNCIA POLÍTICA

Ao incluir-se a dinâmica doméstica como elemento constitutivo das análises em política internacional, amplia-se a discussão para o campo do Dilema de Ação Coletiva a partir de contribuições conceituais da Ciência Política. O Dilema refere-se à discussão do comportamento do indivíduo e das coletividades, além dos mecanismos necessários à manutenção ou perpetuação da sociedade. Garret Hardin (1968) discute o dilema da provisão de ordem e de bens públicos. O autor argumenta que se todo indivíduo agir tendo em vista seu próprio interesse, ter-se-ia a depredação dos bens. Em função do crescimento populacional, da necessidade de socialização e conseqüente regulamentação das coletividades, o que antes funcionava como lógica individual passa a ser trágico para o coletivo.

Considerando-se o mar como um bem comum depreciável e finito, a tragédia de Hardin (1968) ganha peso analítico tanto nos estudos em política internacional quanto na junção destes com a política doméstica no que se refere às preferências e interesses. Mais adiante, Russel Hardin (1997) argumenta que quando as interações se expandem para mais de dois indivíduos ou jogadores, em uma arena qualquer, torna-se mais fácil uma apropriação unilateral das vantagens percebidas em uma dada situação, e, portanto, a inserção de componentes normativos neste contexto se faz necessária. Ao se discutir as vantagens da aquisição de pequenos benefícios em oposição a uma grande rede de benefícios, entende-se que a provisão coletiva teria vantagens sobre a provisão individual destes benefícios. Apresenta-se, portanto, um problema de natureza coletiva (pública), qual seja, a necessidade de políticas para a preservação da ordem pública.

Fábio Reis (1984, p.15) aprofunda esta discussão argumentando que é objeto da política aquele conjunto de preferências ou objetivos cuja realização afeta ou envolve outras pessoas, ou ainda, aquelas que só se realizam através da cooperação com outros; o que ele chama de problema constitucional “[...] entendido como o problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e envolvendo por definição aspectos de cooperação (comunicação) em jogo com aspectos de luta e divergência de interesses, ou aspectos estratégicos em sentido estrito”. Nessa linha de pesquisa, Mancur Olson (1999) apresenta a discussão sobre a dificuldade de cooperação entre os indivíduos racionais e os problemas relacionados à obtenção do bem público. Afirma que os indivíduos são egoisticamente motivados e não agiriam em função do coletivo ou da natureza do bem público. Indivíduos racionais maximizadores de ganhos tendem a não cooperar para a obtenção dos objetivos grupais ou coletivos, a menos que sejam coagidos a fazê-lo ou que obtenham bens privados ou incentivos seletivos.

Essa maximização de objetivos pessoais dos indivíduos é explicada pela teoria da escolha racional, sistematizada por Guy Peters (1999), em que seu enfoque interpreta as instituições como um “conjunto de regras e incentivos que fixam as condições para a racionalidade restritiva e estabelecem um espaço político dentro do qual podem funcionar muitos atores interdependentes” (PETERS, 1999, p.72). As ações maximizadoras dos indivíduos estariam restritas pelo conjunto de regras de uma ou mais instituições em que atuam. Assim, os indivíduos escolhem racionalmente, movidos pelo interesse de maximizar seus benefícios individuais, embora estejam restritos por sua filiação às instituições. É possível, então, considerar as instituições como um conjunto de motivações positivas (incentivos) e negativas (regulamentações)

para os indivíduos, sendo a maximização do benefício individual a fonte da dinâmica do comportamento. Logo, pensar o Planejamento Espacial Marinho (PEM) incluindo a perspectiva local, em sua faceta cultural, econômica, social e política, mostra-se um caminho conceitual e metodológico mais abrangente, necessário e plausível.

Nesta linha, o institucionalismo de escolha racional afirma que a interação entre o indivíduo e a instituição tornar-se-ia bidirecional, pois tanto as estruturas institucionais exteriores ao indivíduo modelariam sua conduta, como os indivíduos modelariam os comportamentos das instituições, e seriam considerados causa das atividades institucionais. Como tomadores de decisão, os indivíduos tratam de maximizar seus benefícios, modificando assim as instituições, mas tendo suas decisões moldadas pelas escolhas institucionais anteriores. Para Terry Moe (2006) as instituições políticas podem ser entendidas como estruturas de cooperação voluntária que resolvem problemas de ação coletiva, beneficiando tanto os indivíduos quanto a coletividade. Todavia seriam também estruturas de poder, uma vez que foram criadas em benefício de alguns grupos através da imposição de sua vontade e interesses. Para ele, o dilema está em como se originam estruturas de cooperação entre atores sociais que estão em busca da realização de seus interesses particulares em um contexto de escolha voluntária. Os estudos sobre o mar são acrescidos de interessante campo conceitual e categorias analíticas voltadas para a compreensão do fenômeno da interação resultante das normas sociais que limitam e direcionam as ações e escolhas dos agentes.

Moe (2006) destaca também os processos cooperativos e conflitivos no tempo. Os processos cooperativos e a consequente criação de instituições ocorrem quando há vontade das partes, expectativas de benefícios mútuos e

condições sociais favoráveis. Entretanto, quando o quadro social é desfavorável, imerso por interesses e benefícios divergentes, ocorrem disputas de poder nas quais um grupo se sobressai, criando-se regras e instituições favoráveis a este grupo e as impondo aos demais segmentos da sociedade. Em ambos os processos, todavia, ocorre uma produção de regras e instituições sociais. Para Lisa Martin e Beth Simmons (1998), é preciso pesquisar sobre como as instituições importam em moldar o comportamento de atores na política mundial. Desde os anos cinquenta, a ideia de que instituições internacionais podem influenciar o comportamento dos Estados pela ação de políticas domésticas esteve presente nas análises.

Em meados da década de 1970, o estudo sobre regimes internacionais cresceu e este movimento representou um esforço para substituir o entendimento de organizações internacionais para o entendimento de governança internacional mais ampla. Sintetizam que ao se tratar os Estados como atores unitários racionais com preferências e benefícios fixos, negligenciam-se os meios nos quais outros atores em política internacional podem usar as instituições e os meios nos quais a natureza ou interesse do Estado são eles mesmos potencialmente mudados pela ação das instituições.

Assim, um dos meios fundamentais, nos quais instituições podem alterar o comportamento dos Estados, para elas, é substituindo práticas domésticas, a partir do momento em que políticas domésticas são formuladas no nível internacional. As autoras apontam que ao se aceitar que as instituições são simultaneamente causas e efeitos, sendo objeto de escolha e consequência de um Estado, novos programas de pesquisa foram surgindo no campo das Relações Internacionais, como as teorias em regimes internacionais e o construtivismo, que incluíam cada vez mais o lado local ou micro nas análises.

PENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Keohane (1982) trata da demanda por regimes internacionais. Para o autor, os regimes podem ser entendidos como artifícios para reduzir os riscos substantivos na política internacional, uma vez que criam regras, normas, procedimentos e princípios que auxiliam na superação de eventuais falhas de mercado que poderiam desencorajar acordos. A demanda por regimes dependerá do interesse dos Estados em firmar acordos e da capacidade dos regimes em facilitar a produção desses acordos, bem como da capacidade de garantir benefícios a seus integrantes. Keohane (1984) procurou conceituar os regimes internacionais como padrões de cooperação em âmbito internacional, sendo esta cooperação entendida como um processo de barganha política, que envolve disputas ou conflitos de objetivos e interesses. Destaca a dificuldade de se definir regimes em função da multiplicidade de componentes a serem analisados, todavia a formação de regimes, não altera a dinâmica do sistema internacional, que se mantém pautado pela soberania dos Estados e pelo comportamento autointeressado. Entretanto, alerta para a possibilidade de os regimes poderem afetar o interesse, as expectativas e os valores dos atores envolvidos. Isto porque a ação racional seria constrangida pela distribuição de poder no sistema internacional, bem como pelos padrões de conduta, argumentando que o estabelecimento dos regimes ajudaria a criar padrões de cooperação internacional.

Neste ponto cabe-nos refletir sobre o alcance analítico das teorias que focam na cooperação internacional, como os regimes, em relação ao PEM e os estudos sobre o mar. O número de elementos domésticos a ser considerado desafia este alcance devido ao recorte sistêmico que é enfatizado pelo debate racionalista no campo das Relações Internacionais. Stokke (1997) discute sobre

duas críticas comuns às análises de regimes que afirmam que o conceito não é claro e que a teoria é basicamente conservadora, pois foca na ordem, na estabilidade e na centralidade dos Estados em administrar as relações mundiais.

Stokke (1997) aborda a importância dos processos domésticos e dos atores não estatais no desenvolvimento internacional. Lembra que a teoria de regimes criticou o estatismo desde o início, todavia a forma como as instituições e a interdependência foi trabalhada foi pouco discutida até meados da década de 1980.

Sem avançar expressivamente nos problemas metodológicos da discussão de regimes, Keohane e Ostrom (1995) argumentam que o problema de Hardin (1968) estaria superado devido ao próprio compartilhamento do uso de um bem, uma vez que o resultado irracional se modificaria com o próprio uso. Assim, uma vez o uso irracional superado, afirmam que a construção de regimes tanto locais quanto globais, seria capaz de resolver os problemas de *Common Pool Resources* (CPRs) ou bens comuns, pois seriam acordos de organização para o bem comum, aproximando-se da teoria da escolha racional.

A dúvida metodológica que se coloca aqui, pois, volta-se especificamente para o olhar empírico sobre o mar como um bem comum cujo uso irracional possa ser superado através da formação de regimes locais ou globais. Dialogando sobre os princípios que pensam o local e que são analisados para o global, Susan Buck (1998) argumenta que o problema estaria no controle dos pequenos agentes na regulação dos CPRs e na adoção de regras e normas definidas por Regimes Internacionais.

Isto porque os CPRs caracterizam-se como espaços abertos difíceis de serem preservados localmente através de incentivos como limpeza para o bem de todos ou preservação da biosfera para gerações futuras. Para a autora, os

recursos são aqueles utilizados para satisfazer as necessidades de um organismo, possuem domínios ou dimensões espaciais fixas em que podem ser encontrados e que possuem direitos de propriedade, definidos como o conjunto de direitos de acesso, exclusão, extração, venda, transferência ou herança.

Assim, os regimes de propriedades seriam os conjuntos de regras que definiriam os direitos de propriedade. Logo, os CPRs podem ser encontrados em domínios comuns, compartilhados por vários atores, como o mar mediterrâneo, por exemplo, e domínios de acesso comum, como o espaço sideral.

Os regimes internacionais estariam relacionados à articulação de diversos fatores como as preocupações nacionais, as informações científicas existentes, a influência de organismos internacionais e organizações não-governamentais, as condições de ratificação de acordos internacionais e os incentivos à cooperação entre os atores (BUCK, 1998). Dessa forma, o ingresso em um regime internacional definiria as regras a serem seguidas e o passo seguinte seria descobrir como aplicar estas regras definidas globalmente no nível local. Para a autora, o contexto histórico é indispensável para se tentar entender as decisões políticas relacionadas à gestão de bens de CPRs, e a sustentabilidade institucional seria a baliza mais adequada e legítima para se analisar as metas e objetivos relacionados aos *global commons*, sendo o padrão no qual os regimes deveriam ser medidos.

Keohane e Ostrom (1995) apontam que toda formulação teórica precisa reconhecer a existência de muitas variáveis importantes que em conjunto afetam os resultados das análises, principalmente em regimes internacionais. Em especial, destacam o número de atores envolvidos, questões de identidade e como isso afeta interesses, o grau de heterogeneidade entre os atores, entre outros. Sobre a heterogeneidade, para eles não se pode deixar de analisar dois

fatos importantes, quais sejam, os recursos ou *capabilities* de um ator e as suas preferências.

Nas questões de CPRs, Keohane e Ostrom (1995) entendem que as discussões tendem a definir a heterogeneidade, como inibidora de cooperação e, quanto às Relações Internacionais, apontam que a heterogeneidade pode facilitar a cooperação. Em síntese, afirmam que a concentração de recursos em alguns atores pode facilitar a provisão de bens comuns ou CPRs, mas apenas se esses atores se beneficiarem significativamente de tais provisões. Os autores entendem a heterogeneidade nas questões de CPRs como uma dificuldade devido à pluralidade dos atores, seus interesses e entendimentos, todavia discutem a questão do ponto de vista do Estado como caixa preta, sem interlocução entre níveis de análise doméstico e internacional.

O resultado desta escolha analítica é o problema de como aplicar modelos desenhados para o local no nível global, devido às questões de escala e metodologia envolvidas. Neste ponto, pensar o PEM, em particular, e os estudos sobre o mar, de modo geral, se torna um desafio para as Relações Internacionais tanto pela pluralidade de atores inerentes aos CPRs, quanto pela complexidade de interesses desses atores.

Logo, olhar para os CPRs como objetos externos aos interlocutores, entendidos como bens escassos finitos aos moldes da tragédia de Hardin (1968), resulta em desafios analíticos não contemplados metodologicamente pelas teorias ou abordagens que olham o Estado como ator unitário no sistema internacional, mesmo considerando a formação doméstica de interesses. Um olhar voltado para a problematização dos entendimentos subjetivos dos atores parece ser uma opção analítica mais abrangente no que se refere às categorias analíticas e a inclusão da pluralidade de atores nas análises no nível

internacional face à complexidade das temáticas e fenômenos herdados do nível doméstico.

PENSANDO AS RELAÇÕES PARA ALÉM DO POSITIVISMO

Abordagens pós-positivistas têm adquirido cada vez mais relevância no campo de estudo das Relações Internacionais. Paulo Esteves (2006) argumenta que as transformações ocorridas nas ciências sociais e humanas permitiram a problematização das relações de poder e saber, linguagem e objetos, práticas discursivas e não-discursivas, tornando-as objetos de investigação. Basicamente criticam as limitações conceituais, que seguem uma orientação empírica e positivista, no que se refere ao entendimento sobre as mudanças internacionais e sobre a produção de conhecimento.

As transformações que tiveram lugar no interior das Ciências Sociais e Humanas na última década [anos 1990] – em especial, a assim chamada virada linguística – permitiram, contudo, a problematização dos processos de investigação nas Ciências Sociais e, particularmente nas Relações Internacionais (ESTEVES, 2006, p.16).

Essa linha de pensamento pós-positivista seria um novo passo às explicações racionalistas sobre as Relações Internacionais que acabavam sendo a-históricas, no sentido de que o comportamento dos Estados tenderia a se repetir ciclicamente e sempre seguindo a mesma lógica, condicionados pelo estado de anarquia do sistema internacional. Este grupo, no entanto, é extremamente amplo, variando desde autores considerados mais construtivistas, que ainda consideram a realidade material que se quer analisar e a percepção dos autores sobre esta realidade, até autores pós-estruturalistas que desconsideram a realidade material, trabalhando com a construção

discursiva propriamente dita. Assim, para alguns desses autores considerados construtivistas, como Wendt (1999) e Onuf (1998), por exemplo, o construtivismo se interessa em entender como os mundos, material, subjetivo e intersubjetivo, se relacionam na elaboração social da realidade, sendo esta uma de suas contribuições em termos metodológicos e epistemológicos que, claramente, se distinguem das abordagens racionalistas, conseguindo, inclusive, incluir categorias analíticas herdadas do nível doméstico e programas de pesquisa das Ciências Sociais e Políticas.

É necessário ressaltar o fato de que as práticas institucionalizadas entre os atores não afetam os mesmos de maneira uniforme. Para os construtivistas, valores, ideias, conhecimento e história afetam a maneira como os atores elaboram essa realidade social e, portanto, seu posicionamento doméstico e internacional. Por exemplo, as ideias capitalistas que se difundem pelo sistema são as mesmas, mas como elas são efetivadas e aplicadas vai depender das tradições (históricas, culturais etc.) de cada ator individualmente (ADLER, 1999). Em suma, o construtivismo procura demonstrar que aspectos centrais das relações internacionais podem ser compreendidos como socialmente construídos, ou seja, através de processos de interação entre os atores e prática social. A crítica dos construtivistas ao debate racionalista direciona-se, sobretudo, ao que estes últimos ignoram: o conteúdo e fonte do interesse dos Estados e da fábrica social da política mundial (CHECKEL, 1998).

Parafraseando Wendt (1996, p.48), o construtivismo seria uma abordagem estrutural da política internacional que ainda trata os Estados como racionais e como unidades de análise no sistema internacional, aproximando esta abordagem à lógica positivista, todavia, a chave para se compreender o sistema de Estados seria a intersubjetividade entre eles. Isto porque a

identidade e o interesse dos Estados são em grande parte construídos por essas estruturas intersubjetivas. Assim, o autor diferencia o construtivismo das teorias sistêmicas que são mais racionalistas em sua forma e reducionistas ao afirmarem que os interesses são exógenos às estruturas intersubjetivas. Vale destacar que enquanto os racionalistas pensam a estrutura material, os construtivistas pensam a estrutural ideacional.

Adler (1996) utiliza a categorização de Cecelia Lynch e Audie Klotz que apresentam o construtivismo dividido em quatro grupos distintos. O primeiro grupo é o dos que ele chama de modernistas, que engloba os autores como Wendt (1999), e, uma vez evitado o extremismo ontológico, pode-se utilizar métodos padronizados ao lado dos interpretativos como os de Katzenstein (1996). O segundo grupo utiliza aspectos da lei e jurisprudência internacional para mostrar o impacto das relações internacionais nos modos de raciocínio e persuasão, bem como no comportamento guiado por regras. Autores como Onuf (1989) e Kratochwil (1989) pertencem a este grupo. O terceiro grupo enfatiza o conhecimento narrativo, como gênero, movimentos sociais, interesses em segurança. Autores como Ruggie (1995) e Weaver (1995) pertencem a este grupo. O quarto grupo usa as técnicas desenvolvidas pelos pós-modernos como o método genealógico de Foucault ou a desconstrução de Biersteker e Weber (1996).

Esta linha de pesquisa oferece, pois, entendimentos alternativos a inúmeros temas centrais da Teoria das Relações Internacionais, incluindo o significado de anarquia e de equilíbrio de poder, a relação entre a identidade e interesse estatal, prospectos para a mudança na política mundial, entre outros. Este programa de pesquisa possui seus próprios questionamentos, que se

concentram em questões sobre identidade na política mundial, sobre a teorização da política doméstica, entre outros (HOPF, 1998).

No entanto, para os autores considerados pós-estruturalistas, como Robert Walker (1993), por exemplo, as teorias não devem ser avaliadas como representações de um mundo real, externo aos discursos, mas sim como os próprios discursos de poder ou modos de interpretação, sem os quais o próprio poder não poderia ser exercido. Assim, as teorias devem ser vistas como aspectos constitutivos da política internacional contemporânea e não apenas como descrições ou explicações de mundo.

Não existiria, portanto, uma realidade objetiva, mas sim representações do real que adquirem *status* de verdade e são legitimadas por símbolos e discursos, ou ainda, poder e conhecimento. Logo, a interpretação dos sujeitos sobre seus objetos de estudo é mais importante do que os dados empíricos. A natureza humana passa a ser definida pelo modo como a produção do conhecimento se organiza em termos epistemológicos e metodológicos (ESTEVES, 2006). Portanto, o PEM seria pensado a partir de um entendimento subjetivo dos sujeitos locais, da relação desses sujeitos locais com outros sujeitos, por discursos que descortinam os entendimentos e interesses dos atores envolvidos, entre outros.

Destarte, autores nesta linha de pensamento rejeitam definições de verdades absolutas uma vez que a verdade para eles depende do contexto histórico de cada indivíduo. Assim, questionando a teorização, propõem outras metodologias como a genealogia e a desconstrução, por exemplo. A genealogia preocupa-se com a origem dos conceitos e compreensões teóricas e a desconstrução entende o questionamento teórico como uma revisão de conceitos, sendo também ontológica.

Walker (1993) argumenta que autores como Maquiavel e Hobbes foram utilizados por teóricos das Relações Internacionais para estabelecer uma história de produção de conhecimento em uma busca de uma tradição que legitimasse o pensamento realista como natural às práticas em política internacional. Dessa forma, ele argumenta que a separação entre o Estado e o Internacional beneficia a ideia vigente de sistema internacional e as atitudes de diferenciação do *inside* e *outside*. As teorias das Relações Internacionais, para ele, reificam a ideia de soberania estatal e a primazia do Estado definindo formas de relacionamento que constroem um perfil ético e a lógica da exclusão como eixo central.

As diferenças nas ideias que as nações passam a sustentar e o tipo de arranjo institucional que elas possuem explicam muito das variações em suas respostas ao ambiente internacional. Tal abordagem não nega os poderosos constrangimentos que as forças internacionais colocam no comportamento do Estado. Em vez disso, uma abordagem que combine a investigação de fatores políticos discursivos, domésticos e internacionais, possibilita aos analistas construir modelos analíticos mais abrangentes acerca da política externa, bem como investigações abrangentes, permitindo que se chegue a entendimentos sobre o processo decisório de um ator específico, bem como a respostas para determinados comportamentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo procurou-se destacar a evolução do debate teórico no campo das Relações Internacionais em que pese a influência dos acontecimentos históricos da época em que ocorreram. Em síntese, ao longo do capítulo, percebeu-se que a relação entre os diversos atores internacionais

perpassa o debate sobre a natureza do sistema internacional, ou seja, se o nível de análise é individual, doméstico ou internacional. No sistema internacional ocorre a situação de anarquia, enfatizada pelo realismo, ainda que não seja, desconsiderada, pelas demais abordagens.

Assim, os conflitos entre Estados predominam em um mundo anárquico em que os Estados são também os atores principais, unitários e racionais. O dilema de segurança seria um jogo de soma zero e o poder militar seria central para a sobrevivência em um sistema internacional pautado pelo equilíbrio de poder.

A cooperação seria mantida por alianças militares ou ainda por um Estado hegemônico. Ainda que se situe dentro do debate racionalista, abordagens institucionalistas priorizam a situação de interdependência entre os Estados, enfatizando a questão dos regimes internacionais e acordos cooperativos. Nesse contexto a cooperação internacional predomina, e embora os Estados ainda sejam os atores mais relevantes, unitários e racionais, não são os únicos. O peso doméstico nas análises, entretanto, é considerado em maior escala pela abordagem construtivista que inclui as normas e regras domésticas nas análises.

Embora o foco construtivista seja a dinâmica entre agência-estrutura, esta abordagem teórica abre espaço para os analistas internacionais se utilizarem do ferramental analítico da sociologia e ciência política em suas análises. Assim, não seria a lógica da anarquia a predominar no sistema internacional, mas sim as instituições, regras e normas, tanto locais quanto internacionais. Isto porque essas instituições restringem e constituem os atores, moldando os interesses e escolhas dos Estados e sendo moldados por eles.

As normas importam para todas estas correntes teóricas destacadas, mas diferem em alcance analítico. Para o realismo a norma importa devido ao medo

de uma punição, coerção, logo ocorre obediência à norma. No institucionalismo neoliberal o cumprimento das normas passa a ser benéfico aos seus interesses. No construtivismo as normas são internalizadas por meio de práticas, chegando a mesclar-se com a identidade e interesses dos atores e é aqui que as instituições políticas domésticas encontram uma porta aberta para influenciar as práticas em política externa dos atores. Será com as abordagens pós-positivistas, entretanto, que a realidade da política internacional como construção argumentativa passa a ser considerada, questionam as visões de desenvolvimento ou conhecimento cumulativo e argumentam que a ideia de progresso ou verdade é composta por práticas políticas que privilegiam uma determinada visão de mundo.

Embora relativamente novo, como campo de conhecimento, os estudos em Relações Internacionais apresentam significativos avanços conceituais e de alcance analítico. Todavia, os estudos que incluam o nível de análise doméstico carecem ainda de maior delimitação em seu alcance metodológico. Logo, o desafio do debate conceitual no campo das Relações Internacionais consiste, pois, nisso: pensar aportes conceituais e metodológicos que consigam lidar com a temática ampla e multidisciplinar dos temas domésticos, de uma forma mais ampla, e sobre os estudos sobre o mar e o PEM, especificamente.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. N.47. São Paulo, CEDEC, 1999.
- BUCK, Susan. *The Global Commons: an introduction*. Washington, DC: Island Press, 1998.
- CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Editora UnB. FUNAG. 1981.

- CHECKEL, Jeffrey T. The Constructivist Turn in International Relations Theory, *World Politics* 50, N.2, p.324-348. 1998.
- ESTEVES, Paulo. Para uma Genealogia do Estado Soberano. *Revista de Sociologia e Política*. N.27. Curitiba. Novembro de 2006.
- GUZZINI, Stefano. A Reconstruction of Constructivism in International Relations, *European Journal of International Relations*, V.6, N.2, 2000.
- HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *Science*, N.162, 1968.
- HARDIN, Russell. Economic theories of the State. In: MULLER, Dennis C. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HERZ, Mônica. A Dimensão Cultural das Relações Internacionais: proposta teórico-metodológica. *Contexto Internacional*, N.6, 1988.
- HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. *Contexto Internacional*. RJ, V.16, N.1, jan/jun. p.75-89, 1994.
- HOPF, Ted. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, V.23, N.1, p.171-200. The MIT Press. 1998.
- KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton (NJ), Princeton University Press. 1984.
- KEOHANE, Robert o. International Institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, V.32, p.379-396, 1988.
- KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.) *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1982.
- KEOHANE, Robert O; OSTROM, E. *Local Commons and Global Interdependence: heterogeneity and cooperation in two domains*. London: Sage Publication, 1995.

- LAPID, Yosef. The Third Debate: on the prospects of international theory in a post-positivis era. *International Studies Quarterly*, V.33, N.3, 1989.
- MARTIN, Lisa L. SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, V.52, N.4. 1998.
- MOE, Terry. *Power and Political Institutions*. In: SHAPIRO et al. *Rethinking Political Institutions: the art of the State*. NY: NY Univ. Press, 2006.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Editora USP, 1999.
- ONUF, Nicholas. *Constructivism: a user's Manual*. In: International Relations in a constructed world. Edited by KOWERT et al. London: M.E.Sharpe, 1998.
- PETERS, B. Guy. *El Nuevo Institucionalismo. Teoria institucional en ciencia política*. Barcelona: Editora Gedisa, 1999.
- REIS, F. Wanderley. *Política e Racionalidade*. Belo Horizonte: UFMG, 1984.
- STOKKE, Olav Schram. *Regimes as Governance System*. In: YOUNG, Oran R. (Ed). *Global Governance: drawing insights from the environmental experience*. London: The MIT Press, 1997.
- WALKER, Robert B.J. Inside/Outside: International Relations as Political Theory. *Cambridge Studies in International Relations*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- WALTZ, Kenneth N. *Structural Realism after the Cold War. International Security* V.25 N.1 (Summer 2000), p.5-41, 2000.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WEAVER, O. Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms. In: NEUMANN, I; WEAVER, O. *The Future of International Relations. Masters in Making?* Londres: Editora Routledge, 1997.

WENDT, A. Identity and Structural Change in International Politics. In: LAPID; KRATOCHWIL, F. *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. London, UK: Lynne Rienner Publishers, 1996.

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.