

## **Waltz revisitado\***

**Bernardo Futscher Pereira**

Diplomata

\* As opiniões contidas neste artigo apenas vinculam o seu autor.

Theory of International Politics, o principal livro de Kenneth Waltz, foi publicado em 1979 e imediatamente reconhecido como um clássico. Waltz refundava a teoria realista das relações internacionais em bases novas e cientificamente mais sólidas e apresentava, pela primeira vez, uma definição operacional da estrutura do sistema internacional. Passados vinte anos, que balanço podemos fazer da teoria de Waltz e até que ponto continua relevante para a análise política internacional na era pós-bipolar?

### **Recapitulação: anarquia e hierarquia**

A teoria de Waltz opera a um nível elevado de generalidade. Não permite prever a nível específico como reagirão os Estados aos constrangimentos a que estão sujeitos. É uma teoria estática, que não explica a evolução e a mudança, causadas pelos agentes e não pela estrutura; não fornece, nem pretende fornecer, uma explicação completa dos fenómenos internacionais. É uma teoria assumidamente incompleta. Mas elucida uma questão fulcral: como é que um sistema gerado espontaneamente pela acção simultânea, não coordenada e individual dos Estados, produz os seus efeitos, influenciando o comportamento destes e interpondo-se entre os objectivos e os resultados da sua acção.

Waltz elabora uma teoria da estrutura do sistema internacional e dos seus efeitos sobre a política internacional. Embora utilize às vezes indistintamente os termos «sistema» e «estrutura», a definição de sistema apresentada no início do livro distingue claramente os dois níveis. Um sistema resulta da acção da estrutura sobre os agentes e da acção destes sobre a estrutura. Waltz ignora praticamente o segundo termo da equação para se concentrar no primeiro. Argumenta que não é possível elaborar uma teoria da política internacional apenas com base nos agentes e na sua interacção, sem ter igualmente presente como opera ao nível estrutural o sistema em que se inserem, e reivindica ter elaborado a primeira teoria de como a estrutura condiciona os agentes. Não nega a capacidade destes de agirem sobre a estrutura e influenciarem resultados.

Não nega, mas também não desenvolve, e aqui reside uma fraqueza da teoria. Waltz está consciente das limitações da sua teoria mas procede como se não existissem. Eliminar da análise todos os factores não estruturais permite-lhe isolar a estrutura do sistema como um factor explicativo poderoso, mas, embora reconheça o erro teórico, na prática resvala às vezes para uma argumentação em que o apresenta como o único. Waltz diria que a teoria prevê resultados ao nível do sistema, não das partes que o compõem. A política externa reage não só a constrangimentos externos como internos, e é influenciada por factores específicos a cada Estado, como a geografia ou a ideologia. A teoria apenas permite identificar como se exercem os constrangimentos externos.

A teoria elucida as pressões sistémicas que se exercem sobre as políticas externas dos Estados e os constrangimentos a que estão sujeitos. Os Estados operam num sistema com uma certa lógica: a lógica da anarquia. A teoria é baseada na premissa de que os Estados

procuram, antes de tudo, sobreviver: «são agentes unitários que, no mínimo, procuram preservar a sua sobrevivência e, no máximo, almejam o domínio mundial» (tip, p.118). Esta premissa permite construir a teoria, não pretende descrever o conjunto de objectivos dos Estados ou as respectivas idiosincrasias, da mesma forma que o conceito do homem maximizador de utilidade, recorrendo à analogia com a teoria económica, não pretende descrever todas as particularidades do ser humano. Na prática, os Estados são livres na maneira como reagem aos constrangimentos. Mas se for razoável aplicar uma premissa de racionalidade ao seu comportamento, tenderão a levar em conta, de uma forma ou de outra, e a maior parte do tempo, os constrangimentos estruturais indicados pela teoria. Os que se adaptam são bem sucedidos. Os que não se adaptam são ultrapassados. Funciona o princípio da selecção.

O resultado principal que a teoria prevê ao nível do sistema é uma tendência para a formação de equilíbrios de poder. A revolução operada por Waltz na teoria realista consiste em apresentar o equilíbrio do poder não como um resultado de uma política deliberada dos Estados e um sistema por eles concebido para estruturar a sociedade internacional, como era uso no século XIX e como faz Morgenthau, mas como um resultado induzido ao nível do sistema pelo carácter competitivo da política internacional e independente da vontade dos Estados.

A força do argumento de Waltz reside essencialmente na sua explicação da anarquia. Waltz define a estrutura do sistema político de uma forma parcimoniosa. A estrutura é composta por três elementos: o princípio organizativo – anarquia ou hierarquia; a diferenciação funcional dos agentes, quando existe; e a repartição do poder no sistema. O elemento central é o princípio organizativo.

Waltz divide as sociedades políticas em dois tipos: anárquicas e hierárquicas. A anarquia é própria da política internacional, a hierarquia da política interna. Nos sistemas anárquicos, a autoridade é descentralizada, os agentes situam-se numa posição de igualdade formal uns em relação aos outros e são funcionalmente similares. Nos sistemas hierárquicos, a autoridade é centralizada, os agentes encontram-se numa situação de mando e subordinação uns em relação aos outros e são funcionalmente distintos.

As sociedades hierárquicas são integradas, e baseadas numa divisão do trabalho cada vez mais elaborada. O imperativo para os agentes é «especializem-se». Nas sociedades anárquicas, as partes são autónomas e a divisão do trabalho é limitada. O imperativo para as partes é «cada um por si».

«A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e do direito. A política internacional é o domínio do poder, da luta e da acomodação. O domínio internacional é essencialmente político. O domínio nacional pode ser descrito como sendo hierárquico, vertical, centralizado, heterogéneo, dirigido e programado; o domínio internacional como sendo anárquico, horizontal, descentralizado, homogéneo, não dirigido e adaptativo» (TIP, p.,113).

Na política internacional, os Estados são os principais agentes. Independentemente do seu poder, desempenham funções similares: assegurar a ordem e exercer a autoridade no plano interno, sobreviver enquanto Estados no plano internacional, recorrendo, se necessário, à força. Num sistema anárquico, não existe nenhuma agência superior e exterior aos Estados que regule a respectiva interacção. Para sobreviver, os Estados têm

que contar acima de tudo com os seus próprios esforços. Não podem por conseguinte depender excessivamente de outrem. A anarquia limita a especialização, tornando as partes uniformes e independentes. Na política interna, os agentes desempenham funções distintas. Existem agências encarregadas de zelar pelo bom funcionamento do sistema no seu conjunto, cada qual com as suas competências. Os agentes podem especializar-se. A especialização conduz a uma crescente diferenciação e integração das partes.

A anarquia exerce os seus efeitos através de dois mecanismos: a competição e a socialização. A competição incita os agentes a emularem-se mutuamente. As inovações bem sucedidas são copiadas. As práticas mal sucedidas são abandonadas. A socialização estimula os agentes a aderirem a um certo número de regras, que facilitam a convivência. Os comportamentos que se desviam das normas são punidos, os que respeitam as normas são recompensados. Ambos os processos tendem a uniformizar as funções e o comportamento dos agentes.

As lógicas da competição e da socialização aplicam-se tanto em sociedades anárquicas como hierárquicas. Há contudo duas diferenças essenciais entre o plano interno e o plano internacional.

A primeira é o facto das sociedades hierárquicas estimularem um terceiro mecanismo que é fortemente limitado pela anarquia: a especialização. A especialização produz complementaridades e não emulações. Enquanto socialização e competição tendem a tornar os agentes uniformes, a especialização torna-os distintos.

Em segundo lugar, no plano interno, a integração social, que resulta da especialização, torna a socialização mais intensa e regula a competição. Ocorre socialização no sistema internacional, tal como ocorre competição no sistema interno. Existe um direito internacional e um conjunto de regras que conferem ao sistema internacional atributos de uma sociedade. Existem regras a que os Estados geralmente aderem, como sejam as da diplomacia. Da mesma forma, existe competição entre os agentes no plano interno. Mas no plano interno, a competição é regulada por um quadro legal, instrumento por excelência da socialização. O mesmo sucede no plano internacional, através do direito internacional, com a diferença de que não existe nenhuma agência encarregada de impor essas regras. A socialização, por conseguinte, é mais limitada e a competição mais intensa e desregulada.

O sistema internacional é fundamentalmente competitivo. Os Estados preocupam-se com a sua posição relativa face a outros Estados, em especial aqueles que, por virtude do seu poder, da sua proximidade ou das suas intenções, possam constituir uma ameaça. Não havendo nenhuma agência para cuidar do interesse geral, cada um é levado a agir em função do seu interesse individual e a contar acima de tudo consigo próprio para garantir a sobrevivência e manter, ou melhorar, a sua posição relativa. Diferentes interesses geram conflitos; e para os dirimir, conta mais o poder do que a justiça, quer na guerra quer na diplomacia. Os Estados precisam de se preocupar com a defesa dos seus interesses ou até da sua sobrevivência, porque mais ninguém o fará por eles.

Os Estados não estão todos igualmente aptos ou sequer interessados em competir. Os de maior capacidade vão naturalmente mais longe nos seus esforços competitivos. Como dispõem de maior probabilidade de fazer vingar os seus interesses, não se mostram tão lesto a procurar compromissos.

Devido ao carácter competitivo do sistema, os desequilíbrios do poder geram reacções, que tendem a reequilibrar o poder, de duas maneiras: através dos esforços internos de

Estados ou através da recomposição das suas alianças. A lógica da competição gera uma tendência para o reequilíbrio do poder no sistema.

A anarquia permite por conseguinte explicar como o sistema gera tendencialmente equilíbrios do poder. Waltz reformula a clássica teoria do equilíbrio do poder, apresentando-a não como o resultado da política dos Estados mas como o produto das forças a que estão sujeitos.

«A teoria prevê uma forte tendência para o equilíbrio no sistema. A expectativa não é que o equilíbrio, uma vez atingido, seja mantido; mas sim que um equilíbrio, uma vez alterado, seja restaurado de uma forma ou de outra» (tip, p. 228).

### **Recapitulação: a repartição do poder**

O segundo elemento da estrutura do sistema internacional, na definição de Waltz, é a repartição do poder entre os Estados. Uma vez que os equilíbrios do poder no sistema são gerados pelos Estados de maior capacidade, as grandes potências desempenham um papel fundamental no sistema internacional. Uma das principais novidades introduzidas por Waltz foi a de ter definido a polaridade da estrutura em função do número de grandes potências. Na era pré-Waltz, a bipolaridade era associada tanto ao período da Guerra Fria, em que existiam apenas duas superpotências, como ao período antecedente à primeira Guerra Mundial, em que as cinco grandes potências estavam organizadas em duas coligações antagónicas.

Para definir a estrutura do sistema internacional basta portanto saber contar o número de grandes potências. Mas esta não é tarefa tão simples como parece. A principal dificuldade reside em saber se o poder deve ser considerado como um todo ou se devem ser separadas as suas diferentes dimensões: económica, política e militar.

Waltz defende que o poder é fungível. Na sua opinião não faz sentido separar o poder económico, o poder militar e o poder político. As grandes potências são ou não potências consoante detêm todas e não apenas algumas componentes do poder.

«Os Estados não se situam na primeira linha por atingirem a excelência num ou noutro sector. A sua posição depende dos resultados obtidos em todos os sectores seguintes: população e território, recursos naturais, capacidade económica, força militar, estabilidade e competência política» (TIP, p. 131).

Waltz constrói o seu argumento em torno do contraste entre multi e bipolaridade. Afirma que a diferença fundamental entre multi e bipolaridade reside no funcionamento e na importância das alianças. Nos sistemas multipolares, os equilíbrios geram-se através das alianças. A segurança de uma grande potência depende de forma fundamental dos seus aliados. Não pode dar-se ao luxo de ficar isolada e é por conseguinte susceptível de ser arrastada por querelas alheias aos seus interesses directos. Nos sistemas bipolares os esforços internos são mais importantes que a política de alianças. Cada grande potência depende fundamentalmente de si própria. Pode perder aliados sem que a sua posição fique irremediavelmente afectada. Waltz conclui que o sistema bipolar é mais estável e menos interdependente que o sistema multipolar.

## **Crítica**

O modelo teórico de Waltz é claramente tributário da microeconomia, ou seja da teoria do mercado. Waltz recorre aliás explicitamente a esta analogia. Para ilustrar a forma como constrói a sua teoria, recorre a uma analogia com a microeconomia, comparando o sistema político internacional ao mercado e os Estados às empresas: «nenhum economista competente confundiria uma teoria da empresa com uma teoria do mercado».

A analogia é fértil mas convém reconhecer as suas limitações. Ajuda a explicar como se forma um sistema pela acção individual e não coordenada das partes e como esse sistema produz para todos os intervenientes um resultado diferente das suas intenções. Mas é enganador, porque, segundo o próprio Waltz, o sistema político internacional não funciona num sistema semelhante ao da concorrência perfeita, em que as «empresas» não têm capacidade para influenciar o mercado. Tem uma estrutura oligopolística, ou seja as empresas – as grandes potências – têm capacidade para o manipular. O facto do sistema internacional ser um sistema de pequenos números significa que a acção destas grandes potências tem uma influência decisiva, o que dá um carácter reflexivo ao sistema, para usar o termo de Soros. Por outras palavras, a realidade não é independente do pensamento e da acção dos agentes, e em especial dos principais. A capacidade das grandes potências para influenciar o sistema é muito superior à de uma empresa perante o mercado.

Em segundo lugar, ao contrário do que sucede às empresas perante o mercado, os Estados não operam num sistema cujas regras são fixadas à partida. São eles próprios produtores de regras. Tal como a microeconomia isola as empresas perante o mercado, Waltz isola os Estados perante o sistema. Mas se perante o mercado, a empresa actua apenas em função do seu interesse individual, os Estados situam-se perante o sistema internacional na dupla qualidade de consumidores e produtores de regras. Os Estados não actuam assim numa lógica puramente individual, como Waltz parece sugerir.

Como acentua João Marques de Almeida, Waltz participa de uma tradição intelectual herdeira de Ranke, através de Morgenthau, que postula uma dicotomia entre nacionalismo e internacionalismo, ou seja que considera o nacionalismo antagónico da ideia da sociedade internacional. A anarquia é vista como um «estado de guerra» e não apenas como uma sociedade não estruturada. A experiência do século xx tende a sustentar esta ideia, mas nem sempre foi assim.

Hedley Bull defende que o sistema internacional deve ser concebido como o resultado de três campos de influência: o estado de guerra, concepção hobbesiana na qual se filia a filosofia de Waltz; a sociedade internacional, composta pelos Estados soberanos; e os movimentos transnacionais. Estes três campos de influência coexistem e competem entre si no plano internacional. Os Estados estruturam o sistema internacional. Os movimentos transnacionais são, por isso, relativamente secundários, embora estejam a ganhar importância. Prevalece o princípio organizativo da anarquia quer no estado de guerra quer na sociedade internacional. A anarquia não é incompatível com a existência de uma sociedade internacional, formada pelos Estados, que introduz um elemento de ordem nas relações internacionais. O principal objectivo dos Estados é preservar essa sociedade, que constitui a melhor garantia da sua sobrevivência enquanto Estados. Bull argumenta que mesmo nos períodos mais negros do século xx, a tradição e o conceito da sociedade internacional nunca deixaram de ser um elemento estruturante do sistema internacional.

Embora o conceito da sociedade internacional não seja na sua origem tributário do liberalismo, as doutrinas liberais sempre integraram uma forte componente

internacionalista, que se reflectiu, aliás, em tentativas cada vez mais elaboradas para institucionalizar o conceito de sociedade internacional, culminando com a criação da Organização das Nações Unidas. A aparente hegemonia das doutrinas liberais que resultou do colapso do comunismo obriga-nos por isso a recuperar e reavaliar as concepções da sociedade internacional e a ideia da «paz separada» entre as democracias, a investigar até que ponto têm tradução prática no actual sistema internacional e qual é o seu potencial para o transformar.

### **A evolução do sistema internacional: hegemonia ou multipolaridade**

Das duas superpotências resta apenas uma. A bipolaridade acabou com o colapso da União Soviética e ainda não chegou a multipolaridade. A estrutura do sistema internacional é unipolar. À luz do critério da repartição do poder de Waltz, este é uma afirmação de facto. Mas à luz dos princípios da anarquia, a unipolaridade deveria ser um fenómeno transitório, visto existir uma forte tendência para o equilíbrio no sistema.

Ora, salvo a ocorrência imprevisível de um processo de desagregação política, tal como aconteceu na urss, os eua dispõem de um conjunto de atributos que lhe garantem uma clara supremacia na escala do poder pelo menos nos próximos vinte anos. São um país de dimensão continental, com uma população de 247 milhões de habitantes, a terceira maior do mundo após a China e a Índia. Dispõem de uma clara superioridade militar, a qual tem vindo a aumentar. Gastam anualmente em compras de equipamento militar o dobro dos aliados europeus da nato no seu conjunto e mais do triplo em investigação e desenvolvimento. Se compararmos com a Rússia, que continua a figurar em segundo lugar em capacidade militar, os eua gastam mais por ano em compras de novo equipamento que o orçamento de defesa total daquele país. Os eua são uma potência europeia e asiática e a única capaz de projectar poder à escala global. A economia dos eua é a maior do mundo, o dobro da japonesa e quase equivalente à da União Europeia no seu conjunto. Finalmente, os eua são os maiores produtores de valores ideológicos em circulação e exercem uma autoridade política sem paralelo na política internacional.

A Rússia nunca está tão forte nem tão fraca como parece. A Rússia herdou da União Soviética o seu arsenal nuclear, grande parte do seu poderio convencional e da sua indústria de defesa, que hoje representa talvez o único sector da indústria russa capaz de competir internacionalmente. Partilha com os eua o atributo de ser uma grande potência simultaneamente europeia e asiática. No entanto, o declínio económico e a profunda crise política e social em que a Rússia está mergulhada tendem a relegá-la para o segundo plano. Desde 1991 que a economia russa não pára de se contrair. Antes do crash de 1998, o pib da Rússia já tinha perdido mais de 40 por cento do seu valor em relação a 1991. Igualmente grave é a crise demográfica: a população e a esperança de vida em declínio, a taxa de mortalidade infantil estagnante. A Rússia tem lugar honorífico à mesa das grandes potências, e ainda é capaz de causar grandes transtornos, mas não é, neste momento, capaz de rivalizar com os Estados Unidos.

Ao contrário da Rússia, a China, candidata perene ao estatuto de superpotência, é um poder em ascensão. A China possui uma população de 1,2 mil milhões de pessoas, um território de escala continental, uma economia próspera, uma autoridade política estável, uma capacidade segura de retaliação nuclear e capacidade de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Nas últimas duas décadas, a economia chinesa tem vindo a crescer a uma taxa média de 10 por cento ao ano e o valor absoluto do pib ultrapassou

já o da Rússia. No entanto, a China tem ainda um longo caminho a percorrer até atingir um nível de desenvolvimento económico comparável ao dos eua. Com uma população quase cinco vezes superior à dos eua, a China tem um pib que representa cerca de um décimo do americano, embora seja questionável o significado destes números. O seu poder militar convencional é ainda incipiente, apesar de um ambicioso programa de rearmamento que se socorre em boa parte da Rússia. A sua capacidade de atracção política diminuiu com o descrédito a que o comunismo se viu votado e a sua estabilidade política a longo prazo é questionável.

A questão que se pode colocar é se, nestas circunstâncias e de acordo com a teoria, é legítimo esperar que se mantenha o sistema de alianças dos Estados Unidos na Europa e no Extremo Oriente, os dois maiores pólos de desenvolvimento mundiais. A economia japonesa é a segunda maior do mundo, cinco vezes maior do que a chinesa. Querirá o Japão continuar a viver eternamente à sombra do guarda-chuva nuclear americano? Se a Europa se unir e se constituir, em todos os planos e não apenas no económico, numa potência capaz de rivalizar com os Estados Unidos, como muitos parecem defender, poderá a nato sobreviver? À luz da propensão para o equilíbrio no sistema, a resposta é negativa, como aliás o próprio Waltz o afirmou. E, no entanto, a realidade parece continuar a desmenti-lo.

Para procurar uma explicação para este estado de coisas, é necessário recorrer a outros instrumentos teóricos. Uma das tentativas mais interessantes de aplicação e elaboração da teoria de K. Waltz foi feita pelo seu discípulo Stephen Walt, no livro *The Origins of Alliances*. Waltz argumenta que existe uma tendência para o equilíbrio de poder no sistema. Walt procura elucidar o que determina o alinhamento dos Estados. Interroga-se em primeiro lugar se é maior a propensão dos Estados para se aliarem aos mais fortes ou contra os mais fortes (*balancing* e *bandwagoning*). Conclui que as políticas de equilíbrio são muito mais frequentes do que as políticas seguidistas, o que tende a confirmar a teoria de Waltz. Procura em seguida estabelecer o que determina o alinhamento. A resposta que dá esboça uma teoria da política externa, elaborada à luz das concepções de Waltz. Walt argumenta que a política de equilíbrio não é essencialmente determinada pela correlação de forças ao nível global mas pelo nível de ameaça a que os Estados estão sujeitos. A correlação de forças global é apenas um dos elementos importantes no cálculo das ameaças. Igualmente importantes são outros três: as capacidades ofensivas, a proximidade geográfica e as intenções estimadas. Walt conclui ainda que o nível de ameaça é um factor explicativo mais importante do que as afinidades ideológicas como determinante do alinhamento, quando o nível de ameaça é alto, mas que estas desempenham um papel importante quando o nível de ameaça é baixo.

A análise de Walt ajuda a explicar as razões pelas quais o sistema de alianças dos eua sempre foi mais extenso e poderoso do que o da União Soviética e, mais importante, porque tem podido sobreviver ao colapso desta. A correlação de forças sempre favoreceu os eua. No entanto, a União Soviética, pelas suas capacidades ofensivas, proximidade geográfica à Europa e ao Extremo Oriente e intenções agressivas, sempre foi percebida como uma ameaça maior. Desaparecida a ameaça soviética, a correlação de forças favorece ainda mais os eua, o que tende a provocar esforços para equilibrar o seu poder. Mas em sentido contrário, joga o facto de os eua não representarem uma ameaça nem pela proximidade geográfica nem pelas intenções estimadas. Os eua estão separados da Europa e da Ásia por dois oceanos e não têm ambições territoriais. As suas capacidades

ofensivas são neutralizadas ao nível estratégico pela dissuasão nuclear. Os eua estão por conseguinte numa posição internacional bastante favorável. A propensão para os mais fracos se aliarem entre si contra os eua é baixa.

Convém no entanto aprofundar o argumento, considerando igualmente os factores ideológicos e a ideia da «paz separada» acima referida. Walt distingue entre ideologias divisivas e ideologias unificadoras. São divisivas as ideologias transnacionais que postulam uma direcção centralizada do movimento, como era o caso da ideologia comunista ou do pan-arabismo, pois provocam conflito pela posição de liderança entre os seus membros. São unificadoras as ideologias que não postulam uma direcção unificada, como o liberalismo ou a solidariedade monárquica, pois as fontes de legitimidade são internas e nacionais.

O argumento da «paz separada» vai contudo mais longe, pois considera que as democracias liberais constituem entre si uma comunidade, regida por regras próprias, inerentemente pacífica nas relações entre os seus membros e capaz de agir em conjunto em prol do sistema internacional. Esta convicção está fortemente enraizada, servindo nomeadamente como um dos principais argumentos para justificar a existência de instituições como a nato ou a União Europeia. Ignorá-la é ignorar o carácter reflexivo das relações internacionais. Os Estados, especialmente quando usufruem de grande poder, têm capacidade para manipular as regras do sistema. O sentido dessa manipulação depende das suas ideias e convicções. A ideia de uma Comunidade Internacional construída por Estados que partilham os mesmos valores está viva e continua a exercer os seus efeitos na política internacional.

Conclui-se desta análise que na situação actual a tendência de fundo prevista pela teoria para o equilíbrio do poder no sistema é contrariada por outros factores que podem perpetuar a hegemonia americana. A questão que coloco em seguida é a de saber quais são as vantagens e os inconvenientes de uma estrutura unipolar para a gestão do sistema internacional.

### **A gestão do sistema internacional: oportunidades e riscos da unipolaridade**

O facto do sistema internacional ser anárquico não significa que não seja de algum modo gerido e que essa gestão não obedeça a certas regras. Ao contrário do que sucede no plano interno, não há no plano internacional agências especializadas na gestão do sistema. Ela é efectuada, quando o é, pelos agentes com maior capacidade, ou seja pelas grandes potências. A Comunidade Internacional no seu conjunto beneficia desta regulação, mas é incapaz de a fornecer.

Waltz chama a atenção para as propriedades dos sistemas de pequenos números. A dinâmica de sistemas com uma, duas, três ou mais grandes potências é qualitativamente diferente. Waltz argumenta que quanto menor for o número de grandes potências, mais fácil se torna a gestão do sistema internacional. Por essa lógica, uma única grande potência pode agir em prol do sistema com mais facilidade porque não tem de se preocupar com o equilíbrio em relação a outras potências e pode por conseguinte suportar uma parte maior dos custos relativos. Por outro lado, uma única grande potência tem mais incentivo em agir em prol do sistema, uma vez que os seus interesses são concebidos à escala do sistema.

O que significa agir em prol do sistema? Essa acção pode visar a respectiva manutenção ou transformação. Pela definição de Waltz, uma transformação do sistema só pode



resultar de uma mudança no número de grandes potências. De acordo com a concepção de Bull, transformar o sistema pode significar uma de três coisas: acentuar o seu carácter de estado de guerra, reforçar os seus traços de sociedade internacional de Estados soberanos ou pretender impor-lhe uma lógica transnacional, de acordo com valores universais: por exemplo, construir um império universal, ou colocar a soberania dos Estados sob tutela da Comunidade Internacional em nome de valores universais.

Existe uma tensão evidente entre o princípio da soberania como factor de ordem na sociedade internacional e a aplicação de valores universais em nome da Comunidade Internacional. Como nota Waltz,

«os Estados, e especialmente os principais, não agem apenas em função dos seus interesses. Agem também para o bem comum do mundo. Mas o bem comum é definido por cada um deles para todos nós, e as definições entram em conflito. É legítimo rezear mais a arrogância dos que transportam fardos globais do que o egoísmo daqueles que apenas cuidam dos seus interesses, definidos de forma restrita» (tip, p. 205).

Existem, como é evidente, problemas em definir o bem comum. Existe igualmente uma tensão entre a ordem e a justiça no sistema internacional, que Bull põe em evidência. Mas a ordem não é um valor que se deve sobrepor em todas as circunstâncias à justiça, nem devemos sucumbir a um relativismo absoluto ao confrontar o problema do bem comum. Se não forem as grandes potências a agirem em nome do bem comum, ninguém mais o fará. E se o risco de abusos é real, existe igualmente o risco de que o bem comum não se produza se ninguém agir em prol dele.

As grandes potências agem por vezes através de instituições internacionais que criaram e cujo funcionamento em grande parte determinam. O Concerto das Nações estabelecido pelo Congresso de Viena em 1815 é um exemplo do século XIX. No século XX, esse papel foi desempenhado pelas instituições multilaterais. A diplomacia multilateral é a principal contribuição dos EUA para a gestão do sistema internacional. As Nações Unidas e antes a Sociedade das Nações são invenções americanas.

Mas essas instituições agem regra geral por consenso, pelo menos entre as grandes potências. O direito de veto reconhecido aos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU exprime essa necessidade de consenso entre os grandes. Quando os interesses divergem, a procura do consenso impede ou dificulta a acção. Uma gestão activa do sistema pressupõe um certo nível de conflito. Quem toma sobre si a responsabilidade de efectuar essa gestão terá de responder a duas perguntas para determinar se vale a pena entrar nesse conflito. Será que está em causa um interesse vital? Nesse caso, a acção justifica-se mesmo que o Estado tenha de agir só e suportar um nível elevado de conflito. Se não estiver em causa um interesse vital, mas apenas o bem comum, a pergunta passa a ser se a margem de superioridade do lado da acção é suficientemente folgada perante a oposição que essa acção vai suscitar. Não estando em causa um interesse vital, e não havendo tal margem de superioridade, o mais natural é que não seja tomada nenhuma acção. Ao risco de um activismo exagerado contrapõe-se o risco da paralisia.

## **Conclusão**

Vivemos num período de transição. O colapso da União Soviética alterou profundamente a estrutura do sistema internacional e ainda estão por determinar todos os efeitos dessa enorme mudança. No imediato, a questão que se pode colocar é de saber se o predomínio de que os eua usufruem se vai manter ou até aumentar, evoluindo o sistema no sentido da hegemonia ou se, pelo contrário, vai estimular a competição fazendo o sistema tender de novo para o equilíbrio, como prevê a teoria. No mundo real da política, o predomínio dos eua leva várias potências, como a França, a Rússia e a China a proclamarem o actual sistema internacional multipolar. Mas, por enquanto, essa multipolaridade é mais um objectivo do que um facto.

A teoria prevê uma forte tendência estrutural para o equilíbrio no sistema. Na ausência de um inimigo comum, as alianças tendem a distender-se. Há uma maior fluidez de alinhamentos e os mais fracos procuram aliar-se para compensar o poder dos mais fortes. Até certo ponto estas previsões têm-se verificado. A Rússia e a China encontraram terreno comum que antes não existia. A Europa dá sinais de se querer autonomizar dos eua. No entanto, o facto dos eua não constituírem uma ameaça para os seus actuais aliados, as afinidades ideológicas entre eles, a enorme preponderância global do mundo ocidental em termos económicos podem ser factores de duração de uma ordem internacional marcada pela hegemonia americana.

Podemos igualmente interrogar se a multipolaridade favorecerá a estabilidade e a gestão do sistema internacional. A gestão dos sistemas anárquicos é custosa. Quanto maior for o número de grandes potências, maiores são as probabilidades de conflitos e mais complicada se torna a gestão do sistema internacional. A unipolaridade pode ter vantagens. Mas tudo dependerá do uso que dela farão os eua.

A hegemonia americana sofrerá oposição. As superpotências levam uma vida árdua. Travam uma luta constante para imporem a sua autoridade e manterem a sua superioridade. Não levam uma vida tão pacífica como a maioria dos Estados. E o mundo é suficientemente grande para subtrair vastas áreas do globo à influência americana. Basta pensar em Saddam Hussein, Slobodan Milosevic ou Kim Il Sung, para não irmos mais longe.

À luz da teoria, a propensão para a difusão do poder e para a multipolaridade é uma tendência de fundo. A teoria não prevê no entanto quanto tempo demorará o processo de reequilíbrio nem toma em consideração os factores que podem contrariar esse processo. Torna-se assim difícil comprová-la – ou desmenti-la.

## **Agradecimento**

Agradeço ao Dr. Carlos Gaspar, sem o qual não teria sido possível este artigo.

## **Bibliografia**

João Marques de Almeida, «A Paz de Westefália, a história do sistema de Estados moderno e a teoria das relações internacionais», Política Internacional, 1998

Hedley Bull, *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 1977.

Barry Buzan, Charles Jones and Richard Little, *The Logic of Anarchy*. New York: Columbia University Press, 1993.

Robert Jervis, *Complexity in Political and Social Life*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

Hans Morgenthau, *Politics among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1948

Hans Mouritzen, «Kenneth Waltz: a critical rationalist between international politics and foreign policy», in Ever Neumann, Ole Weaver (eds.), *The Future of International Relations*. Londres: Routledge, 1997.

George Soros, *The Crisis of Global Capitalism*. New York: Public Affairs, 1998.

Stephen Walt, *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

— «The Precarious Partnership, America and Europe in a New Era», in Charles Kupchan (ed.), *Atlantic Security, Contending Visions*. New York: Council on Foreign Relations, 1998.

Kenneth Waltz, *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 1954.

— *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

— «More May Be Better», in K. Waltz and S. Sagan, *The Spread of Nuclear Weapons*. New York: W. W. Norton, 1995.

— «The Emerging Structure of International Politics, *International Security*, 1993.

— «Realist Thought and Neorealist Theory», in Rothstein (ed.), *The Evolution of Theory in International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1991.