

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

DIMITRI SILVA NUNES DE OLIVEIRA

**UNIPOLARIDADE DO SISTEMA INTERNACIONAL:
PROPOSIÇÃO, DEBATE E REVISÃO**

Porto Alegre

2011

DIMITRI SILVA NUNES DE OLIVEIRA

**UNIPOLARIDADE DO SISTEMA INTERNACIONAL:
PROPOSIÇÃO, DEBATE E REVISÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Porto Alegre

2011

DIMITRI SILVA NUNES DE OLIVEIRA

**UNIPOLARIDADE DO SISTEMA INTERNACIONAL:
PROPOSIÇÃO, DEBATE E REVISÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte — orientador
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof.^a Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Dedico este trabalho aos meus pais, meus heróis, fontes de
inspiração e donos das virtudes que procuro desenvolver.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, provedora de um ensino de qualidade, essencial para a formação de cidadãos. Agradeço também ao Prof. Dr. Érico Duarte, pelo grande auxílio prestado no desenvolvimento deste trabalho.

*Os pactos, sem a espada, são apenas palavras e não
têm a força para defender ninguém.*

Thomas Hobbes

RESUMO

O presente trabalho procura explorar o debate gerado em torno da proposição feita por Wohlforth em 1999. Destarte, tem como eixo central a discussão entre realismo estrutural e unipolaridade, ou seja, entre Kenneth Waltz e William Wohlforth. Além disso, o estudo procurou reunir a contribuição de diversos outros autores que causaram impacto na temática unipolar. Trata-se de um trabalho de revisão bibliográfica, que expõe os principais argumentos de cada estudioso e que tem o objetivo de ser uma fonte auxiliar para a análise e entendimento do sistema internacional contemporâneo. O estudo se inicia com a análise da Teoria Realista Defensiva, elaborada por Waltz em 1979. Prossegue com a contestação de um de seus pontos fulcrais, aquele referente à ideia de balança de poder. Os argumentos aqui desenvolvidos serão utilizados para permitir o lançamento da proposta de unipolaridade feita por Wohlforth. Em seguida, o trabalho investiga as ideias por trás dessa proposição, bem como apresenta a visão de outros estudiosos que corroboram a ideia de que o sistema é unipolar. Por fim, serão vistas algumas críticas e revisões à proposta de Wohlforth.

Palavras-chave: Wohlforth; Waltz; unipolaridade; realismo defensivo.

ABSTRACT

This study seeks to explore the debate generated around the proposition developed by Wohlforth in 1999. Thus, it has as a central axis the discussion between structural realism and unipolarity, that is, between Kenneth Waltz and William Wohlforth. In addition, the study sought to gather contributions from several other authors which have impacted unipolar theme. It is a literature review, which sets out the main arguments of each scholar and aims to be an auxiliary source for the analysis and understanding of contemporary international system. The study begins with an analysis of the Defensive Realist Theory, developed by Waltz in 1979. Proceeds with the contestation of one of its focal points, that referring to the idea of balance of power. The arguments developed here will be used to allow the release of unipolarity proposal made by Wohlforth. Then the study investigates the ideas behind this proposition, and presents a view of other scholars who support the idea that the system is unipolar. Finally, it will be presented some criticism and revisions to Wohlforth proposal.

Keywords: Wohlforth; Waltz; unipolarity; defensive realism.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ARCABOUÇO TEÓRICO: REALISMO ESTRUTURAL	13
2.1 O Realismo Defensivo	14
2.2 Avaliação da balança de poder	24
3 O FIM DA GUERRA FRIA E A MUDANÇA DO SISTEMA INTERNACIONAL	32
3.1 Uma nova proposição teórica: Unipolaridade	33
3.2 Corroborações e adições à proposição.....	39
4 CRÍTICA E REVISÃO	52
4.1 Crítica.....	52
4.2 Revisão.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
6 REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria alterou o quadro geopolítico mundial. O sistema internacional de até então possuía dois polos de poder bem definidos, que detinham uma grande margem de distanciamento com relação aos demais países do globo. Estados Unidos e União Soviética lideraram, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os rumos e a agenda da política internacional. A disputa ideológica, que colocava de um lado os capitalistas e de outro, os comunistas, moldava as relações internacionais do período. Esse sistema bipolar encontrou seu ponto final com o esgotamento de um dos contendores. Diversos fatores podem explicar a derrocada soviética, tais como pontos de estrangulamento internos e pressões vindas de fora. Mas o que importava efetivamente era o simbolismo da situação: a derrota da ideologia comunista e do pensamento de esquerda, cujas falhas haviam produzido Estados autoritários, sem progresso e sem crescimento. Como consequência, o novo panorama internacional indicava a vitória ideológica estadunidense e de seu modelo liberal-econômico (PECEQUILO, 2004, p. 172–173).

O colapso do arquirrival engendrou um ambiente de grande otimismo nos Estados Unidos. O discurso realizado por Bill Clinton, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas de setembro de 1993, demonstrou esse clima:

Parece estar claro que vivemos num ponto de inflexão na história humana. Mudanças imensas e promissoras parecem cair sobre nós todos os dias. A Guerra Fria acabou. O mundo não é mais dividido em dois campos armados e adversos. Dezenas de novas democracias têm nascido. É um momento de milagres. (MEARSHEIMER, 2011, tradução nossa¹).

A conjuntura internacional era tão otimista que chegou a permitir a propagação de uma tese no mínimo polêmica. Francis Fukuyama (1989) acreditou que o encerramento da Guerra Fria simbolizava o “fim da História”. Para o estudioso, a história das sociedades humanas havia chegado ao seu fim, tendo em vista que o comunismo desaparecera. Não haveria mais transformações históricas, já que o mundo não mais assistiria conflitos ideológicos, fonte do antagonismo entre os homens. A sociedade internacional se tornaria homogênea, partilhante de uma mesma forma de pensamento, com valores e propósitos similares. A ausência de uma ideologia alternativa ao liberalismo colocaria um fim na

¹ “It is clear that we live at a turning point in human history. Immense and promising changes seem to wash over us every day. The Cold War is over. The world is no longer divided into two armed and angry camps. Dozens of new democracies have been born. It is a moment of miracles.”

história, pois, a partir de então, abria-se uma era de cooperação universal, de interdependência, de globalização e transnacionalização (FUKUYAMA, 1989).

Um ano após o lançamento da tese de Fukuyama, um artigo chamou a atenção de diversos estudiosos das relações internacionais. Charles Krauthammer publicava “O Momento Unipolar”, onde asseverava que os Estados Unidos tinham emergido da Guerra Fria como o país mais poderoso do planeta, com ampla vantagem sobre os demais. Por esta razão, o autor tinha convicção que o mundo pós-Guerra Fria era unipolar. Krauthammer (1990) sabia que era inevitável o surgimento de outros países poderosos no planeta, mas a primazia militar, diplomática, política, econômica e tecnológica estadunidense faria com que levassem ainda muitos anos até que fosse possível o aparecimento de um competidor pela liderança do sistema. Os Estados Unidos eram o único país capaz de ser um ator decisivo em qualquer conflito que ocorresse no globo. E, por sua grande concentração de poder, tudo indicava que o futuro do sistema estava mais atrelado a questões domésticas estadunidenses do que a questões externas (KRAUTHAMMER, 1990).

Os estudiosos neorrealistas, não obstante, acreditavam que aquele momento unipolar era apenas um curto período de transição. Waltz (1993), assim como Layne (1993) estavam certos de que em poucos anos o sistema se transformaria em multipolar. Cerne do Realismo Estrutural, a Teoria da Balança de Poder ditava que o sistema unipolar era instável e tendente ao conflito. A concentração de capacidades em um único país faria com que se formasse uma contrabalança de poder, a fim de equilibrar as forças do sistema. A teoria interpreta a supremacia dos Estados Unidos como uma ameaça aos demais países do sistema, já que esta representaria um risco para as suas sobrevivências. Cria-se, assim, um grande incentivo para a formação de um esforço para a contenção do polo único. Tendo por base esse axioma, os neorrealistas discordavam de boa parte do discurso de Krauthammer (1990), pois acreditavam que em poucos anos Estados surgiriam como novos polos de poder e que não havia nada que os Estados Unidos pudessem fazer para impedir este quadro.

Quase uma década havia se passado e o sistema com apenas um polo de poder não apresentava traços que indicassem sua alteração. Tal fato incitava ainda mais o debate teórico no campo das relações internacionais. A concentração de capacidades de poder em um único Estado criava uma situação peculiar, geradora de um sistema onde os teóricos não sabiam afirmar com exatidão como os países se comportariam. A teoria realista estrutural parecia inadequada para explicar aquilo que estava ocorrendo no globo. Nenhuma balança de poder clássica havia se formado contra os Estados Unidos. A credibilidade dos neorrealistas passou a ser colocada em xeque. Talvez a unipolaridade não tenha sido analisada de maneira

adequada, o que possibilitaria, por sua vez, a ascensão de novas ideias que explicassem com mais precisão os contornos e relevos daquele sistema que se consolidava no decorrer da década de 1990. Em 1999, Wohlforth divulgou um trabalho promovendo uma dessas ideias. O sistema unipolar seria, segundo ele, estável, inclinado à paz e durável. Seu caráter inovador logo o transformaria em alvo de críticas, sobretudo de neorrealistas. Sem embargo, o estudo de Wohlforth nunca foi desconsiderado, e ainda hoje dá margem a revisões que permitem a evolução de sua proposta.

O presente trabalho procura explorar o debate gerado em torno da proposição de Wohlforth (1999). Destarte, tem como eixo central a discussão entre realismo estrutural e unipolaridade, entre Kenneth Waltz e William Wohlforth. Sabe-se que a reunião de todos os trabalhos que se derivam do tema é uma tarefa impossível. Contudo, procurou-se reunir aqueles que causaram maior impacto no âmbito teórico das relações internacionais, o que permite que o estudo dê ao leitor uma boa noção sobre a evolução do debate. Trata-se, destarte, de um trabalho de revisão bibliográfica, que objetiva ser uma fonte auxiliar para a análise e entendimento do sistema internacional contemporâneo.

O estudo está organizado da seguinte forma. O primeiro capítulo fornece o arcabouço teórico que dá a lógica e permite o entendimento do restante da obra. Na sua primeira seção, são analisados quatro pontos de extrema relevância para a Teoria Realista Defensiva, de Waltz. A segunda seção traz a contestação de um desses pontos, aquele referente à ideia de balança de poder. Adianta-se que é a partir da análise desse questionamento que se enxerga um hiato na teoria de Waltz. O segundo capítulo desenvolve uma proposta que parece adequada para preencher o vácuo teórico do realismo defensivo. Na sua primeira seção, é examinada a proposição de unipolaridade do sistema internacional, desenvolvida por Wohlforth. A segunda seção é destinada a diversas corroborações e adições feitas por outros autores a esta hipótese. Por fim, o terceiro capítulo mostra algumas críticas de neorrealistas à proposição, bem como a revisão sobre o tema, abarcando seus últimos estudos.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO: REALISMO ESTRUTURAL

A teoria realista dominou o debate sobre política internacional na segunda metade do século XX. Contribuíram muito para isso os estudos realizados por Hans Morgenthau, expostos no livro “A política entre as nações”, de 1948. O estudioso acredita que os Estados possuem um apetite de poder ilimitado, uma vez que eles são conduzidos por seres humanos que também possuem este tipo de aspiração. Assim, os Estados procuram aproveitar todas as oportunidades que encontram para maximizar o seu poder frente aos demais. Existiria uma busca constante pelo domínio do sistema, o que inviabilizaria a existência de Estados satisfeitos com o status quo. A estrutura do sistema, isto é, anarquia internacional, leva os Estados a terem preocupações com o equilíbrio de poder. Mas não seria este o imperativo da política internacional. Para Morgenthau, as relações internacionais são delineadas pelo desejo de poder de cada Estado, o que conflagra uma luta mundial pela liderança do sistema.

Durante a década de 1970, alguns estudiosos realistas perceberam que era necessária uma revisão do pensamento da teoria, já que esta não era suficiente para explicar as transformações que a política internacional estava sofrendo, como os fenômenos da integração, da interdependência e da transnacionalização (PECEQUILO, 2004, p. 131–132). No ano de 1979, Kenneth Waltz lança o livro “Teoria das relações internacionais”, onde procura readequar a teoria realista aos novos atributos do sistema internacional. Era o nascimento de uma das vertentes mais importantes do realismo: o realismo defensivo. Diferentemente de Morgenthau, Waltz não enxerga que os Estados desejem cada vez mais poder. Para este teórico, o desejo estatal fundamental é o de sobreviver no sistema. Por isso, seu imperativo é de maximizar sua segurança. Waltz concebe que é a estrutura do sistema internacional que faz com que os Estados entrem em competição pelo poder, pois esse seria o melhor meio de sobrevivência.

Na primeira seção deste capítulo são analisadas quatro contribuições da teoria desenvolvida por Kenneth Waltz no livro “Teoria das relações internacionais”. O primeiro tema a ser abordado é referente à caracterização da estrutura do sistema internacional; segue-o o exame da noção de balança de poder; passa-se então à problemática da medição do poder e a contagem de polos em um sistema; por fim, verifica-se o postulado de que sistemas bipolares são os mais estáveis. Foram escolhidos esses quatro pontos pelo seu vínculo com o restante do trabalho. Já a segunda seção do capítulo faz uma avaliação da teoria da balança de poder, fulcro da teoria de Waltz.

2.1 O Realismo Defensivo

Um importante passo para o correto entendimento das feições da estrutura do atual sistema internacional é a diferenciação entre domínio interno estatal e domínio externo. Alega-se que tanto a ameaça do uso da força quanto a violência são características intrínsecas à estrutura externa, pois na ausência de hierarquia, isto é, na ausência de uma entidade responsável por gerir conflitos, os Estados deveriam buscar seus interesses por meios próprios. E uma das ferramentas mais efetivas para tanto seria a guerra. No entanto, a evidência histórica mostra que as guerras mais destrutivas compreendidas nos cem anos após a derrota de Napoleão foram guerras civis, e não guerras interestatais. A rebelião de Taiping na China, a Guerra Civil Estadunidense, as purgas internas feitas por Stalin e Hitler mostram o quão mortífero pode ser o domínio interno de um país. Destarte, o uso da violência não serve para distinção entre os domínios internos e externos (WALTZ, 2002, p. 143–145).

A diferença entre assuntos nacionais e internacionais está vinculada às diferenças de estrutura entre os dois meios. Internamente nos Estados, o domínio apresenta uma organização, pois está estabelecida uma hierarquia de autoridade. Isso permite que as unidades internas se especializem de modo a maximizar as possibilidades de atingir seus objetivos². A preocupação com segurança aqui é minimizada, pois o uso legítimo da força é monopólio estatal. Nota-se, portanto, a formação de uma rede de interdependência, que integra as diferentes unidades e permite que a diferenciação de cada uma não gere problemas individuais.

O domínio internacional, por sua vez, é anárquico. Não existe uma autoridade máxima que deve ser respeitada por todas as nações. Dessa forma, cada unidade deve ser funcionalmente similar a outra, pois impera o sistema de autoajuda. À primeira vista, existiriam estímulos à divisão do trabalho entre os diferentes países, pois isso iria multiplicar a produção individual de cada Estado, levando a um enriquecimento mútuo. Mas não é isso que se observa na realidade. Com efeito, quando:

Confrontados com a possibilidade de cooperarem para ganho mútuo, os Estados que se sentem inseguros devem querer saber como o ganho será dividido. São impelidos a perguntar não “Iremos ambos ganhar?”, mas “Quem ganhará mais?”. Se um ganho esperado é para ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um Estado pode usar o seu ganho desproporcional

² A lógica aqui utilizada por Waltz é derivada daquela desenvolvida por Adam Smith em “Uma investigação sobre a causa e a natureza da riqueza das nações”, de 1776. Nesta obra, Smith mostra que a divisão do trabalho incrementa a produtividade individual do trabalhador. Este, ao buscar maximizar sua riqueza e bem-estar, inconscientemente maximizaria o bem-estar geral de toda sociedade.

para implementar uma política virada para prejudicar ou destruir o outro. Mesmo a perspectiva de grandes ganhos absolutos para ambas as partes não invalida a sua cooperação desde que cada um tema a forma como o outro irá usar as suas crescentes capacidades (WALTZ, 2002, p. 147).

Verifica-se, assim, a existência contínua de um sentimento de desconfiança quanto às intenções dos outros Estados, o que erode as possibilidades de uma cooperação mais intensa em determinadas áreas, como o da condução política ou da defesa militar. Estados tendem a se preocupar que os outros obtenham ganhos maiores do que os seus em caso de uma divisão internacional do trabalho efetiva. Adiciona-se a isso a preocupação de se tornarem dependentes de outros e, com isso, ficarem sujeitos às vulnerabilidades associadas a esta dependência. Apesar de uma maior especialização representar um ganho para todos os países envolvidos, os atributos da estrutura encorajam os Estados a terem outro tipo de comportamento. A estrutura anárquica demanda que cada país trate de perseguir seus interesses de forma independente e, sendo assim, que eles procurem controlar todos os fatores de qual são dependentes. Em outras palavras, o imperativo no ambiente internacional é ser autossuficiente, o que invalida a possibilidade de especialização. Portanto, cada país procura ter suas próprias forças de segurança, o que acarreta despesas maiores do que as observadas no caso de uma divisão internacional do trabalho. Sem embargo, a perda de bem-estar consequente desta opção é justificada pela manutenção da autonomia estatal (WALTZ, 2002, p. 149–150).

A estrutura atual do sistema internacional obriga os Estados a fazerem tudo aquilo o que julgarem necessário para garantir sua sobrevivência, pois inexistente aparato supranacional responsável por isso. Contudo, guiados por esse ditame, consequências adversas são desencadeadas. Determinada estratégia para ampliação de suas chances preservação pode ser interpretada como nociva pelos demais Estados. Estes, guiados pela mesma ordem de busca pela autossobrevivência, irão responder de maneira apropriada, tornando o futuro do sistema sinistro. Advoga-se, com isso, que seja levado em consideração na condução estatal o amplo interesse internacional, o que dirimiria as chances de aniquilação coletiva. Não obstante, o formato da estrutura do sistema internacional vigente coloca o interesse nacional numa posição muito acima do interesse internacional. Mudanças ideológicas, de consciência ou de propósitos não seriam suficientes para reverterem este quadro, visto que este é imposto pela estrutura. Apenas uma mudança desta alteraria a qualidade da vida internacional (WALTZ, 2002, p. 153–155).

A estrutura anárquica representa uma situação de alto risco para os Estados, pois cada um pode confiar apenas nos próprios meios para atingir seus objetivos. Sem embargo,

esta estrutura também apresenta algumas virtudes. Ela possui baixos custos organizacionais. Em uma estrutura hierarquizada, a manutenção de agências de administração e regulação do sistema exige altas despesas. Observa-se ainda que estas organizações trabalham não apenas em prol dos objetivos de seus membros, mas também em prol da sua sobrevivência como organização. É necessário para essas agências mostrarem que sua existência é fundamental, o que faz com que gastos sejam desviados da sua meta inicial — alcançar os interesses de membros — para os esforços de manutenção da coesão do grupo, o que resulta em perda de eficiência. A situação de anarquia, portanto, elimina esses gastos. Ademais, as agências controladoras de sistemas hierárquicos são alvos constantes de disputa, pois cada unidade deseja que seus interesses sejam atingidos. A busca por uma maior influência nas organizações administradoras do sistema poderia engendrar embates estatais, o que mostra que a perspectiva de maior coordenação na hierarquia é refutável. A estrutura anárquica também dá uma maior liberdade aos seus membros, pois ninguém está submetido a regras. Agências reguladoras podem aumentar a segurança do sistema na mesma medida em que diminui a liberdade de seus membros. Porém, em situações anárquicas, os Estados também têm a liberdade para escolher formas de ação que não ofereçam ameaças para os demais. E se eventualmente problemas surgirem, concertos pacíficos podem ser arrançados, permitindo a projeção de acordos mínimos que permitirão a convivência independente entre as partes (WALTZ, 2002, p. 155–156).

As diferenças entre o domínio interno do Estado e o domínio externo podem ser sumariadas da seguinte maneira:

Nacionalmente, a força de um governo é exercida em nome do direito e da justiça. Internacionalmente, a força de um Estado é empregue para o bem da sua própria proteção e vantagem. Os rebeldes desafiam o direito do governo à autoridade; questionam a legitimidade do seu poder. As guerras entre os Estados não podem resolver questões de autoridade e direito; podem apenas determinar a distribuição dos ganhos e das perdas entre os contendores e resolver por algum tempo a questão de quem é o mais forte. Nacionalmente, as relações de autoridade são estabelecidas. Internacionalmente, só resultam as relações de força. Nacionalmente, a força privada usada contra um governo ameaça o sistema político. A força usada por um Estado — um organismo público — é, da perspectiva internacional, o uso privado da força; mas não existe nenhum governo para derrubar e nenhum aparato governamental para capturar. Desprovido de qualquer possibilidade em direção à hegemonia mundial, o uso privado da força não ameaça o sistema das relações internacionais, apenas alguns dos seus membros (WALTZ, 2002, p. 157).

O domínio internacional é marcado pela anarquia, pela descentralização de decisões, por sua homogeneidade e horizontalidade. Também é marcado pela constante

possibilidade de utilização da força, o que faz com que as exigências estatais sejam moderadas, ou que disputas sejam resolvidas de forma pacíficas. Enfim, a guerra atua como um limitador da vontade dos Estados (WALTZ, 2002, p. 158–159).

A segunda contribuição de Waltz que será analisada alude à noção de balança de poder. Este é um conceito que tem um papel fundamental tanto no pensamento realista quanto em sua teoria. Apesar de constantemente utilizado, sofre inúmeras críticas por sua definição confusa. Hans Morgenthau, por exemplo, fez uso de pelo menos quatro definições para o termo. A balança de poder também tem sido criticada por muitas vezes engendrar a guerra entre países, em vez de preveni-la. Sendo assim, não serviria de guia para governos, funcionando apenas como uma propaganda para justificar gastos com defesa. Kenneth Waltz procurou então tornar a conceituação de balança de poder mais sólida, eliminando seus problemas de interpretação (VIOTTI & KAUPPI, 1998, p. 85–86).

Em linhas gerais, Waltz acredita que a teoria da balança do poder procura explicar o resultado dos métodos que serão utilizados para a condução da política externa estatal. A teoria tem como assunção a proposta de que os Estados são atores unitários que, no mínimo, procuram sua sobrevivência e, no máximo, o domínio total do sistema. Assim, cada país buscaria o melhor caminho para alcançar seus interesses. Faria isso através do seu esforço particular, a partir da estimulação de sua economia e de sua força militar, e através do seu esforço externo, com a formação de alianças que tenham o objetivo de dirimir a força do oponente. É requisito para a teoria a existência de pelo menos dois Estados que coexistam num sistema anárquico, sem qualquer tipo de agência reguladora que ordene o sistema.

A teoria é, então, construída a partir das motivações assumidas dos Estados e das ações que a elas correspondem. Descreve os constrangimentos que resultam do sistema que essas ações produzem, e indica o resultado esperado: nomeadamente, a formação de balanças de poder (WALTZ, 2002, p. 165).

Trata-se, portanto, de uma microteoria, baseada na análise do comportamento estatal.

O sistema anárquico, por ser um sistema de autoajuda, obriga que cada Estado produza seus meios de prosperar. Aqueles que não agirem dessa forma, terão sua sobrevivência ameaçada no sistema. Este seria o maior temor de cada país e, por isso, engendra-se um forte incentivo para que se formem as balanças de poder. A teoria não exige que todos os Estados tenham um comportamento racional. Apenas afirma que, no momento que alguns países comecem a progredir, os outros deverão seguir o mesmo caminho ou enfrentarão problemas para sua preservação. Também não é necessário assumir de que todos

os Estados irão lutar inexoravelmente pelo poder. Sem embargo, dada a possibilidade de que algum Estado venha a enfraquecer ou aniquilar outro, constrói-se um sistema onde a competição é inerente (WALTZ, 2002).

A aplicação da teoria de balança de poder exige ressalvas. À primeira vista, seu emprego parece supor que os Estados tenderão inevitavelmente à igualdade de poderio no longo prazo. Isso porque, numa arena de competição, os Estados mais fracos formariam balanças de poder para enfraquecer os mais fortes, além de imitar as políticas bem sucedidas destes. Dessa forma, caso se constate que o equilíbrio geral de poderes não está ocorrendo em determinado objeto de análise, a teoria poderia parecer contestável. Contudo, a teoria não procura gerar resultados precisos. Em nenhum momento ela afirma que os países irão continuar imitando os de mais sucesso até que se tornem idênticos. Além disso, a reação de cada Estado no plano internacional está condicionada aos incentivos e constrangimentos de sua política interna. Uma vez que o escopo da teoria é o plano externo, não se pode culpá-la nos casos em que países falharam na criação de balanças ou na sua política para o desenvolvimento (WALTZ, 2002, p. 172–173).

Outra ressalva que deve ser feita está relacionada à previsão de formação de balanças. A teoria da balança de poder cria a expectativa de que o balanceamento seja um comportamento que todos os Estados irão adotar na ocasião necessária. Porém, essa asserção é falsa, pois cada país tem uma liberdade de escolha, podendo optar pela formação de uma balança ou pela sua aliança com Estados fortes do sistema. Sem embargo, a análise histórica corrobora a presunção de que os países preferem a formação de balanças. Por exemplo, após uma guerra entre duas coligações de países, o lado vencedor não continua unido para dominar o sistema. Esta coligação se desfaz, uma vez que a ameaça principal de cada Estado deixa de ser a outra coligação, e passa a ser os outros países vitoriosos da guerra. Cada Estado vencedor irá preferir formar alianças com países relativamente mais fracos para maximizar suas possibilidades de defesa contra a nova ameaça. A coligação forte é descartada pelo país, pois na anarquia o poder é um meio, não um fim. O ganho de mais poder que o Estado teria com a preservação da coligação vitoriosa não é seu objetivo último. Com efeito, o que cada Estado busca é sua sobrevivência, fazendo com que prefiram a criação de uma nova coligação com países mais fracos — o que configura uma estratégia de balança. Se o poder fosse a meta central de cada nação, todas elas sempre optariam por alianças com o lado mais forte do sistema, o que levaria invariavelmente a formação de uma hegemonia mundial. Esse fato, contudo, não se observa. O que se verifica é que o sistema induz ao balanceamento (WALTZ, 2002, p. 174–176). Os Estados mais fracos também são incitados a escolher o lado mais fraco

de uma coligação. O fazem porque é lado mais forte o que mais ameaça. O fortalecimento da coligação mais fraca é de interesse desses Estados, que serão incentivados a agregar suas forças para aumentarem suas respectivas seguranças.

A teoria da balança de poder afirma que as relações internacionais são um domínio competitivo. Essa constatação é facilmente comprovada se levarmos em consideração o que é intrínseco à estrutura anárquica. A não-existência de um órgão central administrativo do sistema impele que cada Estado tenha seu futuro dependente das respostas que serão dadas às ações de outros Estados. Assim, a possibilidade que o outro país venha utilizar a força para conquistar seus interesses instiga cada Estado a se preparar para um possível conflito, fazendo com que ocorra uma competição pelas técnicas e instrumentos que são utilizados numa guerra. A competição, portanto, faz com que cada país passe a se assemelhar com o outro, pois faz parte da estratégia de concorrência imitar o modelo que está obtendo sucesso. Por exemplo, as surpreendentes vitórias de Bismarck sobre a Áustria e sobre a França levaram as maiores potências continentais a copiar o modelo prussiano de organização militar (WALTZ, 2002, p. 176–177).

Em resumo, a teoria da balança de poder prevê que:

os Estados irão envolver-se em comportamentos equilibrados, quer seja ou não a balança de poder o objetivo de seus atos. Da teoria, prevemos uma forte tendência em direção ao equilíbrio do sistema. A expectativa não é que um equilíbrio, uma vez alcançado, seja mantido, mas que um equilíbrio, uma vez interrompido, seja restaurado de uma forma ou de outra. As balanças de poder formam-se recorrentemente. Uma vez que a teoria descreve as relações internacionais como um sistema competitivo, prevemos mais especificamente que os Estados exibirão características comuns aos competidores: nomeadamente, que se imitarão uns aos outros e se tornarão socializados no seu sistema. (WALTZ, 2002, p. 178)

Muitos acadêmicos criticam a teoria da balança de poder porque acreditam que ela foi baseada em assunções inválidas. Algumas vezes, Estados agem de modo a contradizer a assunção da teoria de que eles irão perseguir a maximização de sua segurança. Segundo Waltz, essas críticas são feitas quando não se entende o que de fato é uma assunção. Esta não é verdadeira nem falsa, mas é fundamental para a construção de uma teoria. Adiciona-se ainda que os objetivos de cada país são formulados em consonância com as convicções da corrente política dominante do governo, sendo muitas vezes desfigurados devido às lutas burocráticas internas. Isso não é relevante para avaliar o mérito da teoria da balança de poder, já que foge de seu escopo de análise. Outros estudiosos criticam a teoria por acharem que ela induziria a uma corrida armamentista entre os Estados, alimentando a belicosidade entre as nações. Contudo, como visto, a competitividade é inseparável da anarquia. Se os países não se

prepararem adequadamente para a possibilidade de um conflito, colocarão em risco sua sobrevivência. Ademais, as decisões que levam determinado Estado à guerra são permeadas por diversos fatores que também escapam do objeto de análise da teoria de balanço de poder (WALTZ, 2002, p. 166–171).

A problemática que envolve a mensuração do poder e a contagem de polos em um sistema é a terceira contribuição de Waltz que será abordada. Segundo este autor, muitos daqueles que se aventuram nessa área utilizam métodos estranhos para a medição das capacidades das grandes potências. Por exemplo, separam as capacidades econômicas, políticas e militares dos países para aferir a capacidade de ação de cada um. Em 1973, Henry Kissinger acreditava que, apesar de existirem apenas duas superpotências militares, economicamente haviam pelo menos cinco Estados adequados a receber o status de potência. Destarte, o poder já não era mais homogêneo. Em outros tempos, havia uma relação entre as esferas militar, política e econômica, onde para um país ser considerado potência, deveria ser forte em todas as esferas. A atualidade, contudo, havia mudado. Agora, seria possível que um país tivesse influência política internacional mesmo sem ter força militar ou econômica. Essa lógica, segundo Waltz, é absurda, pois permite que Estados sejam considerados superpotências com apenas uma característica destacada entre as categorias de poder. Assim, poderíamos considerar a China uma superpotência devido a sua superpopulação, ou o Japão devido à força de sua economia³ (WALTZ, 2002, p. 180).

Existem também aqueles que dão o status de superpotência àqueles países que estão apresentando crescimentos relativos destacados no presente (WALTZ, 2002, p. 181). Por exemplo, muito se propala que se a China continuar crescendo com o mesmo ritmo observado nos últimos anos, em poucas décadas ela alcançará os Estados Unidos economicamente. A partir dessa previsão, já se cogita que a China é um dos polos do sistema atual, mesmo que ela apresente uma defasagem significativa em outras áreas. Outros acreditam ainda que o status de superpotência é conquistado apenas quando outra superpotência o reconhece como igual (WALTZ, 2002).

O método correto para a mensuração do poder de cada Estado, segundo Waltz, deve levar em conta a maneira que as capacidades dos países atuam para a conquista de seus respectivos interesses. Numa estrutura anárquica, cada nação é estimulada a utilizar suas capacidades de maneira conjunta para que maximize suas chances de alcançar seus objetivos. Portanto, não há coerência em se separar e pesar de forma diferente cada uma das

³ Análise feita a partir do contexto mundial da década de 1970.

capacidades. O “tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência” (WALTZ, 2002, p. 182) são apenas itens, cujo somatório forma o poder estatal. Assim sendo, conclui-se que a contagem de potências de um sistema é uma questão empírica, derivada da análise dos itens que formam o poder.

Por fim, resta a análise sobre os sistemas bipolares, visto por Waltz como os mais estáveis. O desequilíbrio de capacidades entre os diferentes Estados representa um perigo tanto para os mais fracos quanto para os mais fortes do sistema. A segurança de todos sempre está em risco, já que um dos Estados fortes pode almejar a conquista do sistema. Dessa forma, parece que o ponto ótimo de segurança se dá quando existe uma igualdade virtual de forças entre as diferentes nações do globo. Neste ponto, cada país teria condições de defender sua integridade contra qualquer outro. A igualdade também envolve uma percepção de justiça, que contribuiria para a estabilização do sistema. Para Waltz, esse ponto ótimo de segurança é impossível de ser alcançado, pois a desigualdade é própria do sistema de Estados. A história moderna corrobora essa constatação. Além disso, a desigualdade de capacidades entre os Estados também possui virtudes. Uma igualdade extrema provoca a instabilidade do sistema. Uma vez que a igualdade permitiria a exacerbação do individualismo de cada país, engendrar-se-ia a anarquia ou a centralização despótica dos governos.⁴ Em um meio onde todos são iguais, qualquer impulso agita a sociedade inteira. Assim, para Waltz, é a desigualdade das diferentes nações que permite a estabilidade e a paz do sistema (WALTZ, 2002, p. 183–184).

A estabilidade do sistema político-internacional também está relacionada à sua estrutura e à imutabilidade do número de potências. Tendo em vista que o destino das relações internacionais está vinculado à política dos Estados fortes, uma alteração subsequente no número de potências gera impactos na estabilidade do sistema, já que esta variação provoca divergências nas expectativas dos países quanto à configuração que irá se formar. O sistema multipolar durou três séculos porque o número de potências permaneceu o mesmo. Sempre que um membro desse clube entrava em decadência, surgia outro para ocupar o seu lugar. Assim, apenas a identidade das grandes potências variou no período. A estabilidade do sistema bipolar também é explicada por esse raciocínio, com a diferença de que os Estados Unidos e a União Soviética foram os polos do sistema de modo ininterrupto (WALTZ, 2002, p. 223).

⁴ A oscilação entre esses dois polos foi descrita por Tocqueville e por Hobbes em seus trabalhos (WALTZ, 2002, p. 183).

Os sistemas bipolares e multipolares, não obstante, possuem comparativamente um diferencial de estabilidade. Em cada um dos casos, difere o esforço necessário de balança. Onde existem apenas dois polos de poder, o eventual desequilíbrio de forças pode ser acertado a partir do esforço individual do polo. Já em sistemas com mais de dois polos, existem outros meios para o ajustamento, como a variação de alinhamento entre as potências. Por exemplo, no caso da existência de três polos, dois deles podem se alinhar e lutar contra o terceiro. Assim, é de se esperar que quanto mais polos existam, mais incerto seja o comportamento dos diversos atores envolvidos, pois cada um precisa lidar com as diferentes possibilidades de coligações que podem se formar (WALTZ, 2002, p. 224–225).

O esforço diplomático adquire extrema relevância em sistemas multipolares, pois a manutenção ou interrupção de alianças modifica a correlação de forças. Como na multipolaridade existem diversas potências com capacidades similares, as alianças se tornam fundamentais e fazem com que cada potência adote uma estratégia capaz de atrair novos parceiros. Por outro lado, a perda de um membro pode causar a derrota da aliança. A deserção de um aliado importante abala não somente o quadro externo, como o quadro interno dos Estados. Externamente, altera o equilíbrio de poderes do sistema, enquanto internamente demanda uma nova estratégia para o país, pois a antiga estava conformada com os interesses do velho parceiro. Além de todas essas circunstâncias, é importante notar que cada Estado desfruta de liberdade para escolher com quem aliar, e optará por parceiros que lhes aumentem a possibilidade de alcance de seus interesses, e seja incentivado a abandonar a aliança no momento em que esta vantagem cessa. Nas palavras de Waltz:

Em sistemas multipolares existem demasiadas potências para permitir a qualquer uma delas impor linhas claras e fixas entre aliados e adversários e poucas potências para manter baixos os efeitos de um abandono. Com três ou mais potências, a flexibilidade de alianças mantém as relações de amizade e inimizade fluidas e faz com que a estimativa de todos das relações de forças presentes e futuras seja incerta (WALTZ, 2002, p. 231).

Em suma, a política de alianças das grandes potências equivale a um jogo, mas de tal complexidade que resultados só são obtidos com a pressão da guerra. Essa política é tão complicada e lida com tantos fatores que apenas a aproximação de um conflito permite que seja empreendida. Na Primeira Guerra Mundial, por exemplo, levaram-se dois anos do início dos enfrentamentos para que as potências do período formassem os dois blocos que a caracterizaram (WALTZ, 2002, p. 228–230).

Apesar de todas essas questões, teóricos, como Hans Morgenthau, acreditavam que a multipolaridade era o sistema mais estável. Para eles, era justamente a incerteza

resultante da liberdade de escolha de alinhamento que funcionava como equilibradora da ordem. Contudo, Waltz tinha convicção de que era o sistema bipolar o mais estável, pois para ele a incerteza só gerava problemas para a condução das políticas pelos Estados. Em um mundo bipolar, os polos são mais independentes do restante do globo. Militarmente, por exemplo, Estados Unidos e União Soviética só dependiam deles mesmos durante a Guerra Fria. Caso fosse necessário equilibrar algum item de poder, o faziam por meios internos, o que é mais confiável e eficaz do que depender de aliados. A incerteza não produz estabilidade, pelo contrário, dificulta os cálculos e causam guerras. Assim, como a incerteza é menor no caso da bipolaridade, essa seria mais estável que a multipolaridade (WALTZ, 2002, p. 231).

As alianças que se formam em mundos bipolares são alianças entre desiguais, enquanto aquelas de mundos multipolares são entre iguais. Esta diferença básica faz com que, na multipolaridade, a traição seja uma ameaça constante entre os membros de uma coligação e, na bipolaridade, a fidelidade de membros não seja tão importante. Apesar de, em ambos os sistemas, os líderes das alianças procurarem tirar o maior número de contribuições de seus parceiros, estas são menos relevantes em um mundo com apenas dois polos. Assim, abre-se espaço para desagradar aliados em determinadas políticas, ato que não ocorreria em caso de multipolaridade. Só é possível ignorar os interesses de um aliado quando a interdependência militar é baixa. Na multipolaridade, essa interdependência é alta, pois o apoio militar é essencial em caso de conflito. Entretanto, na bipolaridade, o mesmo não ocorre, já que o suporte militar dado por um parceiro é pequeno. Não é apenas na questão militar que se verifica a grande diferença de forças entre os polos bipolares e seus parceiros. A desigualdade permeia diversos itens do poder, o que torna a mudança de alinhamento de membros insignificante. Com efeito, nem a retirada, em 1966, das forças francesas da Organização do Tratado do Atlântico Norte produziu grandes efeitos no equilíbrio do sistema (WALTZ, 2002, p. 232–233).

Os polos do sistema bipolar possuem uma ampla liberdade para tomarem decisões. Isso permite que as duas potências construam estratégias de longo prazo, pois as exigências feitas pelos demais países podem ser ignoradas. Além disso, sempre é claro para cada um dos polos quem representa perigo no sistema. Na Guerra Fria, apenas a União Soviética poderia causar danos consideráveis aos Estados Unidos, e vice-versa. Cada um dos países temia a reação exagerada por parte do adversário, pois traria instabilidade para o sistema. Destarte, existiam incentivos para que um episódio que poderia conflagrar uma guerra fosse transformado em uma crise, de consequências reduzidas. Na bipolaridade, cada potência sabe que teria muito a perder caso entrasse em um conflito direto com a outra. Não

perderiam apenas a guerra, mas principalmente poder e seu status no sistema. Assim, cada parte é encorajada a coexistir de forma pacífica, investindo principalmente no desenvolvimento de recursos internos (WALTZ, 2002, p. 236). Isso aparece de forma evidente durante toda a Guerra Fria.

Num mundo no qual dois estados unidos no seu antagonismo mútuo ofuscam de longe qualquer outro, os incentivos para uma resposta calculada evidenciam-se mais claramente, e as sanções contra o comportamento irresponsável alcançam a sua maior força. Assim, dois estados, isolacionistas por tradição, cândidos no que respeita aos meandros das relações internacionais, e famosos por comportamentos impulsivos, cedo se mostraram — nem sempre e em todo o lado, mas sempre em casos cruciais — prudentes, alerta, cuidadosos, flexíveis, e controlados (WALTZ, 2002, p. 237–238).

Negociações que envolvem três ou mais partes são tarefas duras, pois cada lado tem a preocupação de que seu interesse não seja prejudicado pelas combinações que as outras partes podem acordar. Isso faz com que o alcance de um resultado que agrada todos se torne complicado. Quando existem apenas duas partes, os negociadores enfrentam um quadro muito mais simplificado. Destarte, observa-se que as relações internacionais em um sistema bipolar são mais claras. Concomitantemente, as negociações entre as potências serão sempre guiadas pelo conservadorismo, já que o advento das armas de destruição em massa fez com que a política da guerra se torne inviável (WALTZ, 2002, p. 240). Tudo isso corrobora a estabilidade do sistema.

Conclui-se, então, que a bipolaridade possui o requisito para ser durável. Waltz acreditava que Estados Unidos e União Soviética se manteriam na liderança do mundo por muito tempo, pois eram as únicas nações com recursos para manter o poder de todos os tipos. Existia assim um grande distanciamento de força entre os polos e os demais países, o que parecia indicar que levariam muitos anos até que outro Estado pudesse se juntar ao grupo das superpotências (WALTZ, 2002, p. 251).

2.2 Avaliação da balança de poder

Os fundamentos da balança de poder são um dos cerne do Realismo Estrutural. É um argumento utilizado há centenas de anos, servindo a diversos governos iluminar o que seria entendido como o melhor caminho para a política externa estatal. Apesar de nem sempre estar óbvio no sistema, realistas acreditam que o balanceamento sempre irá ocorrer, porquanto

é o comportamento racional dos Estados. Destarte, caso sejam falsificáveis alguns dos argumentos utilizados pela balança de poder, a teoria Realista Estrutural terá problemas para explicar determinadas configurações do sistema. Esta seção busca fazer uma avaliação da aplicabilidade da teoria da balança de poder, com o objetivo de fazer um julgamento da solidez do pensamento realista.

A seção anterior mostrou que, grosso modo, a balança de poder de poder prevê que o Estado procurará construir capacidades internas ou agregar capacidades com outros países sempre que perceber outro Estado concentrando poder. Fazem isso para maximizar sua segurança dentro do sistema, pois a presença de um aspirante à hegemonia põe em risco sua sobrevivência. Assim, é de se esperar que quanto mais um Estado concentre poder no sistema, mais seja deslanchado o esforço dos demais países para conter o surgimento de um polo único de poder.

O atual sistema internacional é caracterizado pela grande concentração de poderes em um único Estado.⁵ Paul Kennedy chegou a afirmar que:

Nada jamais existiu como esta disparidade de poder; nada. Eu retornei a todos os gastos de defesa e estatísticas militares ao longo dos últimos 500 anos que compilei em *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, e nenhuma outra nação se aproxima. A Pax Britannica foi executada de forma barata, o exército da Grã-Bretanha era muito menor do que os exércitos europeus, e até mesmo a Royal Navy era equivalente apenas para as próximas duas marinhas — agora todas as outras marinhas do mundo combinadas não poderiam deter a supremacia marítima americana (KENNEDY, 2002, tradução nossa⁶).

À primeira vista, a lógica da balança de poder impõe a organização de um contrabalanceamento ao poder que os Estados Unidos desfrutam. Realistas estruturais esperavam que essa ação ocorresse logo após o fim da Guerra Fria. Contudo, segundo Brooks e Wohlforth (2008), tal constatação é leviana, pois não faz o correto exame da postulação da teoria. Para esses autores, a teoria da balança de poder prevê que os Estados irão organizar o contrabalanceamento apenas para prevenir a ascensão de uma hegemonia, não prescrevendo nada para quando um país já conquistou a posição de polo único de poder. As experiências do século XVII até o ano de 1991 mostraram que a balança de poder é válida, pois sempre ocorreram balanceamentos para prevenir o surgimento de uma hegemonia. Porém, em

⁵ O próximo capítulo exibe mais detalhadamente esta concentração de poderes.

⁶ “Nothing has ever existed like this disparity of power; nothing. I have returned to all of the comparative defence spending and military personnel statistics over the past 500 years that I compiled in *The Rise and Fall of the Great Powers*, and no other nation comes close. The Pax Britannica was run on the cheap, Britain's army was much smaller than European armies, and even the Royal Navy was equal only to the next two navies -- right now all the other navies in the world combined could not dent American maritime supremacy.”

nenhum momento compreendido nesse período houve um sistema onde a hegemonia era o status quo. Assim, parece imprudente a afirmação de que os Estados Unidos devem se preocupar com a formação de uma contrabalança ao seu poderio. Pelo contrário, criam-se impedimentos ao contrabalanceamento no momento em que um Estado atinge a posição de polo único de poder (BROOKS & WOHLFORTH, 2008, p. 35).

O primeiro desses impedimentos tem origem em obstáculos sistêmicos. Existem empecilhos para a coordenação e ação coletiva estatal⁷. Cada país do sistema é um ator independente, com preferências próprias e com o interesse de minimizar custos e maximizar ganhos em qualquer ação que estiver envolvido. Essa premissa sugere o quão difícil é coordenar uma ação de diferentes Estados. Mesmo que haja um interesse comum, seja ele de formar um contrabalança para equilibrar as forças do sistema, cada um dos países terá concepções próprias de como isto deve ser feito. Assim, haverá divergências quanto à estratégia a ser implementada, quanto ao fardo que cada um terá de suportar e até mesmo quanto ao ganho que cada país terá se o objetivo da ação for alcançado. Até mesmo a formação de uma liderança para a ação é problemática, pois envolve uma hierarquização dos países e submete uma parte deles aos desígnios de outros. Além disso, questões que envolvem a segurança são muito íntimas a cada Estado, pois mexe com sua sobrevivência no sistema. Uma vez que a formação de uma contrabalança envolve a segurança estatal, os países tendem a ser bastante cautelosos.

O balanceamento externo também é dificultado pela grande vantagem de poder que os Estados Unidos possuem frente ao restante do mundo. Desse modo, seria necessário um esforço ainda mais robusto por parte da aliança balanceadora para ser capaz de enfrentá-lo. Dada a enorme concentração de poderes do polo, necessitar-se-ia um maior número de Estados na coalizão, o que dificulta, por sua vez, a coordenação de suas ações. Ademais, muitos países não encontrariam incentivos para fazer parte da aliança, já que desfrutariam igualmente da conquista desta mesmo que não se empenhem para isso. Deve-se levar em consideração ainda que muitos dos países que possuem algum poder no sistema e, portanto, necessários para agregar força à aliança balanceadora, são aliados estadunidenses. A maioria deles usufrui de diversos benefícios gerados pelo sistema liderado pelos Estados Unidos e não terão estímulos para colocar isto em risco (BROOKS & WOHLFORTH, 2008, p. 36).

O balanceamento interno, isto é, o esforço individual de um país para tentar equilibrar o seu poder com o dos Estados Unidos, também encontra barreiras para seu

⁷ Para mais detalhes sobre as dificuldades da ação coletiva, verificar Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.

estabelecimento. Questões como o *path dependency*⁸ seriam responsáveis por dificultar a reforma interna do Estado de modo a permitir o crescimento de seu poder relativo. A maioria dos países que poderiam formar a contrabalança tem suas políticas internas e externas moldadas com a suposição da liderança estadunidense. Esses países:

construíram tipos particulares de estabelecimentos militares e indústrias de defesa; criaram instituições nacionais de segurança específicas; promoveram conjuntos apropriados de ideias sobre identidade nacional; e firmaram compromissos adequados com o círculo eleitoral (BROOKS & WOHLFORTH, 2008, p. 38, tradução nossa⁹).

Destarte, nem sempre se encontra um ambiente interno propício ao crescimento de investimentos em áreas heterogêneas, como o da indústria bélica de alta tecnologia. Mas mesmo que exista esse ambiente, os executores das políticas deverão ter em mente o pesado investimento que os Estados Unidos realizam nesta área, que é inviável para quase a totalidade dos países do globo.

Ainda sob a perspectiva do balanceamento interno, acresce-se o fato de que copiar os fatores da preeminência do polo de poder é uma tarefa extremamente difícil, visto que envolve toda uma realocação de recursos em favor do país que procura se fortalecer. Por exemplo, para o desenvolvimento de determinada tecnologia indispensável, pode ser necessário um insumo que não esteja disponível internamente no Estado. Se este insumo for escasso no mercado internacional, a aspiração desse país encontrará sérios obstáculos. Ademais, a competição em determinadas áreas, sobretudo aquelas que envolvem alta tecnologia, é inviável para a maioria dos países. Este tipo específico de indústria demanda pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Se considerado o distanciamento tecnológico já conquistado pelos Estados Unidos nesta área, a perspectiva de surgimento de um Estado capaz de competir com ele torna-se ainda mais distante.

⁸ Segundo Fernandes (2002), pode-se interpretar a noção de “*path dependency*”, ou dependência de trajetória, como fatores que determinam variações na sequência sociopolítica de uma determinada unidade de análise (Estado, por exemplo). Em outras palavras, pode-se pensar nesse conceito sob a forma de uma trajetória, determinada a partir de escolhas ou fatores, os quais provocarão um impacto e exercerão influência na sequência histórica social e política daquela unidade. Desta forma, é como se a história subsequente tivesse sempre que lidar com um legado deixado por certas decisões tomadas em um momento anterior na história. Sem embargo, isso não quer dizer que, ao iniciar determinado caminho ao tomar certas escolhas, uma unidade esteja eternamente condicionada a permanecer nesse caminho. É possível que exista uma transição, isto é, que a trajetória possa ser alterada. Contudo, existirão certas barreiras que tornarão esta alteração muito custosa. Isto se deve ao fato de que os benefícios relativos da atividade corrente aumentam com o tempo, se comparados com outras opções possíveis.

⁹ “They built particular kinds of military establishments and defense industries; created particular national security institutions; fostered particular sets of ideas about national identity; and made particular commitments to domestic constituencies.”

Por fim, existem os impedimentos ao balanceamento do sistema decorrentes dos custos de oportunidade que os Estados enfrentam para executar esta ação. Os recursos necessários para o balanceamento constituem gastos econômicos altos e exclusivos, que são desviados de outros setores da política da nação. Se a situação econômica do país for ruim, a utilização dos poucos recursos trará dificuldades até mesmo para a consecução de seus interesses essenciais. Dessa forma, os custos de oportunidade devem ser bastante ponderados antes da tomada de qualquer decisão. No caso dos interesses de segurança, observa-se que a disposição para participar dos gastos envolvidos num contrabalanceamento está vinculada ao ganho de segurança que esse Estado terá com a repressão do polo de poder. Menor será a disposição de engajamento do país quando seu ganho de segurança for pequeno, isto é, quando os custos de oportunidades forem altos (BROOKS & WOHLFORTH, 2008, p. 39).

Um fator mais relevante relacionado aos custos de oportunidade é referente aos problemas gerados regionalmente devido ao empenho de determinado Estado em contrabalançar o polo de poder. É na Eurásia onde se localizam os potenciais balanceadores do poder estadunidense. Caso o polo do sistema estivesse localizado nessa região, um Estado que procurasse equilibrar suas forças com ele enfrentaria poucos empecilhos por parte de seus vizinhos. A própria formação de uma aliança balanceadora seria mais desejada neste caso, porquanto o contato terrestre com o polo é fonte geradora de insegurança para toda a região. Mas isto não se verifica com a atual configuração geográfica do sistema. Os Estados Unidos encontram-se separados da Eurásia por uma grande massa de água, que funciona como um bloqueador natural de acesso. Assim, os países desta região não veem o polo como uma força tão ameaçadora, e o desejo pela formação de uma contrabalança perde energia (BROOKS & WOHLFORTH, 2008, p. 40). Mas, se ainda assim, um desses países eurásianos decidir empenhar suas forças na tarefa de equilibrar o sistema, ele enfrentará um custo de oportunidade muito elevado, nomeadamente a manutenção da paz regional. Isto é causado pelo fato de que seus vizinhos irão perceber o seu aumento de forças como uma tentativa de ascensão como polo de poder regional. Portanto, é de se esperar que os demais países da Eurásia produzam meios de contrabalançar o sistema regional de poder. Com efeito, é característica do atual sistema internacional uma maior preocupação dos países com seus vizinhos limítrofes do que com o polo de poder.

Em suma, tanto o balanceamento externo quanto o interno são improváveis de ocorrer com as características do sistema internacional vigente. Resta saber se o balanceamento nos casos de existência de um único polo de poder também era difícil nos tempos passados. O estudo de Kaufman, Little e Wohlforth (2007) mostra que ordens com a

concentração de poder em apenas um país são bastante comuns na história. Os casos que foram analisados apresentaram uma constante, isto é, o estabelecimento de uma hegemonia duradoura sobre o que antes era um regime multipolar. Resumidamente, os estudiosos observaram que:

A Assíria destruiu e conquistou seus rivais Babilônia, Urartu e outros. Foi eventualmente substituída pelo Império Persa, cujo domínio durou dois séculos e ocupou uma área ainda maior, tendo sua expansão barrada apenas pelas cidades-estados gregas, não obstante a grande diferença de poder entre os dois lados. De modo similar, Roma destruiu todos os seus rivais no Mediterrâneo, Qin conquistou o sistema dos Reinos Combatentes, Magadha uniu o sistema indiano formando o Império Máuria, e os Astecas e Incas afirmaram sua hegemonia sobre todos os seus rivais regionais. A China moderna reteve sua hegemonia no leste asiático por muitos séculos (KAUFMAN, LITTLE & WOHLFORTH, 2007, p. 229–230, tradução nossa¹⁰).

Os autores afirmam que nem sempre houve a formação de balanças contra o polo único de poder. Com efeito, em certos casos não ocorreram esforços para a construção da balança porque as unidades falharam em identificar a ameaça hegemônica. Em outras ocasiões, as cidades-estados acharam mais atrativo se aliar com a hegemonia. Tinham também aquelas que acreditavam que uma terceira iria fazer o esforço para equilibrar as forças do sistema e, portanto, não se preparavam para a ação. Em suma, existiam condições que atrapalhavam a criação de balanças e permitiam a longevidade do sistema com apenas um polo. Este duraria até que a ambição desenfreada de mais poder das hegemônias as levasse a sua autodestruição. Os impérios não sabiam o momento correto de parar o seu expansionismo e acabavam sobrecarregando suas capacidades administrativas, o que engendrava o seu próprio colapso. As hegemônias que mais resistiram foram aquelas que justamente sabiam quando parar a expansão. É o caso da China, que resistiu à tentação de invadir seus vizinhos e com isso manteve seu império por séculos (KAUFMAN, LITTLE & WOHLFORTH, 2007, p. 237–240).

Se os obstáculos para o balanceamento externo eram grandes, para o balanceamento interno eram maiores ainda. Reformas administrativas com o objetivo de capacitar a unidade a concorrer com outras forças eram vistas com objeção pela população. As cidades-estados gregas, por exemplo, nunca copiaram o modelo superior de organização

¹⁰ “Assyria destroyed and conquered its rivals Babylonia, Urartu, and others. It was eventually replaced by Persia’s two century-long dominance of an even larger area, creating an empire whose expansion the Greek city-states could limit, but whose overall power they could not begin to match. In similar fashion, Rome destroyed all of its Mediterranean rivals, Qin conquered the Warring States system, Magadha united the Indian system into the Mauryan Empire, and the Aztecs and Incas asserted their hegemony over all their regional rivals. Modern China retained its hegemony over East Asia for many centuries.”

das instituições romanas. Efetivamente, a própria cultura helenística ia de encontro à romana. Outro fator complicador para o balanceamento interno estava relacionado com o tamanho das cidades-estados. Elas eram muito menores que impérios e por isso tinham menos condições de aumentarem suas capacidades (KAUFMAN, LITTLE & WOHLFORTH, 2007, p. 241–243).

O estudo parece levar à conclusão de que a formação de hegemonias seria a norma das relações internacionais. Não obstante, para evitar questionamentos metodológicos sobre uma possível seleção enviesada de casos para o estudo, os autores compilaram dados de cerca de sete mil e quinhentos anos de história para medir a frequência dos diversos tipos de sistemas. Estes dados encontram-se sumarizados na Tabela 1.1.

TABELA 1.1 — Frequência em décadas dos diversos sistemas

	Não-polar	Multipolar	Bipolar	Unipolar	Hegemônico
Oriente Médio remoto: 1500 - 400 AC		60	6	38	6
Leste asiático: 1025 AC - 1875 DC	5	107,5	35	85	57,5
Sul da Ásia: 400 AC - 1810 DC	17	26	68	73	37
Mediterrâneo Clássico: 400 AC - 390 DC		13	1	18	47
Europa moderna: 1500 - 2000 DC		41	8	1	
Total:	22	247,5	118	215	147,5

Fonte: Kaufman, Little & Wohlforth (2007: 231).

O exame da tabela mostra que não existe uma norma na história das relações internacionais. A bipolaridade e a multipolaridade são tão comuns quanto a unipolaridade e a hegemonia¹¹. Pode-se afirmar que a democratização, a industrialização, a globalização, a disseminação de armas nucleares e a evolução das ideias coletivas alteraram o padrão de interações interestatais vistas hoje em dia daquelas vistas em tempos passados. Mas a

¹¹ No estudo, hegemonia é equivalente a império.

pergunta que fica é o que de fato foi alterado. O caráter anárquico da estrutura sempre permaneceu o mesmo, assim como o desejo de sobrevivência das diferentes unidades (WOHLFORTH et al., 2007, p. 179). Destarte, não se vislumbram características que fomentem uma diferenciação entre o sistema atual de polo único e os sistemas de períodos históricos passados.

A partir dos estudos apresentados nesta seção, conclui-se que a aplicabilidade da teoria da balança de poder no pós-Guerra Fria não é coerente com aquilo que era esperado pelos realistas estruturais. Existem impedimentos internos e externos aos Estados para a formação de uma balança equilibradora do sistema. A evidência histórica também mostra que nos casos em que ocorre apenas um polo de poder no sistema, a formação de balanças é difícil. Dessa forma, a hipótese de Waltz (1993, p. 77, tradução nossa¹²) que a “hegemonia leva ao equilíbrio, o que é fácil de ver historicamente” é passível de contestação. Assim, enxerga-se uma lacuna na teoria, pois ela não é capaz fazer previsões corretas para sistemas com apenas uma grande potência. Abre-se espaço para uma nova proposição.

¹² “Hegemony leads to balance, which is easy to see historically [...]”

3 O FIM DA GUERRA FRIA E A MUDANÇA DO SISTEMA INTERNACIONAL

O fim da Segunda Guerra Mundial até o colapso da União Soviética marca um período peculiar da história, onde houve a confrontação de duas superpotências que ficou conhecido como Guerra Fria. Segundo o historiador Eric Hobsbawm (1995, p. 224), a Guerra Fria entre União Soviética e Estados Unidos dominou o cenário internacional na segunda metade do século XX, marcando gerações inteiras que acreditavam na possibilidade iminente da deflagração da batalha nuclear. Durante cerca de quarenta anos, sempre esteve presente na rotina dessas pessoas a ameaça de início de uma Terceira Guerra Mundial que levaria ao fim da humanidade.

Contudo, uma dessas superpotências não aguentou a intensa competição. O sistema político e econômico soviético encontrava-se exaurido no fim da década de 1980 e cada vez mais a população encontrava-se insatisfeita com a situação em que vivia. Não havia outro caminho senão o fim da União Soviética. Assim, os Estados Unidos emergiram como vencedores da disputa hegemônica. Era o fim do sistema internacional bipolar. A partir de então, o campo teórico das relações internacionais foi tomado por um intenso debate. Realistas e neorealistas previam que rapidamente surgiria um sistema internacional multipolar, pois estavam confiantes que haveria a formação de uma contrabalança ao polo concentrador de poder. Outros estudiosos¹³ previram a formação de uma ordem unipolar, onde a resolução de grandes problemas internacionais iria requerer a ação do polo de poder em conjunto com outros grandes poderes. Neste tipo de sistema, o polo apesar de ter a possibilidade de vetar ações, necessitaria do auxílio de outros Estados para atingir seus objetivos. Por fim, existiram teóricos que acreditavam que o período pós-Guerra Fria seria constituído por um sistema com apenas um polo de poder. Com efeito, no ano de 1999, Wohlforth lança a proposição teórica de que o formato do sistema internacional que se iniciava na última década do século XX era unipolar.

A primeira seção deste capítulo investiga os argumentos utilizados por Wohlforth para explicar como seria essa ordem de polo único. Verifica-se que parte de suas ideias entram em choque com aquilo que a Teoria da Balança de Poder previa para o sistema no pós-Guerra Fria. A segunda seção explora, por sua vez, algumas corroborações e adições feitas à proposição de Wohlforth.

¹³ Por exemplo, Huntington (1999).

3.1 Uma nova proposição teórica: Unipolaridade

Tendo por objetivo refutar a tese neorrealista de que a unipolaridade é instável e tendente ao conflito, Wohlforth lança, no ano de 1999, a proposição teórica sobre unipolaridade. Esse estudo é alicerçado por três asserções básicas que serão discutidas na presente seção. A primeira é de que o que o sistema é, de fato, unipolar¹⁴. Segundo o autor, os Estados Unidos possuem preponderância em todos os componentes do poder, além de possuírem uma ampla margem sobre as outras grandes potências. A segunda asserção é de que a unipolaridade é inclinada à paz. Esta afirmação se desenvolve através da constatação de que está ausente no sistema um dos principais causadores de conflitos, isto é, a rivalidade pela hegemonia de poder. Por fim, a terceira asserção diz que a unipolaridade observada atualmente é estável e durável. Aqui, o estudioso desenvolve a ideia de que o sistema unipolar atual tende a se perpetuar por muitas décadas, uma vez que levará tempo até que outro país tenha os requisitos necessários para rivalizar o poder estadunidense.

A noção aqui utilizada de estrutura unipolar é aquela em que “as capacidades de um Estado são muito grandes para serem contrabalançadas”, ao mesmo tempo em que “as capacidades não são tão concentradas a ponto de formar um império global” (WOHLFORTH, 1999, p. 2, tradução nossa¹⁵). Destarte, existe uma diferença fundamental entre a estrutura unipolar e estruturas bipolares e multipolares, já que estas possuem dois Estados mais poderosos que os outros no caso das bipolares e pelo menos três Estados poderosos no caso das multipolares. Tendo essa noção em mente, a lógica para verificação da estrutura no sistema emergido do pós-Guerra Fria demanda a comparação da concentração de poder entre os Estados Unidos da década de 1990 com a de países que formavam estruturas bipolares e multipolares em outras épocas. Caso as características da estrutura pós-Guerra Fria sejam divergentes, pode-se concluir que o sistema é unipolar. Para tanto, Wohlforth (1999) realiza uma análise quantitativa e qualitativa comparando a década de 1990 com épocas da Guerra Fria e da *Pax Britannica*. A análise quantitativa tem por base a Tabela 2.1. Nela se observa que a preponderância econômica estadunidense no ano de 1997 só é superada pela posição que os EUA ocuparam no início da Guerra Fria, num quadro onde os outros grandes países estavam devastados pela recente guerra mundial. Além disso, observa-se também a

¹⁴ Segundo Wohlforth (1999), essa definição é derivada da lógica neorealista de balança de poder, mas também é consistente com o pensamento clássico de balança de poder.

¹⁵ “Unipolarity is a structure in which one state’s capabilities are too great to be counterbalanced. [...] “capabilities are not so concentrated as to produce a global empire.”

superioridade militar dos Estados Unidos no final do século XX, corroborando para a percepção de status unipolar.

TABELA 2.1 — Comparação quantitativa

a) Produto Interno Bruto como percentual do “Hegemon”

ANO	EUA	Grã-Bretanha	Rússia	Japão	Áustria	Alemanha	França	China
1870	108	100	90	n.d.	29	46	75	n.d.
1950	100	24	35	11	n.d.	15	15	n.d.
1985	100	17	39	38	n.d.	21	18	46
1997 (1)	100	15	9	38	n.d.	22	16	53

b) Gastos militares como percentual do “Hegemon”

ANO	EUA	Grã-Bretanha	Rússia	Japão	Áustria	Alemanha	França	China
1872	68	100	120	n.d.	44	65	113	n.d.
1950	100	16	107	n.d.	n.d.	n.d.	10	n.d.
1985	100	10	109	5	n.d.	8	8	10
1996	100	13	26	17	n.d.	14	17	13

c) Capacidade de Poder¹⁶ como percentual do “Hegemon”

ANO	EUA	Grã-Bretanha	Rússia	Japão	Áustria	Alemanha	França	China
1872	50	100	50	n.d.	27	50	60	n.d.
1950	100	37	103	n.d.	n.d.	3	21	n.d.
1985	100	22	167	56	n.d.	28	22	156
1996	100	14	43	36	n.d.	21	18	118

Fonte: Wohlforth (1999: 17).

(1) Baseado na paridade do poder de compra

Nota: n.d.: dados não disponíveis

Como pode ser visto na Tabela 2.2, os Estados Unidos no pós-Guerra Fria possuíam também a maior concentração de produção de manufaturas que envolvem alta tecnologia e eram de longe o país que mais investia em pesquisa e desenvolvimento, o que revelava sua supremacia tecnológica. Somado a tudo isso, verifica-se que os EUA eram o único Estado com capacidade de projetar seu poder e de operar militarmente em todo globo. Ademais, possuíam vantagem de primeiro ataque contra outras potências nucleares (WOHLFORTH, 1999, p. 3–4).

A análise qualitativa apenas comprova a superioridade estadunidense frente às demais potências. Se durante a Guerra Fria o mundo era bipolar, e com o seu fim um desses polos colapsa, não restam dúvidas que o sistema que se ergue nesse novo quadro mundial é unipolar. Mais importante que isso é não haver ambiguidades no fato de que os Estados

¹⁶ O indicador de Capacidade de Poder agrega as seguintes variáveis: população, PIB per capita, produção manufatureira e utilização de energia.

Unidos tinham superioridade em todos os elementos do poder material: economia, militar, tecnologia e geografia. Estados poderosos de outras épocas, identificados por estudiosos como hegemonias, nunca possuíram esta ampla superioridade. O Império Britânico, por exemplo, apesar de sua supremacia naval e industrial, não tinha capacidade de projetar seu poderio militar em escala continental. Assim, apesar da primazia britânica no século XIX, é notório que o distanciamento de seu poder em relação à França, Rússia e Prússia não era grande. Tendo por base essas comparações, pode-se asserir que o sistema internacional no pós-Guerra Fria funcionará de maneira diferente dos sistemas bipolares e dos multipolares (WOHLFORTH, 1999, p. 5–6).

TABELA 2.2 — Comparação tecnológica 1995–1997

	Manufaturas de alta tecnologia (percentual)	Gastos totais com P&D (percentual)	Gastos com P&D na defesa (percentual)	Número de PC's a cada 10000 pessoas	Internet hosts a cada 1000 pessoas	Cientistas/engenheiros em P&D por milhão de pessoas (1985-95)
EUA	41	53	80	407	976	3732
Grã-Bretanha	6	6	7	242	201	2417
Japão	30	22	2	202	107	5677
França	5	8	8	174	73	2537
Alemanha	10	11	3	255	141	3016
China	8	n.d.	n.d.	6	16	537
Rússia	n.d.	n.d.	n.d.	32	9	4358

Fonte: Wohlforth (1999: 18)

Nota: n.d.: dados não disponíveis

A segunda asserção que respalda a proposição de Wohlforth se refere à pacificidade da unipolaridade. Este argumento, por sua vez, encontra alicerce em duas teorias realistas, sejam elas a teoria hegemônica e a teoria da balança de poder. A teoria hegemônica¹⁷ estipula que Estados hegemônicos fomentam ordens internacionais estáveis até que um crescimento diferencial de poder gere um Estado com poder de desafiar o Estado dominante pela liderança da ordem. Dessa forma, quanto maior a concentração de poder do Estado líder do sistema, mais será pacífica a ordem internacional vinculada a ele (WOHLFORTH, 1999). Conflitos ocorreriam apenas, portanto, quando o Estado líder e o desafiante não concordam com o poder relativo de cada um. E isto só é visto se o distanciamento do poderio entre os Estados é pequeno. Não é o caso dos Estados Unidos na

¹⁷ Para mais informações sobre a teoria hegemônica, verificar Robert Gilpin, “War and Change in World Politics” (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

década de 1990. Diante disto, está ausente, neste período, uma das maiores fontes geradoras de conflito: a rivalidade hegemônica (WOHLFORTH, 1999, p. 7).

Segundo Wohlforth (1999), a teoria da balança de poder prevê que sistemas compostos por Estados em anarquia terão tendência de equilíbrio. Utilizando o argumento de Waltz (2002) que a bipolaridade é menos tendente ao conflito que a multipolaridade por ter menos incerteza envolvida, Wohlforth afirma que a unipolaridade é o sistema mais pacífico de todos, justamente por reduzir ainda mais o nível de incerteza. Diante de um sistema unipolar, os Estados seriam compelidos a se alinhar com o polo de poder ou no máximo agir de tal modo a não gerar sua inimidade. Uma vez que as políticas de segurança desses Estados estão orientadas em torno do poder e das preferências do polo único, não existirão incentivos para o crescimento de rivalidades (WOHLFORTH, 1999). Quanto à incerteza na unipolaridade, esta é dirimida na percepção dos Estados não-polos precisamente por não haver dúvida de que as decisões da política mundial serão modeladas de acordo com os interesses do Estado polo. Uma vez que este Estado tome um partido, torna-se fácil a previsão dos desdobramentos na política internacional e a sua adequação a ela. Por outro lado, a incerteza também é diminuída na percepção do Estado polo, pois a movimentação de Estados não-polos para melhorar suas posições relativas no sistema não significa uma luta pela liderança do sistema. Por estar concentrado o poder mundial em um único país, não existe possibilidade de rivalidade hegemônica (WOHLFORTH, 1999, p. 9).

Finalmente, a terceira asserção utilizada por Wohlforth é referente à durabilidade do sistema unipolar. Se um dos pilares da unipolaridade é a grande distância de poder entre os Estados Unidos e os demais países, o outro seria a geografia. Estar localizado na América do Norte, sem contato com nenhum país inimigo é uma grande vantagem. Com efeito, México e Canadá são considerados dois dos maiores aliados estadunidenses. Ainda com relação à geografia, deve-se observar:

o fato de os principais aspirantes a competidores dos EUA se localizarem em outros continentes, onde encontram a presença de outras potências regionais. Nesse caso, a balança de poder global tende a ser, para esses países, menos importante que a balança de poder regional. Portanto, um incremento significativo de poder por parte de qualquer país europeu — digamos, a Alemanha — trará, em função de sua proximidade, muito mais preocupação a seus vizinhos, França, Reino Unido e Rússia, do que aos distantes EUA; portanto, ainda que qualquer país europeu visse com bons olhos a existência de um contrapeso ao poder estadunidense, a ameaça trazida pela vizinhança desse contrapeso tende a ser maior que o benefício em termos da balança global de poder (DINIZ, 2006, p. 519).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado para Ásia, já que para China, Japão e Rússia não convêm o aparecimento de um polo na região capaz de contrabalançar os Estados Unidos e, concomitantemente, diminuir seus poderes relativos regionais. Conclui-se, portanto, que a possibilidade de aparecer uma potência capaz de desafiar os Estados Unidos é um tanto diminuta, pois sua ação sempre engendrará uma reação de seus vizinhos (WOHLFORTH, 1999). Segundo Wohlforth (1999), seria a subestimação do fator geográfico, somada as considerações de distanciamento de poderes entre o polo e os demais países as causas de neorrealistas acreditarem na pouca durabilidade do sistema unipolar.

Estudiosos neorrealistas tendem a acreditar na precariedade da unipolaridade por ignorarem todos os impedimentos para a formação de contrabalanças ao polo de poder. Em um mundo hipotético, seria necessário que os EUA tivessem pelo menos cinquenta por cento das capacidades de poder mundiais para evitar ser contra-arrestado. Apesar de os Estados Unidos terem conquistado isto no pós-Guerra Fria, é necessário levar em conta que no mundo real existem impedimentos que não permitem a formação de balanças no sistema unipolar. Alianças políticas são muito menos efetivas que Estados solos na projeção internacional de poder. A efetividade de uma aliança é medida através da capacidade dos Estados partes conseguirem fundir seus respectivos exércitos, estratégias e infraestruturas. Tal coordenação é muito complexa e envolve custos que nem sempre os Estados estão dispostos a pagar. Em resumo, “o sistema unipolar é aquele em que a contrabalança é impossível. Quando a contrabalança se torna possível, o sistema não é unipolar” (WOHLFORTH, 1999, p. 10, tradução nossa¹⁸).

O retorno à multipolaridade ou à bipolaridade requer obrigatoriamente, destarte, o surgimento de mais polos no globo. Não obstante, o cenário pós-Guerra Fria não se encontra muito propenso a isso. Os Estados Unidos possuem países aliados em todas as regiões do planeta, que seriam elevados a categoria de potência em caso do surgimento de um aspirante a polo regional. Vislumbra-se, assim, a ferramenta para perpetuação do status quo. Neorrealistas não perceberam que a potência unipolar estabelecida também pode fazer uso da balança de poder — no caso, as regionais — para perseguir seus propósitos. Finalmente, uma unificação regional também poderia ocasionar o surgimento de um polo de poder.

Em tese, existiria a possibilidade do surgimento de um novo Estado-polo regional: por exemplo, uma Europa efetivamente unificada politicamente. Caso isso de fato aconteça, o sistema internacional terá deixado de ser unipolar. Porém, a criação das condições necessárias para uma única política

¹⁸ “A unipolar system is one in which a counterbalance is impossible. When a counterbalance becomes possible, the system is not unipolar.”

européia externa e de segurança e de uma indústria de defesa integrada atinge diretamente a própria estrutura de soberania; trata-se de desafios cuja superação, se vier a ocorrer, ainda demorará muito (DINIZ, 2006, p. 520).

Em suma, os caminhos para o aparecimento de um novo polo de poder pareciam estar obstruídos. Tudo indica, então, que a unipolaridade pode ser durável. Deve-se observar, sem embargo, que os rumos da unipolaridade também dependem dos diferenciais de crescimento e inovação das principais potências. Mas como os Estados Unidos encontram-se numa posição privilegiada no sistema internacional, muito distante em todos os requisitos de seus concorrentes, levariam décadas até que algum país dispusesse das condições necessárias para se transformar num polo de poder. Os EUA herdaram da Guerra Fria toda uma estrutura militar global, que permite sua intervenção nos quatro cantos do mundo, vantagem importante e que nenhum outro Estado usufrui. Muito se fala do grande crescimento chinês dos últimos anos, transformando o país numa possível aspirante ao polo de poder. Wohlforth (1999:12) chama a atenção, nesse contexto, que a China possui diversos constrangimentos que não permitiriam, pelo menos no futuro próximo, o papel de polo do sistema. Cita, por exemplo, que o país tem muito ainda a percorrer na modernização de seu exército, possui diversos problemas sociais decorrentes de uma população gigantesca governada por um regime autoritário. Se não bastasse isso, a China tem como vizinho o Japão, grande aliado dos Estados Unidos.

Mesmo com o desenho de todo este quadro, Waltz acredita que a multipolaridade é apenas uma questão de tempo e que, de fato, China e Japão já estariam agindo para isso (WALTZ, 1997 apud WOHLFORTH, 1999, p. 12–13). Porém nenhuma evidência disto ocorreu durante toda a década de 1990, e se houve alguma tentativa de formar uma contrabalança, esta foi apenas retórica. Com efeito, enquanto os gastos militares de todas as outras potências estavam estáveis ou declinando nesta época, os Estados Unidos preparavam incrementos nos gastos de defesa.

Por fim, resta a análise do comportamento de um sistema unipolar. Espera-se que o polo de poder intervenha intensamente no sistema fomentando uma ordem modelada aos seus interesses. No caso de omissão da potência unipolar, nas palavras de Eugenio Diniz (2006), conflitos por prestígio e segurança entre as grandes potências surgiriam. Abrir-se-ia possibilidade, assim, para o aparecimento de um candidato a polo, o que geraria, por sua vez, novas guerras pela disputa da liderança do sistema internacional. Resumidamente, vemos que:

situações de unipolaridade favoreceriam a ausência de guerras e níveis comparativamente baixos de competição por prestígio e segurança entre as maiores potências, por duas razões: as vantagens da potência predominante

removeriam o problema de disputa por hegemonia da política mundial e reduziriam a incisividade da política de balanço de poder global entre os principais Estados (DINIZ, 2006, p. 521).

Sem embargo, a unipolaridade não significa o fim na política entre as grandes potências (WOHLFORTH, 1999: 13). Quando o mundo era bipolar, tanto Rússia quanto os EUA precisavam pensar estrategicamente consoantes com as posições de poderes regionais. Portanto, se na década de 1990 a política externa do Brasil no Oriente Médio não importava para os Estados Unidos, a ação brasileira na América Latina tinha importância e pesava na ação estadunidense na região. Ademais, diversos Estados continuarão a tentar melhorar suas posições de poder relativas no sistema. Pretensões a uma cadeira no Conselho de Segurança ou ao status de potência de segunda ordem via posse de armas nucleares sempre trarão distúrbios ao sistema e necessitarão de uma reação adequada do Estado-líder.

3.2 Corroborações e adições à proposição

Diversos autores utilizam a mesma base conceitual desenvolvida por Wohlforth (1999), fazendo apenas algumas adições a sua proposição. Krauthammer (2002) faz uma leitura do momento pós-Guerra Fria muito próxima daquela feita por Wohlforth, trazendo novas adições principalmente na análise prescritiva, isto é, o que os EUA deveriam fazer para manter a unipolaridade. Também atualiza a análise descritiva com os fatos ocorridos no ano de 2001 e desenvolve a questão da crise da unipolaridade. Posen (2003) decreta em seu texto a vitória daqueles que perceberam o pós-Guerra Fria como sendo unipolar. Seu estudo se foca no por que de os Estados Unidos desfrutarem esta posição privilegiada. Além disso, trás contribuições prescritivas, onde seu posicionamento se mostra um tanto diferente daquele de Krauthammer (2002). Já Diniz (2006) oferece importantes adições à proposição de Wohlforth (1999). O autor apresenta os dilemas enfrentados pela potência unipolar, bem como a sistemática de funcionamento das relações multilaterais na unipolaridade e as implicações desta àquelas.

Krauthammer (2002) tem convicção sobre unipolaridade do sistema no pós-Guerra Fria. Efetivamente, chega a asseverar, consoante com Stephen Brooks e William Wohlforth, que:

aqueles que negam a unipolaridade só o fazem por aplicar uma premissa ridícula: que seria necessário os Estados Unidos serem capazes de atingir todos os seus objetivos de forma totalmente independente. Essa é uma

premissa não para a unipolaridade, mas para a divindade (KRAUTHAMMER, 2002, p. 6, tradução nossa¹⁹).

Quando descreve o sistema, o estudioso mostra-se bastante enfático, dizendo que pouco mudou no sistema internacional do início da década de 1990 para o do início do século XXI. O único país que ganhou poder relativo foi a China, mas esta ainda continua a décadas de ser capaz de desafiar a primazia estadunidense. Já os Estados Unidos:

possuem gastos militares que excedem os dos próximos 20 países combinados. Sua marinha, força aérea e poder espacial não possuem rivais. Sua tecnologia é irresistível. É dominante em cada aspecto: militar, econômico, tecnológico, diplomático, cultural e até lingüístico, com uma miríade de países tentando frear a marcha da Internet-MTV-english (KRAUTHAMMER, 2002, p. 7, tradução nossa²⁰).

Trata-se, desse modo, de um momento único na história, dotado de peculiaridades. Uma das características que mais chamam atenção é referente à insegurança que países pequenos e periféricos são capazes de gerar. Os ataques de 11 de setembro de 2001 são a evidência disso. Sem embargo, o ataque às Torres Gêmeas só serviu para evidenciar ou até mesmo aumentar a assimetria entre EUA e os demais países do mundo (KRAUTHAMMER, 2002). A guerra no Afeganistão permitiu a demonstração do poderio militar latente estadunidense, que mesmo estando separado por milhares de quilômetros de distância da região, conseguiu em semanas desarticular e destruir um regime fanático, em um contexto geográfico adverso. Os ataques também permitiram a demonstração de outra força dos Estados Unidos. Mesmo tendo sido atingido no seio de sua economia, tendo o seu sistema aéreo sido totalmente paralisado e com o caos intrínseco que um ataque desse porte gera no governo como um todo, os EUA se recuperaram rapidamente. Os mercados reabriram após alguns dias, a economia se restabeleceu e o governo restaurou o moral de sua população e mobilizou a nação contra o terrorismo. Criava-se assim um novo senso de invulnerabilidade, baseado dessa vez não na capacidade física de defesa estadunidense, mas na superioridade de seu povo. Ademais, os ataques de setembro de 2001 aceleraram o realinhamento das grandes potências aos Estados Unidos. Apesar do esforço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) de agregar a sua base de aliados diversos ex-membros do Pacto de Varsóvia,

¹⁹ “[...] those denying unipolarity can do so only by applying a ridiculous standard: that America be able to achieve all its goals everywhere all by itself. This is a standard not for unipolarity but for divinity.”

²⁰ “[...] exceeds that of the next twenty countries combined. Its navy, air force and space power are unrivaled. Its technology is irresistible. It is dominant by every measure: military, economic, technological, diplomatic, cultural, even linguistic, with a myriad of countries trying to fend off the inexorable march of Internet-fueled MTV English.”

ainda existiam Estados que estavam numa zona nebulosa, isto é, nem pró nem contra EUA. O Paquistão, que antes estava focado apenas em seu entrave com a Índia, rapidamente aderiu à campanha estadunidense. A Índia, por sua vez, também ofereceu bases e apoio. China e Rússia também tinham interesse na luta contra o radicalismo islâmico e por isso cooperaram com os Estados Unidos. Destarte, nota-se que a contrabalança de poder, prevista pela teoria Neorrealista, não se formou. Muito pelo contrário, assiste-se um realinhamento dos grandes poderes ao polo de poder (KRAUTHAMMER, 2002, p. 7–8).

Enquanto Wohlforth (1999) acredita que o maior risco para a unipolaridade é a omissão do polo de poder em oferecer ordem ao sistema, Krauthammer (2002) adiciona uma nova variável. Trata-se justamente dos problemas de segurança causados pelos chamados “Estados párias”, possuidores de armas de destruição em massa. Segundo o autor, esse é o maior risco para os Estados Unidos, pois nada seria capaz de resistir a ataques nucleares, químicos ou biológicos. Demanda-se, dessa forma, uma estratégia capaz de defender o sistema contra tais ataques.

O trabalho de Krauthammer (2002) também desenvolve a questão da crise da unipolaridade. Através das novas doutrinas estadunidenses, como o ultimato dado a países potencialmente abrigadores de terroristas, os ataques preventivos contra Estados desenvolvedores de armas de destruição em massa e a imposição de um novo regime nessas regiões, propalou-se que os EUA estavam aplicando seu poder onde bem entendesse, unilateralmente. Com efeito, os incidentes de 11 de setembro fizeram com que a missão de acabar com o terrorismo estivesse acima de qualquer coisa para os Estados Unidos. O restante do mundo, portanto, deveria se adequar a esta nova condição. Tudo isso levou a chamada crise da unipolaridade, onde houve grande debate com relação ao método de ação estadunidense. O domínio do polo de poder, tolerado até então, começou a produzir irritação mesmo entre antigos aliados, como os países europeus (KRAUTHAMMER, 2002, p. 10).

Os liberais internacionalistas acreditam que deva residir no multilateralismo o respaldo da política externa estadunidense. Propuseram até que a ação do presidente fosse autorizada apenas mediante aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas²¹. Contudo, para Krauthammer (2002), o Conselho de Segurança não dispõe na autoridade moral para embargar a ação do polo de poder, uma vez que é composto por nações que atuam racionalmente em busca de seus próprios interesses. Os anos do Governo Clinton foram

²¹ Proposta de Carl Levin no Comitê de Serviços Armados do Senado dos Estados Unidos em outubro de 2002. Ainda nesta linha, verifica-se o discurso do Senador Edward Kennedy em setembro do mesmo ano: “Estou esperando a recomendação final do Conselho de Segurança antes de dizer como eu irei votar”.

dominados por essa lógica internacionalista, tendo sua diplomacia como objetivo central a busca de tratados universais e a consulta anterior à ação. Os Estados Unidos queriam com isso evitar um posicionamento isolado no mundo, visto como negativo então. A linha liberal internacionalista, que é a visão dominante na Europa, procura recriar o sistema internacional aos moldes da sociedade civil doméstica. O multilateralismo que advoga procura criar um mundo baseado na interdependência e não na soberania. Um multilateralismo que limitaria o interesse nacional, erodiria o Estado-nação e formaria um mundo guiado pela lógica da globalização, da tecnologia da informação e da fácil movimentação de capitais. Para tanto, seria necessário domesticar o poder dos EUA, tornando o sistema guiado por normas e interdependência, o que colocaria um fim, desse modo, no sistema unipolar.²²

Os setores isolacionistas e dos realistas pragmáticos, ambos internos aos Estados Unidos, também conferem críticas ao método de ação do país no pós-Guerra Fria. Enquanto para os liberais internacionalistas os EUA estavam agindo de modo egoísta, para os isolacionistas o país estava agindo de modo altruísta demais, pois a generosidade de levar a democracia ao mundo não caberia a ele. Os isolacionistas defendem que o país deva agir apenas de acordo com os próprios interesses, defendendo a pátria estadunidense e colocando barreiras para todo o contato com o restante do mundo. Já o setor dos realistas pragmáticos acredita que os Estados Unidos devam sim procurar apoio no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas diferentemente dos liberais internacionalistas, que veem esta ação como necessária do ponto de vista moral, os realistas pragmáticos acreditam que a ação dilui os riscos intrínsecos ao polo de poder, pois divide a função de criação de regras com outros países. Além disso, dividiria os custos de ações tomadas (KRAUTHAMMER, 2002, p. 14–15). Krauthammer (2002) chama a atenção, não obstante, que para a geração de consenso na comunidade internacional, os Estados Unidos teriam sua liberdade de ação limitada, indo de encontro aos próprios objetivos realistas.

Por fim, o autor prescreve o que seria necessário para a manutenção do sistema unipolar. Tendo como premissa a superioridade e a benignidade da unipolaridade estadunidense, Krauthammer (2002) defende o chamado novo unilateralismo. Essa superioridade é comprovada historicamente a partir da comparação entre Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental, Coreia do Sul e Coreia do Norte, e Taiwan e China. Segundo o autor, é

²² Krauthammer (2002) não explica a contradição de o próprio governo dos Estados Unidos procurar seguir a lógica do liberal internacionalismo durante a Era Clinton. Parece estar imbuída na crítica do autor sua concepção ideológica conservadora e republicana. O autor não se dá conta que o sistema multilateral é modelado conforme os interesses estadunidenses e pode agir no sentido de perpetuação do sistema.

inegável a superioridade material e moral das regiões controladas pelos Estados Unidos. Já a benignidade se verifica a partir da constatação de que a presença militar estadunidense é vista por muitos países como necessária para a manutenção da paz na região, e não como um formato de imperialismo (KRAUTHAMMER, 2002). Assim, o novo unilateralismo apregoado iria trabalhar em busca dos interesses dos Estados Unidos, mas em consonância com interesses globais. Interesses como aumento da paz mundial através do avanço da democracia no planeta e do balanceamento de forças regionais. A consequente ampliação da estabilidade traria ganhos para o comércio dos EUA. É um tipo de realismo, portanto, que vincula interesses e que traz benefícios para todos os lados.

Nas palavras de Krauthammer, é essencial que:

[os] Estados Unidos sejam guiados por seu julgamento independente, tanto pelo seu próprio interesse quanto pelo interesse global. Especialmente em questões de segurança nacional, guerra e projeção de poder, os Estados Unidos não devem nem adiar nem constranger sua decisão, particularmente quando as concessões envolvem restrições como aquelas impostas pelo Tribunal Penal Internacional (KRAUTHAMMER, 2002, p. 16, tradução nossa²³).

Assim como Wohlforth (1999), Krauthammer também acredita que o futuro da unipolaridade será decidido pelo modo de ação dos Estados Unidos. Se o país for governado por liberais internacionalistas, que querem transferir gradualmente o poder para instituições multilaterais, ou se for governado por aqueles que desejam reter ou aumentar a unipolaridade é o que determinará o futuro do sistema.

O segundo autor a ser analisado nesta seção é Posen (2003). Seu estudo é corroborante à proposição de Wohlforth (1999). Sem embargo, foca seu trabalho no modo em que os Estados Unidos conquistaram a posição de unipolaridade. O autor credita a façanha ao chamado comando dos comuns, isto é, controle dos oceanos, espaço e ar. Comuns por serem áreas que não pertencem a nenhum Estado e que dão acesso a qualquer parte do globo. E quando se fala em comando, não significa:

que outros Estados não possam usar os comuns em tempos de paz. Nem significa que os outros não possam adquirir meios militares que naveguem neles ou até os explorem quando os Estados Unidos não colocam impedimentos para tanto. Comando significa que os Estados Unidos fazem muito mais uso militar dos oceanos, espaço e ar do que os outros; que podem ameaçar o embargo de seu uso aos outros; e que os outros iriam perder uma

²³ “America must be guided by its independent judgment, both about its own interest and about the global interest. Especially on matters of national security, war-making and the deployment of power, America should neither defer nor contract out decision-making, particularly when the concessions involve permanent structural constrictions such as those imposed by an International Criminal Court.”

disputa militar pelos comuns se eles tentassem impedir o seu uso pelos Estados Unidos (POSEN, 2003, p. 8, tradução nossa²⁴).

Em resumo, o controle dos comuns é o que permite que os Estados Unidos sejam o polo unipolar do planeta, pois permite que este país maximize a utilização de todas as formas de poder, como as militares e econômicas. Concomitantemente, o controle dos comuns dá a possibilidade de restringir a ação de seus adversários, já que possibilita a imposição de obstáculos à movimentação do inimigo. O comando dos comuns amplia o potencial militar para seu uso na política externa. A força naval estadunidense comanda os oceanos da mesma forma que a Grã-Bretanha comandou durante o século XIX. O comando do espaço permite que os EUA colham informações de toda a superfície do globo, além de tornar a comunicação e as trocas de informação instantâneas. A força aérea dos Estados Unidos, que conta com armamentos de alta tecnologia, é capaz de destruir alvos em qualquer parte do mundo. Assim, quando as forças terrestres estadunidenses desembarcam em território inimigo, possuem a sua disposição uma grande quantidade de informações sobre o oponente, além de lutar contra forças já enfraquecidas pelos ataques de sua força aérea (POSEN, 2003, p. 9).

Um dos fatores que permitem o comando dos comuns é a superioridade de recursos econômicos dos Estados Unidos. Com 23% do produto mundial bruto no ano de 2001²⁵, e devotando 3,5% de seu produto interno bruto a gastos para defesa, o exército estadunidense contava com recursos que nenhum outro exército do mundo possuía. Não obstante, o comando dos comuns exige gastos significativos para ser mantido. Investimentos em pesquisa, desenvolvimento das tecnologias de informação, sistemas de integração e projetos de produção industrial de larga escala, custos com desenvolvimento de novas armas e aqueles para manutenção de pessoal altamente qualificado e treinado necessitam de gastos que só o polo de poder do sistema tem condições de arcar.

O comando dos oceanos por parte dos EUA se dá tanto na zona submarina quanto na superfície. Os modernos submarinos nucleares de ataque estadunidenses garantem a vitória em disputas submersas. Dotados com tecnologia de ponta e custando mais de US\$2 bilhões cada, poucos países podem construir um submarino desse tipo. Na superfície, a vitória é garantida com seus porta-aviões nucleares — que custam cerca de US\$ 5 bilhões cada —,

²⁴ “Command does not mean that other states cannot use the commons in peacetime. Nor does it mean that others cannot acquire military assets that can move through or even exploit them when unhindered by the United States. Command means that the United States gets vastly more military use out of the sea, space, and air than do others; that it can credibly threaten to deny their use to others; and that others would lose a military contest for the commons if they attempted to deny them to the United States.”

²⁵ Dados fornecidos pela Agência Central de Inteligência (CIA) estadunidense.

com sua frota anfíbia e com seus contratorpedeiros. O comando espacial é avalizado pelos satélites espaciais estadunidenses. No ano de 2001, metade de todos os satélites ativos na órbita terrestre era dos Estados Unidos. Esta imensa rede dá ao exército do país grande vantagem sobre os demais e, para mantê-la, os EUA dispõem de armamentos dedicados a destruir satélites inimigos, no caso de guerra. Finalmente, o comando do ar é assegurado pelos equipamentos que a força aérea dos Estados Unidos possui. Capaz de dismantelar qualquer força oponente, ela possui tecnologia de ponta a seu favor, o que limita a eficiência de radares e armamentos inimigos. A munição que emprega é capaz de ataques com alta precisão, o que permite abalar a infraestrutura e as forças adversárias com grande eficácia. Ademais, o governo estadunidense investe crescentemente em veículos não tripulados, diminuindo ainda mais as possibilidades de baixas no seu exército (POSEN, 2003, p. 11–16).

A infraestrutura de comando que fornece a base para o domínio dos comuns também merece destaque. Assim como Wohlforth (1999), Posen (2003) chama atenção para o fato de que os Estados Unidos herdaram da Guerra Fria estruturas físicas e de comando militares. A expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte, dando acesso a novas bases no leste Europeu, e a modernização de bases em pontos-chave do planeta dá aos EUA uma vantagem logística sem precedentes. Com centros regionais de comando para o Pacífico, para Europa, para o Oriente Médio e para a América Latina, os Estados Unidos são capazes de gerar uma resposta militar onde for necessário (POSEN, 2003, p. 16–19).

O comando dos comuns ocorre, em última análise, como resultado da grande vantagem econômica estadunidense sobre os demais países e devido à estrutura herdada da Guerra Fria. Destarte, o surgimento de um rival para o comando dos comuns depende de que este país tenha um crescimento econômico e apresente um desenvolvimento tecnológico em ritmos muito mais elevados que o restante do globo. Em curto e médio prazo isto parece impraticável, o que corrobora a asserção de Wohlforth (1999) sobre a durabilidade do sistema unipolar. A manutenção do comando dos comuns a longo prazo exige, portanto, contínuos investimentos em pesquisa e desenvolvimento por parte dos Estados Unidos. Nesse contexto, o comando dos oceanos parece ser aquele mais fácil de ser perpetuado, tendo em vista a imensa superioridade desfrutada neste quesito. A manutenção do comando do espaço é um pouco mais complicada, pois a defesa de satélites que rotam em baixas órbitas ainda é bastante frágil. Já a manutenção do comando do ar é aquela mais ameaçada, uma vez que atualmente encontram-se disponíveis mísseis antiaéreos superfície-ar que podem atacar alvos em altitudes superiores a quinze mil pés — altitude considerada segura até então para aviões estadunidenses. Com efeito, os mísseis SA-10, de tecnologia russa, podem oferecer uma

resistência real ao comando do ar por parte dos EUA. O quadro se torna ainda mais obscuro quando se verifica que outros países, tal como a China, estão comprando armamentos desse tipo (POSEN, 2003, p. 19–21).

Apesar de desfrutar do comando dos comuns, verifica-se que quanto mais próximo do território inimigo, mais dificuldades são enfrentadas pelas forças estadunidenses. Uma combinação de questões políticas, tecnológicas e físicas é capaz de gerar uma arena onde adversários fracos possuem capacidade de impor danos ao exército dos EUA. Pode-se citar o exemplo dos somalis, dos sérvios e dos afegãos, que mesmo tendo recursos muito inferiores aos dos Estados Unidos, conseguiram infringir custos e até mesmo derrotas ao país ocidental.²⁶ Existem, destarte, zonas onde o poderio estadunidense é contestado, onde diversos fatores contribuem para tanto. Nota-se que nesses países existem atores locais com muito interesse nos despojos da guerra, talvez mais interessados até mesmo que os EUA e, por isso, mais dispostos a aguentar todas as adversidades intrínsecas de uma guerra. Tais atores, por viverem próximos ou no local de guerra, possuem um conhecimento detalhado da topografia e da meteorologia da região, utilizando-o para a criação de estratégias e táticas militares eficientes. Somam-se a isso as vantagens inerentes da defesa militar, que utilizará os conhecimentos das arenas de combate para melhor camuflar e dispersar suas forças. Muitos desses atores também sabem como utilizar os armamentos ocidentais e estudaram a ação tática estadunidense, uma vez que existe ampla bibliografia de como os EUA agem numa guerra. Por fim, observa-se que o armamento utilizado em combates de curta distância é barato, tendo em vista que existe uma larga oferta dele com o fim da Guerra Fria. Muito desse armamento foi melhorado e passou a utilizar munições mais poderosas, gerando grande poder de destruição para combates de distância próxima. Combates nas zonas contestadas não são sinônimos de derrotas para as forças dos Estados Unidos, mas serão combates difíceis, que exigirão habilidade estratégica e tática para serem vencidos (POSEN, 2003, p. 23–24).

O comando dos oceanos, ar e espaço faz com que o tempo trabalhe a favor dos Estados Unidos. Embargos econômicos, proibindo exportações e importações, podem minar as forças convencionais do adversário. Foi o caso do Iraque, que foi alvo de sanções econômicas após a Guerra do Golfo que não permitiram a modernização das forças de guerra do país. Assim, na Guerra do Iraque em 2003, os EUA enfrentaram um inimigo muito

²⁶ Em 1993, na cidade de Mogadíscio na Somália, forças somalis, lutando com bravura e auxiliados pelo ambiente urbano, conseguiram expulsar as forças estadunidenses de seu país. Em 1999, o sistema de defesa antiaéreo sérvio se mostrou bastante eficaz contra a força aérea da OTAN durante a Guerra do Kosovo. No Afeganistão, os Estados Unidos lutaram contra tropas que tinham grande conhecimento de suas táticas e estratégias, o que tornou o combate bastante árduo, especialmente aqueles da Operação Anaconda, de 2002.

enfraquecido, o que facilitou a sua vitória. Não obstante, é preciso levar em consideração que os Estados Unidos não agiram sozinhos; o apoio dado por aliados foi fundamental nesta empreitada. Diversos navios aliados ajudaram a patrulhar as águas da região do Golfo e batalhões de infantaria ajudaram a engrossar o contingente estadunidense no Iraque.

Implicações para a estratégia de política externa estadunidense são geradas a partir do comando dos comuns. Posen (2003) chama atenção para o debate iniciado antes mesmo dos ataques de 11 de setembro de 2001, que colocava de um lado os defensores da primazia dos EUA e, de outro, os defensores do chamado engajamento seletivo²⁷. A primeira estratégia citada foi proposta pelo Presidente George W. Bush e era uma versão nacionalista e unilateralista de hegemonia, baseada na vantagem de poder físico dos Estados Unidos, especialmente poder militar. Já a estratégia do engajamento seletivo foi emersa nos últimos anos do governo de Bill Clinton, e também era dependente do poder militar, mas era baseada numa versão liberal e multilateral de hegemonia, preocupada com a legitimidade internacional. Para Posen, o comando dos comuns sugere que o engajamento seletivo é mais sustentável do que a política de primazia. Segundo o autor, a política de primazia é extremamente centrada no poder militar e não tolera ameaças à segurança estadunidense. Por isso, se esforça para dominar as zonas contestadas e utiliza até mesmo guerras preventivas como estratégia. Este tipo de ação encontra dificuldades para achar aliados, fazendo com que os Estados Unidos ajam praticamente de forma unilateral. Isto, por sua vez, fomenta o sentimento antiestadunidense ao redor do mundo e, como o número de vidas perdidas em combates em zonas contestadas sempre é significativo, o governo dos Estados Unidos tende a enfrentar problemas políticos em seu território. Já a política do engajamento seletivo procura estabilizar as relações internacionais do mundo, o que traria ganhos de segurança para os EUA. Em troca de cooperação, outros Estados receberiam proteção da força militar estadunidense.²⁸ Concomitantemente, a política de engajamento seletivo faria o poder militar dos Estados Unidos parecer menos ameaçador para os outros países. Por fim, os Estados que lucram com as benesses da globalização parecem apoiar a hegemonia multilateral e liberal dos EUA, pois sabem que a estabilidade do comércio mundial, das telecomunicações globais e do

²⁷ Para mais sobre este assunto, verificar Robert J. Art, “A Grand Strategy for America” (Ithaca, New York: Cornell University Press, 2003).

²⁸ Posen (2003) não esclarece como isto seria conquistado, já que dificilmente algum Estado estaria disposto a depender da proteção de outro país. O autor apenas diz que a diplomacia estadunidense teria que ser hábil para persuadi-los a cooperar.

sistema aéreo vigente depende deste país. Desse modo, o sistema unipolar encontraria condições favoráveis para sua durabilidade.

A análise de Posen (2003) sobre o método de ação a ser tomado pela política externa estadunidense, assim sendo, diverge daquela apresentada por Krauthammer (2002). Enquanto Krauthammer é bastante crítico do multilateralismo, do liberal internacionalismo, Posen se mostra favorável a esta corrente de ação. Krauthammer parece não se dar conta de que o sistema multilateral é modelado conforme os interesses estadunidenses e pode agir no sentido de perpetuar o sistema. Posen, por sua vez, apresenta uma postura deveras idealista, uma vez que a possibilidade de um país aceitar a dependência dos EUA para a segurança de seu país é um tanto remota.

Diniz (2006) segue a mesma lógica de Posen (2003), pois julga o multilateralismo a melhor forma de ação do polo de poder para perpetuar o status quo, principalmente quando são levados em consideração seus dilemas na atuação no sistema. Segundo o autor, uma postura mais ativa e intervencionista originaria gastos excessivos por parte da potência unipolar, o que levaria a uma piora de sua situação econômica frente aos demais poderes, o que poderia, por sua vez, acarretar no fim do sistema unipolar. Para evitar isso, o polo tenderia a ter uma postura menos ativa, intervindo apenas nos casos em que estivesse iminente o surgimento de um polo regional de poder. Porém, essa postura menos ativa possui um risco intrínseco, isto é, de que seja tarde demais o momento em que o Estado-polo comece a agir para restaurar a balança de poder regional. Uma ação extracontinental exige um grande esforço e requer tempo para seu planejamento. Assim, é plausível inferir que numa postura menos ativa, potencializar-se-ia a probabilidade de surgimento de polos regionais, abrindo possibilidade para a competição no sistema. A princípio, parece não haver solução teórica para este dilema. Seria necessário:

algum mecanismo que permitisse à potência unipolar minimizar ou distribuir os custos de manutenção de sua posição. Se esses custos puderem ser minimizados, a postura intervencionista é de longe a que melhor garante a posição privilegiada da principal potência do sistema. Porém, essa variável parece pertencer antes à esfera dos processos políticos que à estrutura do sistema – entendida como distribuição de recursos no interior do sistema, ou como a balança de poder em um dado momento. A questão, porém, é se é possível inferir teoricamente da estrutura do sistema parâmetros para o processo político (DINIZ, 2006, p. 526–527).

Em outras palavras, é imperativo verificar se existem características no sistema que permitem a utilização do multilateralismo como ferramenta do polo de poder para a difusão de custos de gestão da ordem internacional. Demanda-se, portanto, maior reflexão sobre as peculiaridades do sistema unipolar atual. Em linhas gerais, verifica-se que este é

marcado pela situação privilegiada de um ator, sendo o único capaz de uma ação global; pela possibilidade de proliferação de armas de destruição em massa, como armas químicas e biológicas; pela possibilidade de proliferação de meios de entrega de longo alcance, como mísseis; e pela existência de grupos não estatais com a possibilidade de empregar internacionalmente sua força (DINIZ, 2006, p. 529-530). A partir dessas características, são delineados os objetivos do polo de poder. Assim, do ponto de vista estrutural, o objetivo primário do Estado-polo é perpetuar sua situação privilegiada. Nota-se aqui que a tendência é de preservação do poder, e não da busca por sua ampliação, já que o ganho de mais poder para o polo geraria custos altos, enquanto os resultados advindos seriam baixos. Além do objetivo primário, existe também um secundário, que visa minimizar os danos de eventuais ataques contra seu território ou seus cidadãos, que poderiam causar decréscimo de seu poder relativo. Juntos, esses objetivos formam o que Diniz (2006, p. 531) chama de elementos centrais para a grande estratégia do polo de poder.

A grande estratégia do Estado-polo prevê, dessa forma, que o Estado-polo seja um ator ativo nas relações internacionais, já que para preservar o status quo é condição sine qua non impedir o surgimento de adversários pela liderança do sistema. O polo busca, portanto, garantir sua capacidade de presença global, através do chamado comando dos comuns de Posen (2003) e através do estabelecimento de alianças com países de localização estratégica, que facilitaram logisticamente sua ação internacional. Sem embargo, isto não é suficiente para a sustentação de toda grande estratégia. Para atender o seu objetivo secundário, o polo é impelido a:

conter e, eventualmente, reverter a proliferação de armas de destruição em massa; impedir ou reverter o desenvolvimento de programas que possam levar à capacidade de fabricação dessas armas; conter a proliferação de vetores com capacidade de transporte de artefatos de destruição em massa; estabelecimento de sistemas antimísseis e antiaéreos para a proteção do território da Potência Unipolar — eventualmente, também de seus aliados principais; neutralizar e combater atores não estatais com capacidade de infligir danos às forças e aos cidadãos da Potência Unipolar e/ou a seu território; maior eficiência em prestação de serviços emergenciais no caso de ataque a seu território, forças e cidadãos, levando em conta a possibilidade de emprego de armas de destruição em massa; agir antes que a ameaça potencial produza efetivamente danos catastróficos — isto é, atuar preventivamente; e garantir o acesso à inteligência necessária para prover essas necessidades — tanto a produzida pela própria Potência Unipolar quanto a produzida por outrem, particularmente aliados (DINIZ, 2006, p. 534–535).

Como já se sabe, a postura mais ativa demandada pela política de sustentação da grande estratégia requer altos gastos. O polo de poder procura, dessa forma, maximizar sua

eficiência econômica, tendo como ferramenta principal a liberalização do comércio mundial. Constitui premissa aqui a maior competitividade dos produtos do Estado-polo, tendo em vista a sua maior capacidade tecnológica e o grande tamanho de seu mercado interno. Assim, todo o esforço em acordos multilaterais para a liberalização das trocas comerciais, bem como na criação de organismos voltados ao mesmo objetivo procura a criação de um ambiente favorável aos negócios, sobretudo aos do polo de poder. Não obstante, eficiência econômica não basta para arcar com os custos para monitoramento da conduta de outros países. São necessários organismos multilaterais voltados a este ofício e que dividam os gastos relacionados. É o caso da Agência Internacional de Energia e da Organização para Proscrição de Armas Químicas, que desempenham todo o fardo que envolve o controle dos Países-membros. Apesar de ser o polo quem arca com a maior parte dos gastos desses organismos, ele ganha recursos humanos, políticos e organizacionais que lhe auxiliarão consideravelmente. É importante fazer aqui uma ressalva. Existe uma condição de existência para essas organizações, isto é, que haja constante interesse do polo de poder em participar delas. E isso só é verificado quando essas organizações ajudam a facilitar sua obtenção de mais segurança. Portanto, as organizações multilaterais são forçadas a se adequarem às necessidades do polo ou este as abandonará, resultando no desaparecimento da organização (DINIZ, 2006, p. 535–538). As organizações multilaterais, por outro lado, também são atraentes para as potências menores e demais Estados. O Estado-polo, além de arcar com a maior parte dos custos para o funcionamento do organismo, gera benefícios e até mesmo faz pequenas concessões aos membros. Então existe um mútuo interesse para a existência das organizações multilaterais.

A partir de uma análise superficial, parece que os Estados-membros desses organismos possuem um grande poder de barganha diante do polo de poder. Isso é corroborado pela percepção de dependência da consecução da grande estratégia do polo de poder com relação à existência das organizações multilaterais. Entretanto, na medida em que os Estados-membros fazem exigências muito grandes e dispendiosas, a utilidade dos organismos decai na percepção do polo de poder, pois os gastos de uma ação unilateral por parte deste começam a se tornar mais vantajosos. Existe, portanto, um vínculo entre utilidade da organização multilateral para o polo de poder e o nível de exigências dos demais atores internacionais, que age limitando o poder de barganha destes (DINIZ, 2006, p. 542–544).

Os aliados do polo de poder, isto é, aqueles que possuem uma localização estratégica ou que são fontes de recursos críticos para a potência do sistema, também parecem ter, a princípio, um grande poder de barganha com o polo. Neste caso, o poder de barganha

estará vinculado à substitubilidade daquilo que é oferecido pelo aliado. Ocorre, entretanto, que normalmente existem Estados com localizações similares ao do aliado, ou com os mesmos recursos críticos. Dessa forma, o poder de barganha desses aliados é mínimo, sendo possível até mesmo que o polo tenha maior capacidade de barganhar, pois o aliado pode ser dependente do polo para sua sobrevivência. Mas se a localização do aliado for excepcional ou ele ser fonte de um recurso que outros Estados não possuem, a capacidade de barganha será máxima. É preciso enfatizar que este tipo de situação é bastante rara.

Depreende-se, de toda esta análise, que o poder de barganha dos demais atores internacionais com o polo de poder é limitado ou baixo, salvo o raro caso em que o aliado possui uma localização excelente ou quando é a única fonte de um recurso indispensável para o polo. Conclui-se, então, que o polo do sistema possui uma ampla margem de manobra para atingir os objetivos de sua política de sustentação da grande estratégia e, conseqüentemente, alcançar a sua grande estratégia (DINIZ, 2006, p. 552–553).

Entre os três autores analisados nessa seção, Diniz (2006) é aquele que oferece a maior contribuição teórica para a proposição de Wohlforth (1999). Krauthammer (2002) e Posen (2003) apresentam em seus trabalhos argumentos que corroboram a hipótese de Wohlforth, mas divergem nas suas respectivas análises prescritivas. Enquanto Krauthammer defende o novo unilateralismo, Posen advoga o multilateralismo como melhor forma de ação para o polo de poder. Nesse contexto, o trabalho de Diniz dá suporte teórico para a proposta de Posen, mostrando que o multilateralismo é o único meio para divisão de custos oriundos na manutenção do sistema unipolar.

4 CRÍTICA E REVISÃO

Era previsível que a proposição de unipolaridade feita por Wohlforth (1999) iria receber críticas por parte dos realistas estruturais. Afinal, faz a defesa de uma linha que contradiz aquilo que era esperado pelos neorealistas. A primeira seção deste capítulo faz o exame das críticas realizadas por Waltz (2000) e Layne (2006). Aproveita-se o ensejo para apresentar a opinião dos realistas estruturais sobre a grande estratégia dos Estados Unidos na atualidade, bem como qual seria a mais adequada. Já a segunda seção trabalha com a revisão da proposição de unipolaridade, abarcando os últimos estudos realizados sobre o tema.

4.1 Crítica

Em 2000, Kenneth Waltz lança trabalho onde reconhece que sua expectativa de uma rápida transformação do sistema unipolar para o multipolar estava equivocada. Sem embargo, tenta demonstrar que a unipolaridade é instável por natureza (CEPIK & SCHNEIDER, 2010, p. 106). O estudioso argumenta que sua teoria, assim como grande parte das teorias das ciências sociais, tem a limitação de não estabelecer um prazo para a materialização de suas previsões. Em outras palavras, a “teoria realista é melhor em dizer o que irá ocorrer do que quando irá ocorrer” (WALTZ, 2000, p. 27, tradução nossa²⁹). Isso advém do fato que a teoria trabalharia com as “pressões da estrutura nos Estados e não em como os Estados responderão a essas pressões” (WALTZ, 2000, p. 27, tradução nossa³⁰).

Segundo Waltz (2000), a unipolaridade seria a configuração do sistema internacional menos durável. Isto porque, para preservação de sua posição de liderança, o polo dominante acaba se envolvendo em muitas tarefas e ações em todas as partes do mundo. Os gastos envolvidos em tal atividade acabariam prejudicando a economia da nação no longo prazo, o que fomentaria a perda de poder do polo. A pouca durabilidade do sistema unipolar também é explicada pela constatação de que os demais países do globo continuarão a temer o comportamento futuro da potência, mesmo que no presente ele se mostre moderado. Dessa forma, sempre que estiverem em face de um desequilíbrio de poder no sistema, os Estados

²⁹ “[...] realist theory is better at saying what will happen than in saying when it will happen.”

³⁰ “[...] pressures of structure on states and not with how states will respond to the pressures.”

procurarão aumentar suas respectivas forças ou se aliar, formando alianças (WALTZ, 2000, p. 28).

A unipolaridade, independentemente de quem é o polo de poder, sempre representará uma ameaça aos demais países. Esta asserção de Waltz bloqueia o desenvolvimento daquilo que Krauthammer (2002) chamou de “novo unilateralismo”. Como já visto, este tem como premissa a benignidade do poder estadunidense e sua sensibilidade aos interesses globais. Essas premissas erodiriam as chances de que ações dos EUA representassem uma ameaça aos outros países. Contudo, Waltz (2000) crê que pode haver um descompasso entre Estados Unidos e determinados países no julgamento sobre o significado de uma ação benigna. Destarte, quando os EUA afirmam estarem promovendo a justiça com determinada ação, deve-se ter por base que a noção de justiça utilizada é aquela que convém as suas preferências. A interpretação de justiça pode ser bastante variada, o que explica o fato de muitos países continuarem a temer as ações estadunidenses, mesmo que contenham um pretexto aparentemente positivo. Ademais, os EUA perderam aquilo que dava constância a sua política externa durante a Guerra Fria. A presença da União Soviética fazia com que sua política fosse guiada permanentemente por questões de segurança. Com o colapso da URSS, essa restrição desapareceu, permitindo que os EUA apresentassem uma política externa caprichosa e esporádica, criada muitas vezes a partir de questões exclusivamente internas³¹. Por fim, ações intervencionistas respaldadas na chamada exportação da democracia causam temores em diversas nações do mundo, pois ninguém sabe ao certo quem será o próximo alvo. Assim, tudo indica que a concentração de poderes em um único Estado representa um convite à desconfiança dos demais, já que seu mau uso trazer-lhes consequências desastrosas (WALTZ, 2000, p. 29).

A falta de um balanceamento no pós-Guerra Fria, não obstante, merece um maior estudo. Wohlforth (1999) assevera que contrabalanças são impossíveis de se formar em um mundo unipolar, já que elas seriam ineficazes frente à concentração de poderes do polo. Waltz (2000) refuta essa ideia, pois acredita que a falta de uma contrabalança é apenas uma questão de perspectiva. Em outras palavras, o autor vê a construção de uma balança de poder durante a década de 1990, mas que estava sendo feita de forma muito lenta, o que faria com que a maioria dos espectadores não enxergasse seu estabelecimento. Com efeito, União Europeia, China, Japão e até mesmo a Rússia estariam atuando para reequilibrar o sistema. Nesta época,

³¹ Um dos motivos que fizeram os Estados Unidos a intervir na Guerra da Bósnia teria sido o efeito negativo que a ausência de uma participação produziria sobre as próximas eleições presidenciais do país (*ibidem*: 29)

os países da União Europeia pareciam estar integrando com sucesso suas economias, porém a falta de uma maior união na área militar e de política externa coloca um freio nas perspectivas de que o grupo de países se torne um polo efetivo de poder. Assim, apesar do ganho de força que o bloco estava tendo, e embora existisse vontade de restabelecer a multipolaridade mundial, qualquer suposição de que a União Europeia estaria se transformando em um polo de poder não passaria de especulação. Para Waltz, quem realmente estava trabalhando para a transformação do sistema mundial eram os países da Ásia (WALTZ, 2000, p. 30–31).

Durante a última década do século XX, China e Japão estavam crescendo de tal forma que parecia inevitável suas ascensões ao status de potência. A China, particularmente, parecia ter as credenciais para se transformar num rival estadunidense pela liderança do sistema. Nas palavras de Waltz:

[a] China irá emergir como um grande poder mesmo que não faça um esforço muito grande, desde que permaneça politicamente unida e competente. Estrategicamente, a China pode facilmente erguer uma força nuclear a um nível de paridade com os Estados Unidos, se é que ela já não a possui. A China tem entre cinco e sete mísseis intercontinentais (DF-5) capazes de atingir quase qualquer alvo estadunidense e pelo menos uma dúzia de outros mísseis capazes de atingir a costa oeste dos Estados Unidos. [...] Economicamente, a taxa de crescimento chinês, dado seu estágio de desenvolvimento econômico, pode ser sustentada entre sete e nove por cento por outra década no mínimo (WALTZ, 2000, p. 32, tradução nossa³²).

Esse crescimento chinês é fonte de insegurança para toda a região asiática. O aumento de tensões em uma zona historicamente instável incita a expectativa de conflito entre os Estados. Tendo sempre por base a estrutura anárquica do sistema, os ares beligerantes fazem com que cada país procure se armar da melhor maneira possível. Visto de outra forma, os Estados são compelidos a se tornarem potências, sob o risco de desaparecerem. Contudo, apenas aqueles que possuem vigor econômico são capazes de atingir esse status. E esse é o caso da China. Dessa forma, a manutenção da unipolaridade está vinculada a capacidade estadunidense de congelar o histórico de desenvolvimento da Ásia. Em médio prazo, isso exigiria recursos econômicos, militares, demográficos e políticos que os EUA não seriam capazes de manter. Em suma, qualquer política voltada à manutenção da unipolaridade está fadada ao fracasso (WALTZ, 2000, p. 36).

³² “China will emerge as a great power even without trying very hard so long as it remains politically united and competent. Strategically, China can easily raise its nuclear forces to a level of parity with the United States if it has not already done so. China has five to seven intercontinental missiles (DF-5s) able to hit almost any American target and a dozen or more missiles able to reach the west coast of the United States. [...] Economically, China’s growth rate, given its present stage of economic development, can be sustained at 7 to 9 percent for another decade or more.”

Por fim, Waltz (2000) argumenta que o estudo da frequência da formação de balanças, como aquele apresentado por Kaufman, Little e Wohlforth (2007), não serviria para refutar a teoria de balança de poder. Este tipo de análise comete a chamada falácia numérica, isto é, faz uma conclusão qualitativa a partir de um resultado quantitativo. Além disso, o teórico sustenta que as características que são observadas nas relações internacionais da década de 1990 apenas servem para dar suporte à teoria (WALTZ, 2000, p. 38-39).

Tanto quanto Waltz (2000), Christopher Layne (2006) acredita que a previsão de rápida mudança do sistema unipolar para multipolar no pós-Guerra Fria estava errada. Layne explica que três razões provocaram este erro. Primeiramente, os waltzianos não enxergaram a dualidade do poder estadunidense durante o período unipolar, isto é, eles não reconheceram que os demais Estados do globo enfrentariam pressões para formar uma balança contra os EUA, mas também para se alinhar com eles. Em segundo, os waltzianos não observaram que todos os principais candidatos para a formação de uma balança, nomeadamente Rússia, China, Japão e Alemanha, tiveram problemas internos que os impedem de construir uma balança efetiva. Em outras palavras, os waltzianos falharam em verificar que os potenciais candidatos a contrabalançar o poder estadunidense não estavam aptos para ocupar a posição da União Soviética no sistema internacional. E, em terceiro, os waltzianos não perceberam que o balanceamento contra uma hegemonia consolidada é muito mais difícil do que o balanceamento contra um país que está tentando ascender a esse status.

Segundo Layne (2006), essa falha de previsão fez com que muitos acreditassem que a atual hegemonia estadunidense possuísse características excepcionais, que permitiriam sua preservação por um longo período. Esse raciocínio é respaldado pelo argumento de que a grande capacidade econômica e militar dos Estados Unidos dissuadiria por si só o esforço de balança. Com efeito, Wohlforth (1999) alega em seu estudo que existiriam impedimentos para a formação de uma contrabalança devido à concentração de poder no polo. Além disso, a hegemonia estadunidense aumentaria os problemas relacionados à ação coletiva, o que diminuiria a eficiência de uma contrabalança, caso ela viesse a se formar. Outro argumento vinculado à excepcionalidade da hegemonia dos Estados Unidos é baseado na ideia de que este país não representa ameaça militar aos demais. O fato de os EUA concentrarem grande parte do poder mundial não os transformaria obrigatoriamente em um perigo real para os demais países, já que não existe um vínculo cogente entre concentração de poder e ameaça.³³

³³ Layne (2006) faz uso da noção de ameaça desenvolvida por Stephen Walt (1987, p. 22-26). A ameaça, destarte, representaria o somatório de vários fatores: o poder agregado de determinado Estado (população,

Nem sempre seria o país mais forte do sistema o mais ameaçador. A localização geográfica dos Estados Unidos é aqui apresentada como um dos fatores que dificultariam sua projeção internacional de poder. Dessa forma, as nações da Eurásia teriam mais motivos para se preocuparem com os seus vizinhos do que com os Estados Unidos (LAYNE, 2006, p. 13–15). Em suma, os EUA não representariam ameaça existencial para qualquer país, pois:

os Estados Unidos são um defensor do status quo territorial do sistema internacional. Segundo, apesar de os Estados Unidos serem quase um poder imperial, não são ávidos por controle de territórios, isto é, seu império funda-se no controle indireto ao invés do domínio direto. Em terceiro, em contraste com outros poderes hegemônicos da história moderna internacional, os Estados Unidos não precisam anexar o território de outros países para aumentar sua riqueza ou capacidade militar. Em quarto, a maioria das subpotências possuem capacidade de segundo ataque nuclear, o que imunizaria seus territórios da possibilidade de conquista (LAYNE, 2006, p. 16, tradução nossa³⁴).

Um terceiro argumento que alicerça a excepcionalidade hegemônica estadunidense já foi exposto e criticado por Waltz (2000), porém Layne (2006) faz a adição de novos elementos. Refere-se ao caráter benigno da liderança dos Estados Unidos. Como já visto, o governo dos Estados Unidos acreditam que suas ações no plano exterior são benevolentes, que buscam conscientemente interesses estadunidenses em consonância com os interesses internacionais. O ex-presidente George W. Bush chegou a declarar, no ano de 2004, que os EUA “não tinham desejo de dominar, não tinham ambições de império”³⁵. Esse caráter benigno seria respaldado também pelo domínio dos comuns, elaborado por Posen (2003). A preponderância militar dos Estados Unidos daria suporte a uma economia internacional aberta, onde a grande maioria dos países seria beneficiada. Ainda, o comportamento dos EUA em fóruns multilaterais, capaz de aceitar restrições externas ao seu poder, seria a demonstração efetiva de sua benignidade (LAYNE, 2006, p. 16–19).

Christopher Layne (2006) acredita, não obstante, que todos esses argumentos são fracos, o que denotaria a não excepcionalidade da hegemonia dos Estados Unidos. O reexame da teoria da balança de poder mostra que ela contém pelo menos uma fraqueza. Ela não faz a

economia e capacidade militar e tecnológica); sua proximidade geográfica; possessão de capacidade militar ofensiva; e presença de intenções agressivas.

³⁴ “[...] the United States is a defender of the international system’s territorial status quo. Second, although the United States is a quasi-imperial power, it is not a land-grabber; that is, its empire rests on indirect control rather than on direct rule. Third, in contrast to the other hegemonic powers of modern international history, the United States does not need to annex other states’ territory to enhance either its wealth or its military capabilities. Fourth, most of the second-tier major powers have secure, second-strike nuclear deterrent forces that serve to immunize their homelands from conquest.”

³⁵ Pronunciamento realizado no dia 21 de janeiro de 2004, no “State of the Union Address”.

necessária distinção entre “poder” e “ameaça”. Isso produz implicações no mundo real. Os estrategistas não possuem indicações teóricas para a escolha entre uma política baseada nas capacidades dos outros países ou nas intenções deles. Como a avaliação das intenções de um determinado Estado envolve incerteza, os países tendem a fundamentar suas políticas principalmente nas capacidades dos outros Estados. Essa tendência é ainda mais forte no sistema unipolar, já que basear a política a partir de uma avaliação errada da intenção do polo de poder pode representar o fim do Estado. Efetivamente, as nações do mundo são impelidas a ignorar as intenções — ameaçadoras ou não — dos Estados Unidos e a adotar uma política que procure assegurar ao máximo do incrível poder deste país, indubitavelmente perigoso para todos. O argumento do fator geográfico, limitador da ameaça estadunidense, é leviano, já que não considera as inúmeras bases militares que os Estados Unidos possuem na Europa, no leste da Ásia, no Oriente Médio, e próximas da Rússia, China e do mundo islâmico. Destarte, a localização geográfica dos EUA é irrelevante, pois o país possui meios de projetar seu imenso poderio militar em qualquer parte da Eurásia e arredores (LAYNE, 2006, p. 20–22).

A balança de poder, segundo o autor, também não poderia funcionar a favor do polo de poder. Acreditar que a principal ameaça dos países da Eurásia são seus vizinhos e que, por esta razão, os Estados Unidos poderiam fazer um balanceamento externo, eliminando o risco do aparecimento de um polo regional é ignorar a História. Durante as guerras napoleônicas, por exemplo, as rivais Rússia e Inglaterra agregaram forças para lutar contra a França, país que buscava a hegemonia mundial. Contra a Alemanha, durante as duas guerras mundiais, alianças entre rivais se formaram para derrotar o Estado que procurava conquistar a liderança do sistema. Assim, repousa a ideia de que a principal ameaça para cada nação sempre será o país que concentra a maior parte dos poderes na ordem internacional. No pós-Guerra Fria, os Estados da Eurásia são coagidos pela estrutura do sistema a se aliar com seus rivais locais contra a pujante força estadunidense (LAYNE, 2006, p. 23).

O argumento que o multilateralismo contribui para a duração da hegemonia dos Estados Unidos é igualmente duvidoso. Layne (2006) afirma que nada impede que os EUA adotem uma postura unilateral se assim o melhor convir. De fato, em uma estrutura anárquica, a opção unilateral sempre será utilizada a partir do momento em que os interesses essenciais do Estado estiverem em jogo. Isso é perfeitamente exemplificado com a invasão do Iraque em 2003, que mostrou que o comprometimento estadunidense com o multilateralismo é reticente. Concomitantemente, esta invasão mostrou que os Estados Unidos não são defensores do status quo, pelo contrário, procuram sempre aumentar sua influência e melhorar sua posição frente a rivais. A rede institucional multilateral foi construída pelos EUA não para restringir

seu próprio poder, mas para garantir sua hegemonia no mundo não-soviético. Dessa forma, sempre que foi preciso, rechaçou o caminho multilateral e agiu unilateralmente, como em Suez, Berlim, na crise dos mísseis em Cuba, na Guerra do Vietnã, nas negociações para a reunificação alemã, e nas intervenções na Bósnia em 1995 e no Kosovo em 1999 (LAYNE, 2006, p. 24–25).

A benignidade estadunidense também é associada ao caráter democrático de seu governo. Propala-se que democracias não guerreiam entre si, uma vez que o imperativo é a cooperação. Layne (2006) também não crê nessa ideia. Para ele, o comportamento entre democracias nada difere do comportamento destas com não-democracias. Mais uma vez, o raciocínio é alicerçado pela evidência histórica. Em 1914, as democráticas França e Grã-Bretanha entraram em guerra com a democrática Alemanha. Dessa forma, é de se esperar que os Estados Unidos entrem em conflito sempre que seus interesses estiverem sendo obliterados, mesmo que seja contra democracias. Ademais, o termo democracia pode ser interpretado de diversas formas. Nada impede que duas democracias tenham valores completamente opostos em determinadas áreas, o que possibilitaria um eventual embate armado. Em suma, não existem hegemonias benevolentes. A benevolência do polo sempre é efêmera, pois a virtude e o desejo nem sempre caminham atrelados (LAYNE, 2006, p. 26–27).

Assim como Waltz (2000), Layne (2006) acredita que balanças de poder também estão se formando. Porém, adota uma lógica diferente de Waltz (2000), para quem as balanças estavam se formando de maneira muito lenta, o que dificultava sua percepção para os observadores. Layne (2006) crê que o esforço balanceador no mundo unipolar se daria através do chamado *leash-slipping*³⁶. Esta seria uma estratégia de balanceamento adaptada à hegemonia estadunidense, pois não provocaria confrontação direta com o polo. Ela procuraria dar ao país a capacidade de atuar de forma independente em questões de segurança. Isso, por sua vez, iria compelir os Estados Unidos a respeitarem seus interesses de política externa. Não se trata, portanto, de uma estratégia tradicional de balanceamento, pois não objetiva diretamente contrabalançar uma ameaça. É considerada mais uma estratégia preventiva, uma espécie de seguro contra uma atitude mais intimidadora por parte do polo. Não obstante, se o *leash-slipping* conquistar sucesso, transformará o sistema unipolar em multipolar (LAYNE, 2006, p. 29–30).

³⁶ O termo sugere diversas traduções, como “coleira solta” ou “correia falsa”.

A execução dessa estratégia pode ser observada no esforço da União Europeia em estabelecer uma política externa e de segurança comuns, suportada por uma capacidade militar independente, bem como por uma indústria de defesa integrada. Desde o fim da Guerra Fria a Europa vem demonstrando certo mal-estar com o domínio estadunidense. Procurou, desse modo, desenvolver meios para que obtivesse uma força militar autônoma. Foi assim que, no ano de 1999, foi adotada a Política Europeia de Segurança e Defesa, determinada e sustentada unicamente pelas nações europeias. Era basicamente a expressão da insatisfação com a dependência militar dos Estados Unidos. No fim do ano 2000, a União Europeia decidiu criar uma força de cerca de sessenta mil homens, sem vínculo com as forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Essa medida provocou grande inquietação por parte dos EUA, já que a iniciativa poderia engendrar a ruína da organização. A unilateralidade demonstrada pelos Estados Unidos durante a Guerra do Iraque, sem embargo, corroborou a ideia de que a Europa só seria respeitada nos seus interesses caso dispusesse de força militar própria. Assim, Alemanha e França decidiram criar uma capacidade militar europeia independente, com quartéis e instalações próprias, que auxiliaria a União Europeia a atuar ativamente em um mundo multipolar. Esse empreendimento também foi bastante criticado pelos EUA, que chegaram a afirmar que ele seria um dos grandes perigos para as relações transatlânticas (LAYNE, 2006, p. 34–36). Assim, verifica-se que o objetivo principal da Europa é adquirir voz ativa na política internacional que, se alcançado, trará uma nova configuração de poder para o sistema.

Layne (2006) encerra seu trabalho afirmando que o esforço para a manutenção da unipolaridade é inútil, ainda mais em um momento em que a primazia estadunidense já se encontra em declínio. De fato, o contínuo empenho para sustentar sua liderança solo poderá até trazer consequências perversas, como a conflagração de guerras que acarretem na redução de seu poderio. Assim, para evitar riscos, demanda-se que os Estados Unidos alterem seu modo de agir.

Em novo artigo de Layne (2009), assim como no de Mearsheimer (2011), debate-se qual seria este novo modo de agir. Esses trabalhos trazem, portanto, um avanço na discussão sobre a grande estratégia que os Estados Unidos devem abraçar. Apesar de não constituir uma crítica direta à proposição de Wohlforth, é proveitosa a análise deste tema sob a perspectiva dos realistas estruturais. Layne (2009) e Mearsheimer (2011) apresentam análises bastante similares sobre o assunto. Mearsheimer acredita que, desde o fim da Guerra Fria, os EUA estão seguindo a estratégia prescrita por Krauthammer, isto é, de que cabe ao país liderar o mundo, estabelecendo as regras do jogo e forçando os outros a seguirem-nas.

Contudo, os resultados obtidos têm sido desastrosos. Os Estados Unidos mergulharam em diversas guerras; trilhões de dólares foram gastos em conflitos; além de incontáveis vidas de militares e civis que foram extintas. Se não bastasse tudo isso, a postura intervencionista estadunidense teria afetado a proliferação nuclear no planeta. Efetivamente, Irã e Coreia do Norte passaram a ter fortes incentivos para desenvolverem armas atômicas, já que esta é a melhor forma de impedir o ataque ou intervenção de qualquer país (MEARSHEIMER, 2011).

Ambos os autores culpam, dessa forma, a adoção dessa estratégia de domínio global, ou de hegemonia global, pelos problemas que os Estados Unidos estão enfrentando. Grosso modo, esse tipo de estratégia busca manter a primazia do país, fazendo com que os EUA continuem sendo o Estado mais forte do globo. Procura também espalhar a democracia pelo mundo, tornando os demais países mais parecidos com a imagem estadunidense. Acredita-se que as novas democracias seriam pró-Estados Unidos, o que representa uma grande vantagem para o líder do sistema. Em resumo, trata-se de uma estratégia imperial, pois julga que os EUA têm o direito de interferir nas políticas internas dos demais países (LAYNE, 2009, p 6–7; MEARSHEIMER, 2011).

A reversão do quadro negativo que os EUA estão atravessando, destarte, passaria pela adoção de uma nova grande estratégia. Realistas estruturais defendem a escolha da estratégia de equilíbrio externo³⁷, pois seria a mais adequada para aumentar a segurança dos Estados Unidos e combinaria melhor a política externa do país com os recursos disponíveis. A nova estratégia teria como objetivo a manutenção do equilíbrio de forças no leste da Ásia, na Europa e no Oriente Médio, não permitindo o aparecimento de polos regionais. Para tanto, seria necessário uma poderosa força militar estadunidense pronta para atuar nessas áreas, que deveria ficar estacionada em uma região externa ao território euroasiático. Com a ascensão de um determinado Estado na Europa, por exemplo, os Estados Unidos aguardariam, em um primeiro momento, o processo de balanceamento regional se desenvolver. Caso a balança não conseguisse conter o aspirante a polo regional, os EUA entrariam em cena, reforçando a balança e derrotando o pretendente. Logo após, retirariam novamente suas forças da Eurásia (LAYNE, 2009, p. 8–9; MEARSHEIMER, 2011).

A estratégia de equilíbrio externo permitiria que os Estados Unidos adotassem um perfil mais discreto, fazendo com que os outros países assumissem pelo menos parte dos custos envolvidos no esforço balanceador. A política de disseminação da democracia pelo mundo e a interferência nos assuntos domésticos dos países não seriam mais praticados. Isso

³⁷ Tradução livre de *offshore balancing*.

diminuiria o sentimento antiestadunidense pelo globo e não arrastaria o país para gastos com a reconstrução de uma nação aos moldes democráticos. Os problemas com terrorismo também seriam abrandados, já que é a presença de tropas dos EUA em solo árabe ou mulçumano a causa de muitos dos ataques terroristas. Ao mesmo tempo, seria a melhor estratégia para combater a proliferação de armas nucleares, justamente pelo novo perfil adotado, menos ameaçador. A estratégia de equilíbrio externo também seria a mais adequada para um eventual conflito com a China pela liderança do sistema. As forças militares estadunidenses encontram-se atualmente espalhadas no globo, agindo em lutas periféricas. Os conflitos do Afeganistão e do Iraque, por si só, são amplos sugadores de recursos militares. Com a nova estratégia, o exército dos Estados Unidos iriam se retirar dessas arenas, passando a ficar concentrados, esperando para atuar apenas em problemas graves, como o que a China pode se tornar (MEARSHEIMER, 2011).

4.2 Revisão

A evolução do debate sobre a unipolaridade ganhou grande impulso em janeiro de 2009, quando uma série de artigos sobre o tema foi lançada. Esses novos trabalhos procuraram, sobretudo, explorar o impacto da unipolaridade sobre o Estado dominante, sobre as outras nações e sobre as propriedades do sistema internacional.

A dinâmica de um sistema unipolar possui forte vínculo com o comportamento do polo de poder. Dessa forma, para melhor entendê-la, pode-se questionar a satisfação do líder quanto ao status quo. Talvez haja incentivos para uma postura revisionista do sistema, apesar de já se encontrar na posição de liderança (IKENBERRY, MASTANDUNO & WOHLFORTH, 2009, p. 12). Jervis (2009) segue esta linha, afirmando que existem incentivos estruturais que justificam a postura revisionista do polo. Primeiramente, não existiriam potências rivais ou contrabalanças eficientes para bloquear sua ação. O segundo estímulo está vinculado a ideia de que os interesses de um Estado tendem a se expandir junto com o seu poder. A unipolaridade permite ao líder perseguir praticamente qualquer objetivo que queira, fazendo com que seja capaz até de tornar o mundo mais próximo de sua própria imagem. O polo único pode desejar a busca de luxos que, com o passar do tempo, podem se transformar em necessidades. Não obstante, o crescimento do poder também está acompanhado com o crescimento dos temores do polo. Novas fontes de preocupação surgem, já que os interesses do Estado dominante estão espalhados pelo mundo. Assim como a grande parte dos países se preocupam com o que está ocorrendo nos territórios vizinhos, o polo se

preocupa com tudo aquilo que ocorre no globo. Outro incentivo para o líder do sistema não estar satisfeito com o status quo é, sobretudo, psicológico. Quanto mais satisfeitos com a situação atual do sistema, mais os Estados tenderão a imaginar que o futuro seja pior. A expectativa de perdas faz com que os países adotem um perfil mais arrojado, onde guerras preventivas podem se tornar uma das ferramentas para evitar a deterioração de sua situação. Sendo o líder, o país terá mais impulsos ainda para manter sua valiosa posição, já que sua grande força pode respaldar qualquer ação (JERVIS, 2009, p. 197–200).

Os ataques de 11 de setembro de 2001 reforçaram todos esses incentivos para a mudança do status quo. Para os Estados Unidos, passou a ser necessário a transformação do sistema internacional, já que poderia ser perigosa a manutenção de seu funcionamento como até então visto. Apenas a contenção de determinado inimigo já não era o suficiente. Seriam necessárias guerras preventivas, para destruí-los antes se tornassem problemas ainda maiores. A satisfação com o sistema só seria alcançada quando todas as grandes nações fossem democráticas, já que assim a probabilidade de um relacionamento internacional mais saudável seria aumentada. Destarte, as características encontradas no sistema vigente apontam para um polo revisionista (JERVIS, 2009, p. 204–205).

A unipolaridade também pode trazer impactos sobre a provisão de bens públicos pelo Estado dominante. Este pode optar por uma via em que ele seja responsável pela maior parte do fornecimento desses bens, plausível pelo fato de ser possuidor de muito mais recursos que os demais países. O polo teria incentivos para seguir esta via, pois ela abriria oportunidade para influenciar todo o globo e possibilitaria a construção de uma ordem internacional que reflete seus interesses e valores. Mas também é possível esperar um comportamento oposto a este, ou seja, que o polo não produza os bens públicos. Neste caso, o polo, com seu imenso poderio, poderia obrigar os demais Estados a arcarem com todos os custos necessários para a manutenção do sistema (IKENBERRY, MASTANDUNO & WOHLFORTH, 2009, p. 15).

Mastanduno (2009) crê, no caso dos Estados Unidos, que o polo é tanto fabricante e mantedor do sistema quanto tomador de seus privilégios. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA procuraram a construção de uma ordem econômica internacional baseada nos preceitos liberais, com fluxos livres de bens, serviços e capitais. A edificação desta ordem trouxe responsabilidades internacionais para o país, como:

a tarefa de funcionar como mercado aberto de último recurso para os demais países, de permitir que sua moeda se tornasse uma reserva e unidade de troca internacional, de intervir em outros países para os resgatarem de crises

financeiras, e de prover capital para as necessidades de desenvolvimento de outros Estados (MASTANDUNO, 2009, p. 125, tradução nossa³⁸).

A grande concentração de recursos dos Estados Unidos permite, por sua vez, que os Estados Unidos usufruam de certos privilégios no sistema. Durante a Guerra do Golfo, por exemplo, os EUA perceberam que estavam prestando uma grande ajuda a países dependentes do petróleo desta região e, por isso, tiveram sucesso em coletar desses Estados grandes contribuições financeiras que os ajudaram a custear a sua guerra. O fato de sua moeda funcionar como meio de troca e reserva internacional também confere diversos privilégios ao país. Por fim, por contribuir tanto para a edificação do sistema, os EUA achavam justo que tivessem um tratamento especial em determinados assuntos. Por exemplo, teriam o direito de realizar um julgamento próprio em questões de comércio internacional, podendo assim punir do modo que desejassem países que eventualmente adotassem práticas comerciais desleais (MASTANDUNO, 2009, p. 125–126).

A influência dos Estados Unidos no mundo para a geração de resultados positivos aos seus interesses foi igualmente afetada pelo advento da unipolaridade. Mastanduno (2009) observa que, durante a Guerra Fria, os EUA utilizavam a dependência de segurança dos outros países para influenciar suas políticas econômicas. Porém, o colapso da União Soviética arruinou essa dependência, fazendo com que Estados Unidos passassem a ter dificuldades para influenciar os demais Estados. Entre os principais parceiros econômicos estadunidenses, o Japão é o único que ainda possui grande parceria de segurança com o país³⁹. Com a China, por exemplo, existe um interesse para a cooperação na área de segurança⁴⁰, mas esta seria válida apenas no curto prazo. Essa cooperação poderia ser destruída a partir do momento em que os dois países passarem a competir pela hegemonia regional na Ásia ou quando um conflito em Taiwan ou na península da Coreia se engendrar. Outros países do leste asiático, antes fiéis parceiros estadunidenses, apesar de preocupados com a ascensão chinesa, não possuem mais tanta confiança que os EUA os ajudarão em um momento de necessidade (MASTANDUNO, 2009, p. 149–150).

Desde 2003, com a disparada do preço do petróleo no mercado internacional, Estados Unidos também perderam sua influência sobre grande parte dos países produtores do

³⁸ “[...] tasks such as serving as an open market of last resort, allowing the use of one’s currency as an international reserve and exchange unit, intervening to rescue states in financial distress, and providing capital to states with long-term development needs.”

³⁹ Dado de janeiro de 2009.

⁴⁰ Idem.

insumo. A Organização do Tratado do Atlântico Norte, do mesmo modo, já não representa uma arma estadunidense para influenciar outros países. Apesar de ter sido expandida desde o fim da Guerra Fria, o fim da existência de uma ameaça comum fez com que cada Estado-membro passasse a ter prioridades de segurança distintas, como se pode observar no caso do conflito do Iraque, em 2003. Ademais, os membros da organização já não são mais os países que detêm as maiores reservas de dólares no mundo. Durante a Guerra Fria, quando se verificava a conexão entre parceiros de segurança e possuidores de reservas, o governo estadunidense conseguia organizar o ajustamento econômico mundial de forma que mais lhe conviesse. Hoje, não obstante, caso os Estados Unidos queiram fazer algum tipo de acordo internacional, iriam ter que se envolver com países muito mais desvinculados, o que representa um sério obstáculo para o alcance de um resultado positivo ao seu interesse (MASTANDUNO, 2009).

Existem mais fatores que contribuíram para a derrocada da influência estadunidense no campo comercial. Pode-se citar a ascensão de outras moedas frente ao dólar tanto no comércio mundial, quanto na utilização como meio de reserva. Particularmente o euro merece destaque neste quesito, pois sua estabilidade fez até com que os membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) cogitassem substituir o dólar na precificação do barril do óleo. A globalização também pode ser considerada como outro fator. Ela multiplicou o número de atores na economia mundial, dando mais alternativas comerciais para os países, que antes se voltavam principalmente para o mercado dos Estados Unidos. Além disso, durante a Guerra Fria, o mercado estadunidense era o único responsável por engrenar o crescimento econômico global. Contudo, verifica-se que a União Europeia está cada vez mais autônoma, dependente principalmente do crescimento de seu mercado interno. Tanto o Japão quanto a China também estão transitando sua economia, antes liderada pelas exportações, para uma dependente de seu próprio mercado interno (MASTANDUNO, 2009, p. 151–152).

Finnemore (2009) utiliza uma lógica diferente para explicar a perda de influência dos Estados Unidos. A autora acredita que os estudiosos da polaridade e da estrutura do sistema concentraram muita atenção nas capacidades de poder material, ignorando o chamado material social. Finnemore (2009) procura então fazer o exame das características sociais da estrutura internacional, e credita a elas culpa na perda de influência dos EUA. A primeira dessas características remonta à questão da legitimidade. Para que o polo do sistema possa exercer seu poder de forma efetiva, ele deve buscar legitimação dos outros países. Tendo em vista a concentração de poder no sistema, o polo tem a possibilidade de agir

independentemente dessa legitimação. Mas se optar por seguir este caminho, os outros países passarão a contestá-lo, gerando um ambiente de crise, inclinado a não-cooperação e a violência. Sendo assim, reconhece-se que os demais Estados possuem um poder sobre o polo, já que a fonte da legitimação encontra-se em suas mãos (FINNEMORE, 2009, p. 61–62).

A institucionalização do poder unipolar seria uma segunda característica social da estrutura internacional. Essa institucionalização do sistema criaria barreiras para a ação estadunidense, o que prejudica sua capacidade de influência. Nota-se, sem embargo, que grande parte dessas instituições foi criada pelos próprios Estados Unidos, e ventila-se que elas atuariam, por esta razão, conforme suas preferências. Finnemore (2009) não ratifica essa ideia, asseverando que “construir instituições envolve mais do que simples compromissos auto-vinculativos com unipolo. Leis, regras e instituições têm uma legitimidade própria na política contemporânea, que deriva de seus caracteres particulares racionais-legais e impessoais” (FINNEMORE, 2009, p. 60, tradução nossa⁴¹). Dessa forma, uma vez estabelecidas essas instituições, corrobora-se a difusão do poder no sistema, o que remete a perda de influência do polo.

Uma terceira e última característica social estudada por Finnemore (2009) é a hipocrisia. O polo pode afirmar ser adepto das regras de determinada instituição, mas acaba as violando quando convém. Essa hipocrisia mina não só o respeito pelo polo, como os valores que legitimam o seu poder. A intervenção no Kosovo de 1999 fornece um bom exemplo para análise desse elemento. A justificativa da intervenção era a prestação de um socorro humanitário para os civis albaneses que estavam sendo massacrados pelas forças sérvias de Milošević. Contudo, esta ação, apesar das intenções morais, violou o direito internacional. Os Estados Unidos não foram autorizados a usar as forças da OTAN pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para a ação. Apesar de o governo estadunidense proclamar ser adepto dos princípios da Carta das Nações Unidas, desrespeitou a Carta naquela ocasião, já que a carta expressa a proibição de uso da força sem sua autorização. Além disso, a própria justificativa humanitária foi colocada em xeque, pois foram usados na ação bombardeamentos feitos por aviões que voavam a altas altitudes, sem muita precisão, o que acarretou mortes de civis. Foram usados também armamentos que violam as leis da guerra. Em suma, essa hipocrisia corrói a reputação do polo de poder, abalando sua capacidade de influenciar futuramente

⁴¹ “Constructing institutions involves more than simple credible commitments and self-binding by the unipole, however. Laws, rules, and institutions have a legitimacy of their own in contemporary politics that derives from their particular rational-legal, impersonal character.”

outros Estados, já que estes poderão ter dúvidas se o polo irá cumprir acordos firmados (FINNEMORE, 2009, p. 73–75 e 77–79).

Como é de se esperar, a unipolaridade também traz mudanças para o comportamento dos Estados não-polos. As estratégias desses países devem ser adaptadas à grande concentração de poder de um único Estado. O balanceamento, por exemplo, é uma atividade bastante complexa nesse tipo de sistema, já que, apesar de desejada, apresenta custos que dificultam sua execução. Walt (2009) chama a atenção para a existência de pelo menos cinco estratégias de balanceamento no sistema unipolar. A primeira delas é chamada de *hard balancing*, formulação clássica da teoria da balança do poder. Como já visto, Waltz (2002) acredita que os Estados irão promover a balança através de esforços internos e externos. Segundo Walt (2009), existe alguns exemplos de países procurando contrabalancear os Estados Unidos através do esforço interno. Irã e Coreia do Norte procuraram desenvolver armas nucleares visando deter um eventual ataque dos EUA aos seus países. A China é outro exemplo, já que promove o desenvolvimento de sua força militar objetivando conter o domínio dos Estados Unidos no leste asiático (WALT, 2009, p. 100–101).

Existem também casos de esforços externos de balanceamento contra o poderio do polo, sem, contudo, terem as mesmas características da balança de poder ideal. Por exemplo, a cooperação de segurança entre Síria e Irã ganhou grande impulso após a invasão dos EUA ao Iraque, e as forças militares estadunidenses denunciaram que os dois países estavam ajudando os insurgentes iraquianos. Apesar de não ser considerada uma aliança formal, este conluio entre Síria e Irã pode ser considerado uma forma de esforço para balanceamento, pois seu objetivo sempre foi atrapalhar os interesses dos Estados Unidos na região. A Organização para Cooperação de Xangai também é um exemplo, tendo em vista que China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, e Uzbequistão criaram a organização multilateral com o intuito reforçar os membros frente os Estados Unidos e limitar a influência deste na região (WALT, 2009, p. 101–102).

Observa-se, sem embargo, que esses esforços de balanceamento contra os EUA são um tanto hesitantes, pois nenhuma aliança criada tem como objetivo supremo conter este país. Nenhum desses esforços procurou reunir capacidades de forma a ser capaz de contrabalançar as forças dos Estados Unidos. Walt (2009) acredita que a razão dessa falta de *hard balancing* está relacionada com a baixa ameaça representada pelos EUA. Os países não estariam dispostos a arcar com os custos do balanceamento, a menos que o polo de poder passe a representar uma ameaça real a sua sobrevivência. Isso explica porque, mesmo com a criticada administração de George W. Bush, não houve a formação de uma coligação

balanceadora. A grande maioria dos Estados não possuem temores de uma invasão estadunidense. União Europeia e China podem não concordar com as políticas do governo dos Estados Unidos, mas não percebem que estas tenham ambições expansionistas (WALT, 2009, p. 103).

A segunda estratégia de balanceamento evocada por Walt (2009) é o *soft balancing*. Esse tipo de estratégia procura atacar políticas específicas dos Estados Unidos, em vez das suas capacidades de poder. Enquanto o *hard balancing* se foca na reequilibração de forças do sistema, o *soft balancing* aceita o desequilíbrio de forças, mas busca a geração de resultados positivos nesse quadro. Isso será feito através da formação de coligações de países, que procurarão bloquear políticas indesejáveis do polo. Nas palavras de Walt:

Na era atual de domínio dos EUA, portanto, o *soft balancing* é a coordenação consciente da ação diplomática, a fim de obter resultados contrários às preferências dos EUA, resultados que não poderiam ser obtidos se o balanceadores não partilhassem certo grau de apoio mútuo. Em vez de combinarem forças militares ou realizarem operações conjuntas, *soft balancers* combinam suas forças diplomáticas, a fim de defender seus interesses. Por definição, *soft balancing* pretende limitar a capacidade dos Estados Unidos de impor suas preferências sobre os outros (WALT, 2009, p. 104, tradução nossa⁴²).

Alguns críticos não percebem o *soft balancing* como uma estratégia de balanceamento, pois ela não seria diferente do poder de barganha que sempre foi uma característica da política internacional. Walt (2009) discorda disso, pois para ele, se trata de uma ação coordenada e que aumenta o poder dos Estados. Além do mais, cada país acaba criando compromissos com os demais, pois todos estão preocupados com o domínio do polo. Assim, parece plausível rotular o *soft balancing* como uma estratégia de balanceamento. Um bom exemplo de seu emprego foi o insucesso do governo estadunidense de conseguir autorização do Conselho de Segurança da ONU para sua guerra preventiva contra o Iraque, em 2003. Os Estados Unidos só contaram com três votos a favor no Conselho, mesmo com as diversas acusações de tirania do governo de Saddam Hussein e da suposição de que o país estivesse produzindo armas de destruição em massa. Contribuiu decisivamente para o malogro estadunidense a posição unificada de França, Rússia e Alemanha, que permitiu que países com menos poder, como o México e Camarões, resistissem à pressão dos EUA para

⁴² “In the current era of U.S. dominance, therefore, soft balancing is the conscious coordination of diplomatic action in order to obtain outcomes contrary to U.S. preferences, outcomes that could not be gained if the balancers did not give each other some degree of mutual support. Instead of combining military forces or conducting joint operations, soft balancers combine their diplomatic assets in order to defend their interests. By definition, soft balancing seeks to limit the ability of the United States to impose its preferences on others.”

aprovação da ação. Destarte, a posição unificada dos países rechaçou a medida desejada pelo polo, fazendo com que este não conquistasse legitimidade, apoio político e econômico para ir à guerra contra o Iraque. Não obstante, o caso aqui analisado também mostra as restrições do *soft balancing*, já que este não foi suficiente para vetar a ação estadunidense. Os *Six-Party Talks*⁴³, para as negociações com a Coreia do Norte, assim como o EU3⁴⁴, para as discussões com o Irã, também são exemplos de *soft balancing*. Apesar de terem o propósito de controlar a proliferação de armas nucleares, também contribuíram para que os Estados Unidos não adotassem uma medida unilateral nos casos. Com efeito, o EU3 fez com que o polo negociasse diretamente com o Irã, via antes rejeitada pelo governo estadunidense (WALT, 2009, p. 104–106).

A terceira estratégia de balanceamento é aquela exposta por Layne (2006), o *leash-slipping*. Como visto, esse tipo de estratégia não procura contrabalançar o polo no curto prazo, mas tenta gerar uma maior autonomia do país frente às incertezas futuras. A quarta estratégia citada por Walt (2009) é a de *bandwagoning*, que ocorreria quando o Estado procura se alinhar com aquele que representa a sua maior ameaça, neste caso, o polo. Com o alinhamento, os países têm a expectativa de que o polo não intervenha neles. É uma estratégia bastante arriscada, já que o destino do Estado fica sujeito ao imperativo do polo de poder. Wohlforth (1999) acreditava que o *bandwagoning* seria comum no sistema unipolar, pois neste caso, a formação do *hard balancing* seria muito difícil. Além disso, o alinhamento com o polo poderia ser uma opção bastante atrativa, já que poderia render ganhos ao país. Contudo, Walt (2009) enxerga raros exemplos genuínos de *bandwagoning* nessas duas últimas décadas. De fato, apesar das demonstrações de força e da sua inquestionável supremacia militar, Iraque, Coreia do Norte, Sérvia, Síria, Irã e, de certa forma, a China, não se mostraram em nenhum momento inclinados a adotar um alinhamento com os EUA. Dessa forma, parece estar claro que o *bandwagoning* não será comum, até mesmo na unipolaridade. Aparentemente, essa estratégia só será adotada por um país fraco e que tenha interesses pouco conflitantes com os do polo, o que permitirá o ajuste do lado fraco e não necessitará de maiores ações do lado forte. A decisão da Líbia de abandonar seu posicionamento antiocidental e desistir do programa de desenvolvimento de armamento não-convencional pode ser considerado um exemplo de *bandwagoning*. Efetivamente, o temor dos Estados Unidos tomou parte na mudança de estratégia, corroborada também pela deterioração

⁴³ Reuniões entre Estados Unidos, Coreia do Norte, China, Japão, Rússia e Coreia do Sul para buscar uma resolução pacífica para a ameaça representada pelo programa nuclear norte-coreano.

⁴⁴ Negociações entre França, Alemanha, Reino Unido (EU3) e Irã a respeito de seu programa nuclear.

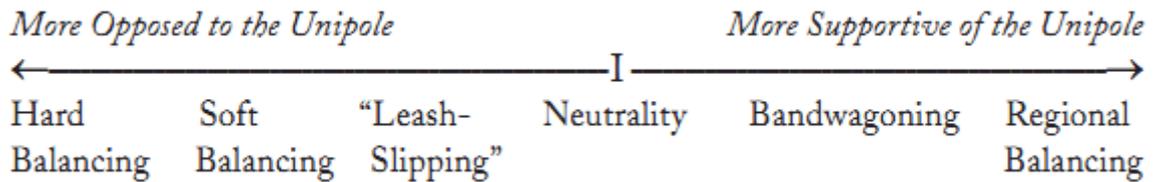
econômica do país, que sofria sanções multilaterais desde 1992.⁴⁵ Assim, ao se alinhar com os EUA, o governo líbio conseguiu se manter no poder e não foi mais contestado pelo polo (WALT, 2009, p. 108–110).

Finalmente, a quinta estratégia de balanceamento verificada por Walt (2009) é a do balanceamento regional. Os países escolherão essa estratégia em contextos de presença de uma ameaça regional, onde a aliança com um polo funciona como mecanismo de proteção. Diversos Estados utilizam esse tipo de balanceamento, como, por exemplo, aqueles localizados no leste europeu. Polônia, Hungria e países do báltico se sentem ameaçados pela Rússia e, como forma de defesa, procuraram adesão à OTAN. Na Ásia, governos têm preocupações com a estabilidade da Coreia do Norte, da Indonésia e de outros países e, assim, procuram respaldo na aliança com os Estados Unidos. A ascensão da China também é motivo de apreensão na região, fazendo com que Taiwan, Japão, Vietnã, Singapura, Malásia, Indonésia, Filipinas e Índia sejam simpáticos à proximidade com o polo. No Oriente Médio diversos países, do mesmo modo, procuram proteção dos EUA. Para Israel, essa aliança é vital, mas também foi importante para países como Egito, Arábia Saudita, Jordânia, Kuwait, Qatar, Omã e Barein antes da chamada “primavera árabe”. Faz-se necessário ressaltar que a opção pelo balanceamento regional é dependente da localização geográfica do polo, já que sua maior proximidade acabaria o transformando em ameaça para os países (WALT, 2009, p. 111-114).

A Figura 1 resumiria as opções de balanceamento que os Estados têm no sistema unipolar. Em resumo, espera-se que os países adotem o *soft balancing* sempre que os Estados Unidos almejem a guerra preventiva como forma de ação, ou alguma outra medida unilateral que os desagrade. Os países optarão pela neutralidade quando não sentirem qualquer tipo de ameaça no sistema, quando encaram múltiplas ameaças igualmente perigosas ou quando desejam tentar seguir uma via reservada, sem inclinações. Constata-se que apenas a Suíça é realmente neutra no sistema atual, pois o polo normalmente força os países a declararem seus posicionamentos. O balanceamento regional, para Walt, será a estratégia preferida pela maioria dos Estados, favorecida em sua execução na medida em que a ameaça do país representar ameaça para o polo do sistema (WALT, 2009, p. 114–116).

⁴⁵ As sanções foram impostas diante da recusa do governo líbio de extraditar os acusados pelo atentado do voo PanAm, que matou 270 pessoas, no ano de 1988.

FIGURA 1 — Estratégias de balanceamento da unipolaridade



Fonte: Walt (2009: 101).

A unipolaridade também altera a forma de construção de alianças. Estas não estariam vinculadas apenas ao propósito contrabalanceador, já que também seriam úteis para influenciar as políticas externas dos outros Estados ou coordenar políticas de âmbito regional. Desse modo, os países que se aliam aos Estados Unidos não o fazem de forma passiva. Procuram influenciar setores da sociedade, criando um quadro mais positivo para o alcance de seus interesses. Walt (2009) observa que alguns países irão se focar na aliança com as elites estadunidenses, o que permitiria maior influência nas ações do polo. Outros Estados tentarão ganhar voz na política doméstica dos Estados Unidos, através do uso de grupos étnicos ou daqueles simpáticos a sua causa. De fato, o governo de Washington recebe pressão de lobbies israelenses, gregos, armênios e, mais recentemente indianos. Este último foi, inclusive, fundamental para aprovação de um tratado de segurança entre Índia e Estados Unidos, em 2006. Não obstante, nota-se que a estrutura do sistema unipolar diminuiu drasticamente as oportunidades que os Estados têm para ganhar influência na política do polo. Assim como Diniz (2006), Walt (2009) acredita que os Estados têm pouco poder de barganha com os EUA, principalmente por não terem como ameaçá-los com um realinhamento ou com a perspectiva que a sua ajuda é fundamental para a manutenção de seu domínio. Esta situação era possível na época em que o sistema era bipolar; no sistema unipolar é um tanto mais remota (WALT, 2009, p. 97–99 e 116–119).

A expectativa de paz no sistema também é afetada pela unipolaridade. Um dos argumentos de Wohlforth (1999) que alicerçam sua crença de maior pacificidade do sistema unipolar com relação aos demais é a diminuição da incerteza envolvida. Em novo estudo, Wohlforth (2009) procura corroborar essa ideia e utiliza, para isso, a Teoria de Identidade Social⁴⁶. Para o criador desta teoria, Henri Tajfel, os seres humanos possuem necessidades de autodeterminação e autoestima que os motivam a definir sua identidade a partir da

⁴⁶ Para mais detalhes, conferir Henri Tajfel, “Human Group and Social Categories: Studies in Social Psychology”, Cambridge: Cambridge University press, 1981, p. 251.

comparação com outros indivíduos de seu grupo, com o desejo de encontrar um resultado favorável para si. Verifica-se, desse modo, um anseio intrínseco por superioridade de status. Wohlforth (2009) acredita que não exista grande diferença entre o comportamento individual e aquele dos Estados, já que estes são constituídos por pessoas. Assim, os países também se comparam uns aos outros, com a expectativa de terem um status superior aos demais na sociedade internacional. Porém, nem sempre é fácil a visualização de quem merece um status superior no sistema. Alguns atores podem possuir atributos bastante semelhantes aos outros ou ainda, um portfólio de capacidades assimétrico, o que permite que alguma das dimensões de poder possa ser rivalizada. Isso geraria uma inconsistência de status, o que fomentaria o conflito entre as nações. A unipolaridade, sem embargo, é caracterizada pela preponderância de um Estado em todas as dimensões do poder, o que faz com que a competição por status no sistema seja dirimida e, com isso, as chances de conflito. Os países, ao se compararem com os Estados Unidos, não possuem dúvidas de sua superioridade, o que torna mais clara a definição de suas identidades e rechaça as chances de questionamento sobre o status que lhes é atribuído. Isso explicaria, portanto, a ausência de embates entre grandes poderes desde o fim da Guerra Fria e porque sistemas bipolares e multipolares seriam mais tendentes à guerra (WOHLFORTH, 2009, p. 34–36 e 39–41).

A durabilidade do sistema unipolar continua sendo foco de debate. Para Ikenberry, Wohlforth e Mastanduno (2009), essa durabilidade irá depender, sobretudo, dos desenvolvimentos de capacidade e do comportamento do polo. Uma das hipóteses sobre este tema é de que a unipolaridade se autorreforçaria. O polo estaria tão distante dos demais atores que seria o único que poderia aproveitar os benefícios dos retornos crescentes de escala, principalmente na indústria militar. Pelo menos nesta área, nenhum país teria condições de competir com os Estados Unidos nas próximas décadas. Outra hipótese é de que esteja dentro da unipolaridade o embrião de sua própria destruição. Estados dominantes acabariam criando ambientes propícios para corrupção interna. Além disso, o sucesso e os privilégios desfrutados pelo polo seriam grandes incentivadores para que os demais países se autodesenvolvessem. Ainda, a globalização difunde benefícios que permitiriam Estados localizados nas periferias do globo reforçar suas economias e competir com os Estados Unidos. Ademais, a análise do comportamento do polo também é importante. Os Estados Unidos podem agir de modo a desencorajar a competição no sistema, com o aprofundamento da integração e dos benefícios gerados por ela. Por outro lado, o polo também poder acabar adotando um comportamento mais agressivo, que fomente maior insegurança entre os países e

seus desejos de mudança do sistema (IKENBERRY, MASTANDUNO & WOHLFORTH, 2009, p. 23–24).

Conclui-se, com tudo o que foi apresentado na corrente seção, que a unipolaridade provocou grande impacto nas relações internacionais. Enquanto ela durar, será um fator capital para o entendimento da política externa dos Estados e da política mundial. Talvez a maior contribuição dos recentes estudos sobre unipolaridade tenha sido a revisão da proposta feita por Wohlforth de que o contrabalanceamento é inviável neste tipo de sistema. Walt (2009) demonstrou que essa constatação pode até ser válida para o chamado *hard balancing*, mas não para o *soft balancing*, que estaria sendo frequentemente utilizado pelos países em suas estratégias.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 1999, Wohlforth lança um trabalho que tem por objetivo explicar o sistema internacional vigente. Algumas ideias que apresenta, sem embargo, iam de encontro com aquilo que era previsto pela Teoria Realista Defensiva. Waltz (2002) acreditava que se formariam contrabalanças à concentração de poder em um único Estado. Já Wohlforth (1999) pensava que essa afirmação só era válida para um sistema em que o país ainda não tivesse alcançado a condição de polo único. Assim, no caso dos Estados Unidos, por já ter a liderança do sistema consolidada, não haveria formação de balanças de poder. Ao contestar aquilo que é um dos alicerces que fundamentam o Realismo Estrutural, Wohlforth parecia induzir a um questionamento ainda maior: o da validade da teoria como um todo.

O estudo minucioso da teoria de Waltz e da proposição de Wohlforth, contudo, afasta essa possibilidade. Os dois lados em questão não são mutuamente excludentes. Pelo contrário, parecem ser complementares. Wohlforth, inclusive, faz uso de ideias de Waltz para desenvolver seu trabalho. Por exemplo, a incerteza é vista em ambos os trabalhos com fontes geradoras de instabilidade no sistema. Nesse contexto, para Waltz, o sistema bipolar era mais estável que o multipolar, pois os erros de cálculo seriam mais difíceis de ocorrer. Wohlforth utiliza a mesma lógica para acreditar que o sistema unipolar era o mais estável de todos. Neste, o nível de incerteza seria ainda mais reduzido, tornando o sistema unipolar o mais pacífico de todos.

Efetivamente, Wohlforth faz uso de uma lacuna da Teoria da Balança de Poder para desenvolver argumentativamente a ideia de unipolaridade. Para o autor, os neorealistas fizeram uma interpretação errônea da Teoria, já que eles não perceberam que ela se dirige apenas a casos de ascensão de um país à condição de polo. A Teoria da Balança de Poder, segundo Brooks e Wohlforth (2008), não teria postulados para situações em que a unipolaridade é o status quo do sistema. Esse hiato teórico é que permite Wohlforth lançar sua proposição, com asserções de que a unipolaridade é inclinada à paz e durável. Ademais, Wohlforth (1999) mostrou que o balanceamento de poder também pode servir aos interesses do polo. Com a utilização do balanceamento regional, o país teria uma ferramenta eficaz para a manutenção de sua liderança na sociedade internacional.

Se a proposição de Wohlforth (1999) é considerada uma crítica a teoria de Waltz (2002), deve-se ficar claro que é apenas uma crítica pontual, e não invalida a teoria. De forma resumida, verifica-se que a divergência entre os autores é gerada pela discordância na forma

de aplicação da Teoria da Balança de Poder. Com efeito, existe uma falta de sintonia conceitual-metodológica entre os dois estudiosos. Eles diferem quanto à concepção de capacidade de poder ou do que representaria o esforço de balanceamento. Wohlforth (1999) adiciona elementos geográficos a ideia de capacidade de poder que não eram contemplados por Waltz, por exemplo. O esforço balanceador, por sua vez, parece ter um sentido mais estrito para Wohlforth e mais lato para Waltz. Este acredita que a modernização das forças armadas chinesas constitui um esforço de balança. Wohlforth, contudo, não corrobora esta ideia. Para ele, se a suposição de Waltz é verdadeira, a noção de balanceamento teria que ser “definida tão expansivamente que incluiria qualquer empenho de qualquer Estado para melhorar sua capacidade militar” (BROOKS; WOHLFORTH, 2008: 43, tradução nossa⁴⁷). Assim, apesar dos crescentes gastos da China com a área militar, ela não estaria procurando contrabalancear os Estados Unidos. A atualização das forças armadas chinesas seria uma necessidade do país, já que estas ainda se encontrariam em bases organizacionais e tecnológicas primitivas (BROOKS; WOHLFORTH, 2008: 43).

A proposição recebeu censuras de neorealistas, como era de se esperar. Waltz (2000) e Layne (2006) têm como argumento central de suas críticas a afirmação de que balanças de poder estavam se formando no sistema atual. Ambos os autores também concordam que não exista nada que os Estados Unidos possam fazer para evitar o aparecimento de novos polos no mundo. Não obstante, a análise dessas críticas sugere que os neorealistas estão inclinados a aceitarem certas ideias propaladas por Wohlforth (1999). Efetivamente, não se observam censuras com relação à unipolaridade ser pacífica e estável. Waltz parece até considerar a possibilidade de que essa configuração de sistema possa ter certa durabilidade. Em entrevista no ano de 2003⁴⁸, Waltz comentou que acreditava na preservação da unipolaridade por mais três ou quatro décadas. É preciso fazer a ressalva que talvez Waltz não considere um período de 50 ou 60 anos como durável. Mas também não se pode afirmar que o sistema retornou à multipolaridade rapidamente, como o autor previa em seu artigo de 1993.

O trabalho de Walt (2009) fornece grande contribuição ao debate Waltz-Wohlforth, principalmente por revisar o funcionamento da balança de poder no sistema unipolar. Walt (2009) crê que existam pelo menos cinco estratégias de balanceamento que os

⁴⁷ “[...] so expansively as to include any effort by any state to enhance its military capacity.”

⁴⁸ Entrevista dada ao programa *Conversations with History*; Institute of International Studies, UC Berkeley, 10 de fevereiro de 2003.

países podem adotar na unipolaridade, nomeadamente *hard balancing*, *soft balancing*, *leash-slipping*, *bandwagoning* e balanceamento regional. Para o autor, estratégias de contrabalanceamento estão sendo adotadas pelos países para promover um reequilíbrio da correlação de forças do sistema. Através do *soft balancing* e, em menor medida, do *hard balancing* e do *leash-slipping*, os países estão buscando contrapor os Estados Unidos. Destarte, o estudo de Walt (2009) fornece aquilo que Waltz (2000) e Layne (2006) demandavam, ou seja, o reconhecimento da existência de balanças de poder na atualidade. Concomitantemente, Walt afirma que as balanças regionais – que dão suporte ao polo – são as estratégias mais comumente adotadas pelos países, tendo em vista que a localização geográfica dos Estados Unidos não representa ameaça à grande maioria dos atores internacionais. Esta é a mesma percepção de Wohlforth (1999). Em suma, o estudo de Walt (2009) ajudou a aproximar as linhas de pensamento de Waltz e Wohlforth, pois fez a revisão daquilo que constituía uma zona de choque entre os dois autores.

O mundo de hoje é inquestionavelmente unipolar. O que ainda pode ser duvidoso é o quanto irá durar essa sua configuração. Desde o início da atual crise econômica mundial, muito se fala de uma perda do poder relativo dos Estados Unidos. O grande crescimento da economia chinesa nos últimos anos parece reforçar essa percepção. De fato, Waltz (2000), Layne (2006) e Mearsheimer (2011) acreditam que seja a China o país com maior potencial de concorrer com os Estados Unidos no futuro. Mas é preciso enfatizar que, a partir dos dados informados no estudo de Brooks e Wohlforth (2008), ainda serão necessárias algumas décadas até que isso venha a ocorrer. No ano de 2006, os gastos chineses com a área militar representaram apenas 22,8%⁴⁹ dos gastos estadunidenses nesse mesmo setor. Tendo por base apenas esta variável, parece lógica a constatação de que a China não age de maneira decisiva para diminuir a disparidade entre as suas forças armadas e aquelas dos Estados Unidos. Se adicionada a desigualdade tecnológica entre os setores militares dos dois países, e a habilidade singular dos EUA de converter riqueza em poder militar – possível graças a décadas de investimentos massivos em infraestrutura –, a perspectiva de um equilíbrio de forças se torna ainda mais longínqua (BROOKS; WOHLFORTH, 2008: 44). Em outras palavras, verifica-se a impossibilidade do país asiático de projetar seu poder mundialmente nas próximas décadas, pelo menos da maneira que os Estados Unidos projetam hoje.

⁴⁹ Fonte: International Institute for Strategic Studies, *The Military balance*, 2007. Cálculos baseados na taxa de câmbio de mercado.

A literatura de relações internacionais não coloca dúvidas sobre o caráter bipolar do sistema durante a Guerra Fria. Porém, essa bipolaridade pode ser justificada apenas pela correlação de forças na área de segurança internacional. No campo econômico, a União Soviética não tinha meios de concorrer com os Estados Unidos⁵⁰ (MASTANDUNO, 2009: 123-124). Essa constatação sugere que, em última análise, a correlação de forças econômicas não dita o rótulo do sistema. Destarte, conclui-se que, enquanto os EUA não possuírem rivais capazes de competir com o seu exército, o sistema será unipolar. Mesmo que a China alcance os números da economia estadunidense, ela só irá ascender à condição de polo quando tiver uma força militar com o mesmo nível daquela que os Estados Unidos dispõem.

O presente trabalho verificou que existem algumas questões dentro da temática da unipolaridade que ainda necessitam de maior atenção dos estudiosos de Relações Internacionais. Uma delas se refere à conceituação de capacidade de poder. Como já comentado, os autores adotam interpretações diferentes para esta noção, o que constitui problema metodológico para a comparação de suas ideias. Assim, deve-se averiguar, por exemplo, se a geografia é de fato um item do poder material de um Estado, como afirma Wohlforth (1999), ou qual seria o papel das capacidades nucleares dos países. Uma segunda questão pendente é referente à ideia de durabilidade. Não obstante, reconhece-se que esta problemática envolve fatores subjetivos, como a percepção individual sobre o tempo. Talvez mais importante que a ideia de durabilidade seja a de estabilidade do sistema. O tempo de preservação de determinada configuração de sistema parece ser mais uma consequência de quão estável ele é.

Nos últimos anos, alguns países conquistaram maior projeção internacional. Um deles é o Brasil, que chegou a ser considerado modelo para o enfrentamento da crise econômica mundial. Além disso, comenta-se que o País é um polo ambiental, um polo de recursos naturais, um polo de *commodities*. Tudo isso fomenta um ambiente interno de muito otimismo, onde a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas representaria o reconhecimento internacional do novo status desfrutado pelo Estado brasileiro. Contudo, do ponto de vista teórico, o Brasil está longe de se tornar um polo de poder. Apesar do crescimento verificado nos últimos anos, a economia nacional possui números modestos se comparados com os dos Estados Unidos ou até mesmo com os da China. A capacidade militar brasileira também não possui os requisitos para ser considerada

⁵⁰ Enquanto o PIB dos EUA, em 1950, representava cerca 50% do agregado econômico dos seis maiores países (Estados Unidos, França, Japão, Grã-Bretanha, Alemanha e União Soviética), o PIB da URSS representava apenas 18%. Em 1985, a economia estadunidense tinha declinado para 33%, enquanto a URSS para 13%.

uma potência na área. Para piorar o quadro, a modernização de suas forças armadas tem encontrado dificuldades orçamentárias para sua viabilização. Por fim, verifica-se que o Brasil possui uma restrição à condição de polo de poder engravada na sua Constituição. Apesar de aplaudida internacionalmente por mostrar o caráter pacífico da nação, ela proíbe o desenvolvimento de armamentos nucleares, o que limita o Brasil a um status de potência de segunda ordem. É preciso enfatizar que a presente constatação não advoga a produção de armas nucleares, apenas faz uma análise sob a perspectiva do Realismo Estrutural e consoante com a proposição de Wohlforth. Enfim, se o País busca ser um polo de poder internacional, é essencial que reavalie sua estratégia e suas prioridades políticas.

6 REFERÊNCIAS

BROOKS, Stephen G.; WOHLTFORTH, William C. **World Out of Balance**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. Kenneth Waltz. In: MEDEIROS, Marcelo; LIMA, Marcos C.; VILLA, Rafael; REIS, Rossana R. (Orgs.). **Clássicos das Relações Internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2010.

DINIZ, Eugenio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade — uma discussão teórica realista. **Contexto Internacional**, vol. 28, nº2, pp. 505–565, 2006.

FERNANDES, Antonio S. A Path Dependency e estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, 1º semestre, 2002.

FINNEMORE, Martha. (2009), Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity. **World Politics**, vol. 61, nº1, p. 58–85, 2009.

FUKUYAMA, Francis. The End of History?. **The National Interest**. Summer, p. 3–18, 1989.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, vol. 78, nº 2, 1999.

IKENBERRY, John G.; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. Introduction Unipolarity, State Behavior, and Systemic Consequences. **World Politics**, vol. 61, nº1, p.1–27, 2009.

JERVIS, Robert. Unipolarity: A Structural Perspective. **World Politics**, vol. 61, nº 1, p. 188–213, 2009.

KENNEDY, Paul. The Eagle has Landed. **Financial Times**, Londres, 2 de fevereiro de 2002.

KAUFMAN, Stuart J.; LITTLE, Richard; WOHLFORTH, William C. (Eds.). **The Balance of Power in World History**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, vol. 70, nº1, p. 23–33, 1990.

_____. The Unipolar Moment Revisited. **The National Interest**, nº 70, pp. 5–17, 2002.

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why Great Powers Will Rise. **International Security**, vol. 17, nº 4, pp. 5–51, 1993.

_____. America's Middle East grand strategy after Iraq: the moment for off shore balancing has arrived. **Review of International Studies**, vol. 35, nº1, p. 5–25, 2009.

MASTANDUNO, Michael. System Maker and Privilege Taker: U.S. Power and the International Political Economy. **World Politics**, vol. 61, n° 1, p. 121–154, 2009.

MEARSHEIMER, John J. Imperial by Design. **The National Interest**, Jan-Fev, 2011.

PECEQUILO, Cristina S. **Introdução às Relações Internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2004.

POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundations of U.S. Hegemony. **International Security**, vol. 28, n° 1, p. 5–46, 2003.

VIOTTI, Paul R. KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism and Beyond**. Boston: Allyn & Bacon, 1998.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. Londres: Cornell University Press, 1987.

_____. Alliances in a Unipolar World. **World Politics**, vol. 61, n° 1, p. 86–120, 2009.

WALTZ, Kenneth N. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**, vol. 18, n° 2, p. 44–79, 1993.

_____. Evaluating Theories. **American Political Science Review**, vol. 91, n° 4, pp. 913–917, 1997.

_____. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, vol. 25 n° 1, p. 5–41, 2000.

_____. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, vol. 24, n° 1, p. 5–41, 1999.

_____. Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. **World Politics**, vol. 61, n° 1, p.28–77, 2009.

WOHLFORTH, William C.; LITTLE, Richard; KAUFMAN, Stuart J.; KANG, David; JONES, Charles A.; HUI, Victoria Tin-Bor; ECKSTEIN, Arthur; DEUDNEY, Daniel; BRENNER, William J. Testing Balance-of-Power Theory in World History. **European Journal of International Relations**, vol. 13, n° 2, p. 155–185, 2007.