

## **A ASSIMETRIA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: Uma análise comparativa do conceito para Aron, Bull e Waltz**

*Patrícia Nogueira Rinaldi<sup>1</sup>*

**Resumo:** O artigo analisa o conceito de assimetria nas Relações Internacionais, demonstrando que a desigualdade do poder no sistema internacional é central na definição dos elementos constitutivos dessa área do conhecimento. O trabalho apresenta os elementos formais das teorias das Relações Internacionais, identificando o papel da assimetria em um sistema anárquico propenso ao equilíbrio de poder. Ademais, são analisadas as manifestações da assimetria no sistema na configuração das ordens internacionais e da interdependência. Para tanto, é feita uma comparação da argumentação teórica de Hedley Bull, Kenneth Waltz e Raymond Aron, autores que, a despeito de seus fundamentos teóricos distintos, identificam na assimetria um conceito central das Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** anarquia internacional; assimetria internacional; teoria das Relações Internacionais.

**Abstract:** This paper analyses the concept of asymmetry in International Relations, showing that the power inequality in the international system defines the constitutive elements of this field. The paper presents the formal elements of International Relations, identifying the role of asymmetry in an anarchical system prone to the balance of power. It also analyses the manifestations of this asymmetry concerning the configuration of international orders and interdependence. In order to do so, the paper compares the theoretical arguments of Hedley Bull, Kenneth Waltz and Raymond Aron, academics who, despite of their theoretical differences, identify the international asymmetry as a key concept in the field of International Relations.

**Key words:** international anarchy; international asymmetry; International Relations Theory.

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutoranda em Ciência Política pela UNICAMP. Atualmente é professora do curso de Relações Internacionais da FACAMP. E-mail: pnrinaldi@gmail.com.

## 1. INTRODUÇÃO

A definição mais elementar do objeto de estudo das Relações Internacionais (RI) – o sistema internacional (SI) – consiste em conjunto de unidades soberanas organizadas de forma anárquica. Embora essa seja uma afirmação recorrente nas RI, as duas interpretações extraídas dessa definição não são fortuitas, e trazem complexas consequências teóricas: pode-se entender anarquia simplesmente como a ausência de um poder centralizado; ou então, a anarquia pode significar uma situação de caos e instabilidade frente à possibilidade iminente, embora imprevisível, de conflitos entre os Estados.

Frente a esta segunda interpretação, aos teóricos da área colocou-se a necessidade de demonstrar a existência de certas regularidades nas interações entre Estados. Pois muito pouco poderia ser tratado e desenvolvido no âmbito das RI apenas em uma situação de caos sistêmico. Tornou-se problemático desvendar algum mecanismo estabilizador capaz de reduzir as incertezas inerentes a uma esfera da realidade carente de uma autoridade central, trazendo maior previsibilidade e ordem, mesmo que precárias, ao SI.

Apontar um padrão na dinâmica do sistema somente é possível se forem introduzidos elementos hierarquizadores capazes de definir comportamentos regulares entre os Estados mesmo na ausência de um governo central. Mas comportaria no interior da anarquia uma hierarquia? É nesse aspecto que a assimetria se torna elemento fundamental para o estabelecimento de padrões nas relações entre Estados e para o desenvolvimento teórico das RI. A importância da assimetria – definida como as desigualdades de poder entre os atores do sistema – é ressaltada pelas mais distintas vertentes teóricas da disciplina. Assim, o objetivo desse artigo é o de apresentar o papel da assimetria nas RI a partir da argumentação teórica de três autores expoentes desta área do conhecimento: Kenneth Waltz, Hedley Bull, e Raymond Aron.

Embora não seja o escopo desse artigo analisar os fundamentos teóricos dos três autores, e muito menos discutir em que paradigma das RI<sup>2</sup> eles se encaixam – mas sim compreender a maneira como esses autores trabalham com o conceito de assimetria de poder – faz-se necessário apresentar brevemente suas posturas teóricas, que ao longo da análise tornar-se-ão mais evidentes.

---

<sup>2</sup> A noção de paradigma nas RI é utilizada para classificar as teorias da área segundo escolas de pensamento. Como ressalta Gonçalves (2003, p. 15), a ideia de paradigma nas RI se afasta do termo cunhado por Thomas Kuhn e expressa o caráter fragmentado das formulações teóricas nesse campo do conhecimento. Enquanto os três autores poderiam ser alocados no paradigma realista em virtude da premissa de que o Estado é o principal ator das RI, é comum identificar Waltz com a escola neorrealista, Bull com a escola inglesa enquanto a praxeologia de Aron é alocada entre os tradicionalistas e aqueles voltados para as teorias sistêmicas.

A teoria apresentada por Kenneth Waltz em *Teoria das Relações Internacionais* (1979) postula que a estrutura sistêmica regida pelo princípio ordenador anárquico por si só traz estabilidade ao sistema, já que determina indiretamente aos Estados um feixe de possibilidades de ação. Entretanto, Waltz não exclui de sua argumentação as relações de assimetria conformadas no nível das unidades em interação. Para exercer as mesmas funções, os Estados possuem diferentes capacidades, oriundas tanto de meios internos (como desenvolvimento econômico, poder militar etc.), quanto de meios externos (como alianças ou enfraquecimento do inimigo). Por outro lado, há limites para a expansão da assimetria, impostos pelos próprios constrangimentos estruturais, impedindo que os Estados cumpram seu objetivo máximo de domínio universal. Waltz retoma, pois, o argumento do equilíbrio de poder como mantenedor da anarquia e controlador da exacerbação das assimetrias entre Estados ao ponto de efetivar-se um império universal.

Hedley Bull dedica-se, em *A sociedade anárquica* (1977), ao estudo das relações entre a anarquia do SI e as possibilidades tangíveis de construção de uma ordem internacional. Esforça-se em retirar a noção de caos nas interações estatais ao fazer crítica à comparação entre o SI e o estado de natureza hobbesiano, e para tanto, explicita a assimetria existente entre os atores estatais. Enquanto no hipotético estado de natureza o poder de cada um dos indivíduos é similar, potencializando a luta de todos contra todos, no SI o poder é passível de ser distribuído assimetricamente entre os atores, introduzindo mecanismos de construção de uma ordem internacional. Bull aponta a ação das grandes potências como uma “instituição” fundamental da Sociedade Internacional, pois são elas que definem – com o reconhecimento dos demais Estados – os temas da agenda internacional, bem como os direitos e obrigações peculiares de cada um. Ademais, Bull aponta a assimetria não apenas como fator que cria ordem, mas também que define objetivos comuns entre os Estados e o próprio senso de justiça internacional.

A praxeologia de Raymond Aron – oriunda da concepção de que em um sistema anárquico e em contínua mutação toda transformação e desestabilização é específica, e, portanto, histórica – é apresentada, na obra *Paz e Guerra entre as Nações* (1962), a partir de dois conjuntos de variáveis fundamentais que explicitam a estrutura oligopolística do SI. O primeiro deles é a configuração da relação de forças, que, de acordo com sua concentração, pode conformar um sistema pluripolar ou bipolar. Já o segundo conjunto é a homogeneidade ou heterogeneidade do sistema, que referem-se aos princípios sobre os quais os Estados organizam-se internamente, sendo mais estáveis e previsíveis aqueles sistemas organizados sobre valores e regimes similares. Para Aron, essas variáveis permeiam qualquer circunstância

histórica e incorporam as formas de assimetria entre os Estados. Porém, devido à anarquia, não é possível estabelecer padrões de comportamento para os atores do SI para além disso, de modo que as ordens internacionais serão sempre precárias.

A análise do conceito de assimetria para os três autores será feita em duas seções. Na primeira, serão apresentadas as categorias constitutivas das teorias das RI em termos da estrutura e da dinâmica do SI, propenso ao equilíbrio de poder. Na segunda seção, o objetivo é apresentar as configurações que podem ser estabelecidas entre os Estados segundo suas intencionalidades, como é o caso da ordem internacional e da interdependência. Ambas as configurações do sistema, ordem e interdependência, não poderiam ser engendradas na ausência de uma desigualdade de poder no SI. As considerações finais explicitam como o conceito de assimetria constitui-se em um critério pertinente de comparação entre escolas teóricas distintas, justamente por se tratar de um elemento intrínseco ao SI.

## **2. O SISTEMA ASSIMÉTRICO**

Guardadas as devidas disparidades teóricas entre Aron, Bull e Waltz, a concepção das RI em termos de um sistema anárquico é o elemento constitutivo fundamental da teoria dos três autores, e, de maneira geral, da maioria das teorias das RI. Nessa seção, o objetivo é apresentar o papel da assimetria nas variáveis fundamentais que explicam a estrutura e a dinâmica do SI. Em função da anarquia, a interação entre os Estados desenrola-se segundo o princípio do equilíbrio de poder, que assume diferentes configurações conforme a distribuição de poder entre os Estados. Tal distribuição assimétrica configura certa hierarquia e outras diferenciações inequívocas entre os Estados, que refletem diretamente nos meios de condução de suas políticas externas e projeção no SI.

### **2.1.A especificidade do objeto: o sistema anárquico**

A concepção mais elementar das RI está relacionada à ideia de sistema: a partir da interação regular entre os principais atores, que são os Estados<sup>3</sup>, é engendrada uma dinâmica capaz de articular tais relações, formando assim um todo coerente: “(...) quando os Estados

---

<sup>3</sup> Não será escopo desse artigo discutir a definição substantiva de Estado para esses autores. Será adotada a definição jurídica/formal de uma entidade política que detém base territorial, governo, população e reconhecimento diplomático.

mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema”, afirma Bull (2002, p. 15). Mas ainda é preciso diferenciar este contato regular dos Estados das demais interações entre outras unidades políticas que não os Estados; isto é, qual é a particularidade do SI em comparação a outros domínios sociais?

Para tanto, é necessário delimitar o objeto de estudos das RI – que é o próprio SI – segundo sua especificidade, que é a condição anárquica do sistema. Aron, Bull e Waltz entendem a anarquia como a ausência de um governo, ou de um poder centralizado. Como coloca Aron (1985, p. 382): “Sabe-se que Max Weber definia o Estado como o ‘monopólio da violência legítima’. Digamos que a sociedade internacional se caracteriza pela ‘ausência de uma instância que detenha o monopólio da violência legítima’”.

A condição anárquica do sistema implica em suas características básicas: a pluralidade de unidades soberanas; a necessidade do cálculo perante o comportamento dos demais; a ausência de regras e normas obrigatórias; e o direito ao uso da força. Quando cada Estado depende apenas de si próprio para existir, não há a certeza da ação dos outros atores. Por isso, o conflito e a possibilidade de guerra não podem ser excluídos de suas relações: o uso da força é o meio perene das unidades para atingir seus objetivos e colocar em ação suas políticas externas. Ao mesmo tempo, a projeção dessas ações individuais para o ambiente coletivo, ou sistêmico, obriga que todos os Estados estejam preparados para se opor à ação violenta dos demais, sendo esse o comportamento lógico em uma estrutura anárquica.

Waltz (2002, p. 125) afirma que o princípio ordenador anárquico e descentralizado estabelece a lógica egoística segundo a qual os Estados se relacionam. Isso involuntariamente cria externalidades que, projetadas no âmbito do conjunto, engendram uma estrutura que constrange certos comportamentos, encoraja outros, e seleciona/privilegia os atores que se ajustam mais às práticas que favorecem o sistema. Em resumo: o princípio ordenador anárquico organiza os Estados no SI segundo um sistema de autoajuda<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> O funcionamento de um sistema de autoajuda, explicita Waltz (2004, pp. 207-11), responde à lógica de “cooperar ou morrer”. Dada a aproximação das unidades, torna-se necessário estabelecer coletivamente padrões de comportamento, mas isso não exclui as desconfianças quanto a ação dos demais; mesmo que a ação coletiva pudesse ser a melhor escolha, na anarquia, prevalece o interesse imediato. Waltz apresenta o exemplo do cervo, utilizado por Rousseau, no qual entre caçar um cervo coletivamente ou um coelho individualmente, os indivíduos ficam com a segunda opção. Isso também distingue o SI de dos sistemas regidos pelo princípio ordenador hierárquico, que estabelece relações de subordinação a partir da especialização e divisão funcional das unidades. Em oposição à anarquia, sistemas hierárquicos são organizados por uma autoridade formalmente centralizada, como é o caso da configuração interna dos Estados.

Já Aron (2002, p. 153) define o SI como “o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral”. Na mesma linha, Bull (2002, p. 16) entende o SI como aquele composto por dois ou mais Estados que, a partir de suas interações regulares, têm sua conduta pautada pela ação dos demais; essas relações podem ser diretas (quando os Estados são vizinhos ou dividem objetivos) ou indiretas (quando se forma uma cadeia de relações em virtude da existência de terceiros).

Por outro lado, para ambos os autores há a possibilidade de um SI não se efetivar, quando a interação entre os Estados é tão baixa a ponto de não ser um fator considerado no cálculo dos demais (ARON, 2002, p. 383; BULL, 2002, p. 15). Simplesmente alguns Estados podem não estar submetidos ao sistema<sup>5</sup>, e de fato, o sistema internacional de Estados apenas tornou-se global no século XX: “Antes da nossa época – mais precisamente antes de 1945 – nenhum sistema internacional tinha chegado a abranger todo o mundo” (ARON, 2002, p. 153).

Após a análise da primeira especificidade do SI, o padrão de sua dinâmica só pode ser estabelecido caso sejam introduzidas variáveis que estabeleçam elementos hierarquizadores<sup>6</sup>. As unidades do sistema podem ser formalmente iguais, isto é, soberanas, não obstante, “a estrutura dos sistemas internacionais é sempre oligopolística” (ARON, 2002, p. 154) e, portanto, “a política internacional é principalmente sobre desigualdades” (WALTZ, 2002, p. 134). Logo, deve-se analisar quais são as variáveis consideradas pelos autores analisados que revelam a condição de assimetria no SI.

## **2.2.As variáveis fundamentais e a assimetria entre Estados**

Os Estados são formalmente considerados unidades semelhantes pois todos têm a mesma função de garantir sozinhos sua sobrevivência em um sistema anárquico. Entretanto, Waltz (2002, p. 135) ressalta que eles contam com capacidades distintas para exercer tal objetivo, isto é, existem expressivos diferenciais político-militares entre os Estados no que se refere às formas de coerção, ameaça, dissuasão, e, como última possibilidade, de guerra<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Bull (2002, pp. 283-4) analisa as possibilidades de reversão das interações entre Estados nos moldes de um SI a partir do mundo de pequenos estados auto-suficientes concebido por Rousseau e da possibilidade de isolamento político dos Estados analisada por Cobden. Nesse aspecto, a assimetria de poder cristalizada no papel das potências permite submeter os demais Estados ao sistema, preservando suas características essenciais.

<sup>6</sup> A discussão de como se estabelecem as regularidades no comportamento dos Estados será retomada na segunda seção, mas já adota-se como premissa que elas efetivamente existem, mesmo em um sistema anárquico.

<sup>7</sup> A expressão meramente formal das semelhanças das unidades fica explícita quando Waltz (2004, p. 135) distingue soberania de autonomia e independência: “Chamar aos Estados ‘unidades semelhantes’ é dizer que

Da mesma forma, Aron (1985, p. 381) e Bull (2002, p. 230) definem a assimetria internacional segundo a comparação das distintas capacidades de um Estado de impor-se diante dos demais pela força. A assimetria passa a estabelecer uma espécie de hierarquia entre os Estados, na qual os Estados fortes, ou as grandes potências, estão no patamar superior: “[elas] ocupam o primeiro plano em termos de poder militar; em outras palavras, as grandes potências são comparáveis militarmente e não há outra categoria de países poderosos que lhes seja superior” (BULL, 2002, p. 230). Fora desse grupo seletivo, estão os Estados médios, com alguma influência regional, e os Estados fracos, no patamar inferior.

A assimetria assume, então, um papel organizacional do sistema, constituindo seus limites e estabelecendo a posição de cada ator em seu interior. Nesse aspecto, Waltz afirma que, sob condições anárquicas, a distribuição das capacidades deve ser considerada não como uma propriedade particular de cada Estado, mas como um elemento sistêmico, pois tal distribuição define as relações de subordinação e superioridade no âmbito do sistema:

O poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades. Embora as capacidades sejam atributos das unidades, a distribuição das capacidades entre as várias unidades não o é. A distribuição das capacidades não é um atributo de uma unidade circunscrita, mas um conceito de sistema alargado (WALTZ, 2002, p. 138).

Aron (2002, p. 156) também sugere que a posição dos Estados no sistema depende da assimetria de poder, denominada por ele de configuração da relação de forças<sup>8</sup>. A dinâmica sistêmica não é definida apenas pelo contato regular, mas, principalmente, pela concentração e capacidade de projeção de forças político-militares de um Estado em oposição aos demais. Por isso, para Aron não existe um princípio que rege da mesma forma todos os Estados, uma vez que, por conta da assimetria, cada unidade política está submetida ao sistema de maneira diferente<sup>9</sup>.

Os Estados fortes são aqueles que, devido à vasta capacidade de força, moldam as características do sistema, o que lhes lega a posição de membros integrais, isto é, aqueles “que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças” (ARON,

---

cada Estado é parecido com todos os outros Estados enquanto unidades políticas autônomas. É outra forma de dizer que os Estados são soberanos. (...) O erro está em identificar soberania dos Estados com a sua capacidade de fazerem aquilo que desejam. Dizer que os Estados são soberanos não é dizer que eles podem fazer o que quiserem, que eles são livres da influência dos outros, que eles são capazes de conseguir aquilo que querem. (...) A soberania dos Estados nunca implicou o seu isolamento dos efeitos das ações de outros Estados. Ser soberano e ser dependente não são condições contraditórias”.

<sup>8</sup>O autor prefere o termo “relação de força” ao invés de “relação de poder”, porque “(...) as forças são mais mensuráveis do que o poder ou a potência. Se as forças estão equilibradas, as potências também estão, pelo menos de modo aproximado” (ARON, 2002, p. 189). O mesmo argumento explica a preferência de Aron pelo termo “equilíbrio de forças”, ao invés de “equilíbrio de poder”, como será discutido a seguir.

<sup>9</sup>Esse é um ponto de diferenciação importante em relação a Waltz, que defende a ideia de anarquia como um princípio que rege todos os Estados da mesma forma.

2002, p. 153). Os Estados intermediários, por sua vez, exercem alguma influência sobre a conformação do sistema, enquanto os Estados fracos apenas adaptam-se à sua estrutura. É o próprio processo de conformação das forças que faz com que os Estados fortes sejam mais determinantes do que determinados pelo sistema, muito embora seja necessária a aceitação da configuração sistema pelos demais. Com isso, Aron define uma dupla dinâmica no SI: aquela que compreende as relações dos Estados fortes entre si, e outra entre os Estados fortes e os Estados fracos:

Qualquer que seja a configuração existente, as unidades políticas formam uma hierarquia, mais ou menos oficial, determinada essencialmente pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar. (...) A ambição dos grandes Estados é modelar a conjuntura; a dos pequenos, adaptar-se a uma conjuntura que essencialmente não depende deles. É uma oposição muito simples, que traduz opiniões mais do que a realidade: a maneira como os pequenos Estados adaptam-se à conjuntura para dar forma à própria conjuntura (ARON, 2002, p. 157).

Um outro aspecto importante da assimetria internacional para Aron (1985, p. 383) engloba, além da configuração da relação de forças, a heterogeneidade e homogeneidade do sistema, que se referem às similaridades e diferenças internas entre os Estados em relação aos regimes políticos, à cultura, à tradição e às crenças. Os objetivos políticos de cada Estado não são definidos de maneira neutra ou ao acaso, uma vez que as estruturas sociais, os regimes políticos e as tradições são cruciais para definir sua conduta no SI. Mesmo sendo uma fonte interna de assimetria, a maior homogeneidade ou heterogeneidade entre os Estados projeta-se no SI de duas formas: a partir do papel que cumprem os regimes políticos, econômicos e militares na mobilização de forças dos Estados; e ao definir as possibilidades de aproximação ou repelência entre Estados segundo as afinidades entre os princípios que os regem internamente. Por isso, para Aron (2002, p. 159), os Estados não lutam apenas para manter as relações de força: também lutam devido suas afinidades, crenças e tradições. Logo, sistemas internacionais homogêneos tendem a ser mais estáveis, e sistemas heterogêneos tendem a maiores atritos e conflitos.

Bull (2002, p. 65) também explicita a importância das afinidades internas dos Estados na dinâmica internacional. Para o autor, elas permitem criar um elo social entre os Estados que se manifesta no respeito mútuo da soberania, no cumprimento dos tratados e na limitação da violência. Tais convenções – mesmo que enfraquecidas em certos momentos históricos – dá ao conjunto de Estados um sentido de sociedade internacional. Quanto mais forte for o estrato comum, mais forte é tal elo social e mais profundo será o senso de sociedade no SI, estimulando a cooperação e o desenvolvimento de instituições comuns. Bull acredita que os Estados carregam embrionariamente os princípios do cosmopolitismo que, associados à maior



interação cultural e coexistência entre as civilizações, geram uma cultura diplomática responsável por interações mais complexas entre os Estados e maior estabilidade das instituições da sociedade internacional.

A orientação sistêmica de Waltz impede que ele considere variáveis baseadas em diferenças internas entre os Estados, como fazer Aron e Bull. Por exemplo, os meios pelos quais os Estados visam atingir tais objetivos podem ser originados não apenas de esforços externos, como alianças e enfraquecimento do oponente, mas também de esforços internos, como o desenvolvimento econômico e militar, o uso de estratégias eficientes, etc. Não obstante, Waltz argumenta que nem tais esforços internos, muito menos os critérios ideacionais, são capazes de estabelecer uma dinâmica peculiar no SI: “Não perguntamos se os Estados são revolucionários ou legítimos, autoritários ou democráticos, ideológicos ou pragmáticos (...) Perguntamos que expectativas emergem meramente segundo (...) a distribuição das capacidades” (WALTZ, 2002, p. 140). A assimetria simplesmente em termos de distribuição das capacidades estabelece, pelo conflito, a própria continuidade e previsibilidade do sistema.

Aron (1985, p. 383) busca apresentar uma síntese de ambos os conjuntos de variáveis relacionados à assimetria no SI: a configuração da relação de forças e a homogeneidade e heterogeneidade do sistema. Não são dois conjuntos circunscritos, mas o contrário, dois elementos complementares para a compreensão do funcionamento do SI, pois a realidade internacional não se reduz apenas aos cálculos de força (uma crítica ao realismo) ou ao conjunto de ideais que emergem de suas relações (uma crítica ao idealismo): ela emerge na combinação específica de ambos os fatores. Trata-se de uma ambiguidade presente no SI e que não deve ser ignorada, pois conduz os Estados a se comportar segundo a regra máxima da prudência. Em função da anarquia, cada situação é singular e, portanto, os objetivos dos Estados não se reduzem à busca ilimitada pela sobrevivência: os objetivos são conjunturais, definidos de acordo com as fontes de tensão, dos princípios normativos e dos recursos de força, critérios sempre específicos e imprevisíveis<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Enquanto para Aron é a condição anárquica que exige a inclusão da variável homogeneidade/heterogeneidade, para Waltz trata-se justamente do oposto. Apenas a estrutura anárquica, segundo a distribuição sistêmica das capacidades, determina o processo das unidades. A mera percepção da possibilidade de ser atacado conduz de forma inequívoca as ações internacionais dos Estados: buscar sua sobrevivência no sistema, segundo seus próprios esforços, como objetivo mínimo, e como objetivo máximo, o domínio universal. Tanto Aron quanto Bull criticam essa concepção de interesse nacional como a principal motivação da ação dos Estados no sistema. Aron indica que o comportamento dos Estados é moldado pelas mais diversas orientações (seja de segurança, de desenvolvimento, moral ou ideológica) e por objetivos que atendem a diversos grupos (sejam grupos internos ou alianças internacionais). Bull argumenta que os objetivos dos Estados são definidos pelos tomadores de decisão por critérios muitas vezes não objetivos. Apenas o estudo empírico poderá revelar as motivações orientadoras dos Estados, bem como o comportamento dos responsáveis em implementar tais objetivos, completa Aron.

Em suma, a assimetria se apresenta no SI não apenas sob o caráter da distribuição das capacidades ou da heterogeneidade/homogeneidade, mas também pela assimetria de situações nas quais se distinguem a natureza, a estrutura e a dinâmica do SI segundo cada conjuntura histórica.

### **2.3.A assimetria segundo o equilíbrio de poder**

Até o momento, discutiu-se a assimetria a partir do conceito de sistema anárquico, mas resta problematizá-la em termos da dinâmica e dos resultados produzidos pela interação entre os Estados. Aron, Bull e Waltz caracterizam o movimento dinâmico dos Estados segundo a lógica do equilíbrio de poder.

O ponto de acordo é que este equilíbrio refere-se a uma tal distribuição de poder entre os Estados que impede qualquer um deles de estabelecer o domínio total sobre o sistema. O equilíbrio de poder preserva a especificidade do SI, impedindo tanto o estado de natureza quanto a formação de um império universal. Assim, qual é a relação entre o equilíbrio de poder e a assimetria entre os Estados? O equilíbrio de poder mantém, aprofunda ou reduz tal assimetria? Essas questões suscitam controvérsias entre os autores analisados no que se refere à própria ideia de equilíbrio, que pode ser encarada tanto de modo prescritivo (como um movimento logicamente derivado da condição anárquica do SI) quanto normativo (como um guia para os estadistas manterem a soberania de seus respectivos Estados) (Cf. SHEEHAN, 1996, p. 1).

O equilíbrio de poder como lei, ou seja, como um comportamento recorrentemente observável no SI, é explicado por Waltz como uma manifestação automática de sua natureza. O resultado lógico de um sistema de auto-ajuda é impedir que a força da unidade mais poderosa seja maior que a de todos os outros. “A política de balança de poder prevalece onde quer que dois, e apenas dois, requisitos existam: que a ordem seja anárquica e que seja povoada por unidades que desejam sobreviver” (WALTZ, 2002, p. 168). Dessa forma, “encontramos Estados a formar balanças de poder quer queiram ou não” (WALTZ, 2002, p. 174), pois sua formação é recorrente em sistemas regidos pelo princípio anárquico<sup>11</sup>. Assim, a

---

Nesse ponto, nota-se uma evidente convergência desse pensamento de Aron com as conclusões de Edward Carr (2001, pp. 300-1): “Tentar ignorar o poder como um fator decisivo em qualquer situação política é puramente utópico (...) Se é, contudo, utópico ignorar o elemento poder, é uma forma irreal de realismo o que ignora o elemento moral em qualquer ordem mundial”.

<sup>11</sup> Para Waltz (2002, pp. 150-55), mesmo que alguns Estados percam o interesse em preservar-se, a lógica competitiva do equilíbrio de poder se impõe sobre as demais unidades, que continuam tendo seus comportamentos regidos pela lei da sobrevivência e pela possibilidade inerente do uso da violência visando o enfraquecimento ou destruição do oponente.

desigualdade gestada pela distribuição das capacidades se estabelece a partir dos limites impostos pelo equilíbrio de poder. Ao mesmo tempo em que emerge do caráter anárquico, a assimetria de poder entre os Estados é também o mecanismo de manutenção do sistema segundo esse princípio ordenador.

Em oposição à concepção de equilíbrio como lei, Aron vai se referir a uma política de equilíbrio de forças<sup>12</sup>. Para o autor, o equilíbrio de forças também se trata da “regra geral válida para todos os sistemas internacionais” (ARON, 2002, p. 193), entretanto, é menos um constrangimento estrutural, no sentido de Waltz, e mais uma atitude de bom senso e prudência dos Estados em preservar sua independência em relação aos Estados fortes. Por se tratar de uma política, o equilíbrio de forças pode ser tanto refutado quanto exaltado, dependendo dos interesses de cada unidade política em um período específico. Essa política será considerada positiva e moral pelos que temem uma monarquia universal, defendendo a independência dos Estados; ou negativa e imoral se as unidades ansiarem por um império da lei, em detrimento da manutenção das soberanias.

Sendo conjunturais as considerações acerca da relevância do equilíbrio de forças no sistema, “todo Estado, se quiser salvaguardar o equilíbrio, tomará posição contra o Estado ou a coalizão que pareça capaz de manter tal superioridade” (ARON, 2002, p. 191, grifo nosso), pois, caso sua independência seja seu objetivo principal, “nenhum Estado deve possuir força tal que os outros Estados sejam incapazes de se defender, contra eles, seus direitos” (ARON, 2002, p. 191). Aron ressalta, dessa maneira, como o equilíbrio de poder não configura-se como uma lógica pré-determinada, mas sim, está submetido às circunstâncias imprevisíveis da história.

As diversas configurações de equilíbrios de poder apresentadas por Bull (2002, pp. 119-20) referem-se à possibilidade de gestá-lo com ou sem a consciência dos Estados. O autor distingue o equilíbrio de poder fortuito, ou seja, aquele que emerge como resultado inconsciente das relações entre os Estados, do equilíbrio arquitetado, no qual existe uma clara política de contrapeso. Ademais, Bull diferencia o equilíbrio de poder objetivo, isto é, aquela situação em que de fato não há um Estado militarmente preponderante, do subjetivo, isto é, da crença coletiva de que não existe um Estado em tal situação. A sustentação do equilíbrio não depende apenas de sua existência factual, mas também da crença dos demais Estados de que não é necessário mobilizar mais forças para salvaguardar sua condição de independência. Ao

---

<sup>12</sup> Ver nota 8.

mesmo tempo, um equilíbrio baseado apenas na crença é pouco duradouro, o que implicará em um rearranjo futuro.

As relações internacionais funcionam fundamentalmente sob a lógica do equilíbrio de forças, mas não se esgotam a ela, afirma Aron (2002, p. 705): a vontade dos Estados pela independência e pela manutenção da configuração de forças não é absoluta. O equilíbrio é o resultado muito particular da conjunção das unidades segundo sua especificidade histórica, e é tão precário que pode até mesmo não ocorrer em certas circunstâncias. Já para Waltz, o sistema anárquico repõe automaticamente a lógica do equilíbrio como uma propriedade estabilizadora, independentemente do desejo das unidades em criar, manter ou até mesmo se opor a ele. Enquanto para Aron o equilíbrio permeia as complexas conexões entre Estados ou grupos de Estados no interior do sistema, com configurações únicas e particulares ao longo da história, para Waltz este é um movimento automático, engendrado pelo próprio sistema, cujas forças estruturais nenhum Estado efetivamente controla.

Bull busca superar a ideia clássica do equilíbrio de poder como eterno retorno<sup>13</sup> ao defini-lo como um mecanismo compensatório, uma lei histórica de desafio e resposta. Assim, o equilíbrio não é uma escolha livre dos Estados, mas também não é plenamente determinado. Por isso, o autor avança a possibilidade dos Estados não necessariamente contrabalancearem a unidade com força crescente; os demais podem simplesmente agregarem-se ao redor do Estado mais forte. Os mecanismos de segurança coletiva e de *bandwagoning*, isto é, de aliar-se ao mais forte, apontam para esse sentido (2002, p. 121)<sup>14</sup>.

Para além das discrepâncias sobre a dinâmica do equilíbrio de poder, o elo conceitual entre os três autores baliza-se no movimento de composição de diferentes arranjos de desigualdades entre os Estados no interior do sistema. O equilíbrio de poder como descrição da lógica do comportamento das unidades apenas se manifesta porque um Estado pode ampliar sua capacidade de maneira superior aos demais, e o movimento de contrapeso visa restringir que a assimetria entre os Estados seja tão radical a ponto de destruir a anarquia e iniciar um império universal. Não obstante o equilíbrio de poder evitar um patamar muito elevado de assimetria entre as unidades, isso de forma alguma implica em instituir uma condição de simetria no sistema: aliás, tal movimento seria contraditório já que, se todas as

---

<sup>13</sup> Bull, como discípulo de Martin Wight, busca superar a afirmação de seu mestre de que o equilíbrio configuraria um mecanismo cíclico. Wight (2002, P. 167) denomina o equilíbrio de poder de “a mecânica da política de poder”, pois o SI estaria sujeito ao eterno retorno. Nesse sentido, Wight retira o caráter histórico do conceito, ideia a qual Bull tenta superar.

<sup>14</sup> Bull (2002, p. 121) exemplifica a questão com o período de expansão da França napoleônica, no qual havia claramente “a possibilidade de que o resto da Europa deixasse de contribuir com um contrapeso ao crescimento do poder francês”.

unidades fossem iguais em poder ou força, não haveria motivo para tentarem algum movimento de equilíbrio. O contrapeso, pois, mantém a assimetria, repondo-a em um patamar tal capaz de equilibrar uma certa hierarquia no interior da configuração anárquica.

Já o equilíbrio de poder como um guia para a ação dos Estados pode ser entendido como uma tentativa (embora muitas vezes frustrada, em função das complexas e imprevisíveis relações entre os Estados e os objetivos que permeiam seu interior) para alterar a configuração da assimetria a seu favor. O Estado mais preponderante e que visa estabelecer um império universal certamente se utilizará de estratégias para evitar a articulação de uma aliança que sirva de contrapeso, procurando engendrar o movimento de *bandwagoning*. Os demais Estados fortes, por sua vez, estimularão uma força oposta, ou seja, de contrapeso ao Estado preponderante, evitando sua subordinação. Para os Estados fracos, o equilíbrio pode ser perseguido visando a preservação de sua independência, impedindo que seja absorvido por potências locais. Por outro lado, o equilíbrio está sempre em favor dos Estados mais fortes, ou seja, os Estados fracos têm, por muitas vezes, suas soberanias sacrificadas para conformar o equilíbrio no interior das relações entre as grandes potências<sup>15</sup>.

Em resumo, a assimetria é tanto pressuposto como resultado do movimento de equilíbrio de poder.

#### **2.4.A assimetria na composição dos sistemas de equilíbrio de poder**

Dadas as características do equilíbrio de poder como um princípio dinâmico do SI, deve-se analisar quais elementos consolidam um certo arranjo de poder por determinado período. A assimetria é elemento organizador dessas condições: conforme o maior ou menor grau de concentração de poder entre os atores, configuram-se diferentes sistemas de equilíbrio de poder, que exigem esforços distintos dos Estados para manter o equilíbrio. Serão destacados cinco elementos que diferenciam a composição dos sistemas de equilíbrio de poder segundo a assimetria.

Os dois tipos elementares de sistemas de equilíbrio são o multipolar e o bipolar, e o primeiro elemento que os distingue é a distribuição de poder, formando polos mais ou menos concentrados de poder dentre os Estados principais. Como explicita Waltz, as relações dos Estados em termos de blocos ou polos não se configuram pelo mero desejo de alinhamento,

---

<sup>15</sup> Esse movimento de equilíbrio é denominado por Bull (2002, p. 119) como equilíbrio de poder dominante e equilíbrios subordinados. O primeiro tipo refere-se ao equilíbrio entre as grandes potências, enquanto o segundo refere-se aos equilíbrios regionais de poder. Dada a função essencial da assimetria de poder no SI, obviamente o equilíbrio dominante determina e influencia muito mais a configuração dos equilíbrios subordinados do que o contrário.

mas sim pela distribuição das capacidades entre os Estados: “O mundo nunca foi bipolar porque dois blocos se opuseram um ao outro, mas devido à preeminência dos líderes dos blocos” (WALTZ, 2002, p. 180).

Para os três autores, um sistema bipolar é aquele em que o poder está concentrado em sua forma máxima, isto é, em apenas duas potências com paridade semelhante de poder. E tal é a assimetria que mesmo uma aliança de todos os pequenos Estados não superaria o poder das duas grandes potências.

Em relação aos sistemas multipolares<sup>16</sup>, há divergências entre esses autores quanto à configuração da distribuição do poder entre três ou mais potências. Para Aron (2002, p. 194) e Waltz (2002, p. 228), em sistemas multipolares há considerável paridade de poder entre as potências; já para Bull, dado o número maior de unidades, é possível haver uma disparidade significativa de poder entre elas, pois há sempre a possibilidade dos Estados somarem seus esforços justamente pelo alinhamento contra o que tem mais poder. Embora o número ótimo de potências para se configurar um sistema multipolar seja um debate inconcluso, Waltz coloca um parâmetro interessante:

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 (...) Existem demasiados para permitir a qualquer um ver, com certeza, o que está a acontecer, e muito poucos para tornar o que está a acontecer num assunto de indiferença (WALTZ, 2002, p. 131).

O segundo elemento que distingue diferentes sistemas de equilíbrio de poder é a função, isto é, o objetivo de funcionamento do sistema conforme a distribuição de poder. Embora a função mais ampla do equilíbrio seja o de evitar a preponderância de um Estado forte, ele é definido em condições distintas, tendo em vista o maior ou menor número de competidores. Para Waltz (2002, p. 228), a função de um sistema multipolar é a de evitar o domínio de um dos polos sobre os demais por meio da aliança entre os Estados ameaçados contra o Estado em ascensão. Aron (2002, p. 202) também parte dessa ideia, e chega a afirmar que um sistema multipolar é um meio termo entre o estado de natureza e a rejeição do império universal. Para este autor, e também, de maneira implícita, para Bull, os Estados estão sempre divididos entre aumentar seu poder individual ou manter o equilíbrio coletivo, porque isso significa manter sua própria existência como unidade soberana. Aron (2002, p. 197) chega a afirmar que, pressupondo que o objetivo geral seja o de preservar o equilíbrio de forças, o

---

<sup>16</sup> Para fins de generalização e comparação, sistemas com mais de dois polos de poder serão chamados de “sistemas multipolares”, embora não se ignore a nomenclatura especial utilizada por Aron (2002, p. 193) – “política de equilíbrio pluripolar” – e Bull (2002, p. 117) – “equilíbrio complexo” – para denominar esse tipo de sistema.

Estado mais bem posicionado deverá conter sua preponderância, a menos que efetivamente aspire a hegemonia ou o império.

A função de um sistema bipolar é distinta em virtude da profunda assimetria de poder entre as duas potências e o restante dos Estados, aproximando essa estrutura da consolidação da hegemonia ou do domínio universal. Sob essas condições, o equilíbrio é engendrado, como coloca Waltz (2002, p. 271), pela tentativa de destruição do inimigo, já que é explícito que uma potência tem que lidar apenas com a outra. Aron (2002, p. 203) também afirma que o objetivo desse equilíbrio é o de mitigar o inimigo, muito embora isso seja encarado em termos de coalizões, isto é, de destruição do bloco como um todo.

Dada as funções distintas, o terceiro elemento de diferenciação envolve as estratégias utilizadas pelos Estados para manter o equilíbrio. Tais estratégias se baseiam na composição de blocos de Estados conforme sua assimetria de poder, bem como os meios utilizados pelos Estados principais para manter tal assimetria a seu favor. Frente ao objetivo de evitar tanto o estado de natureza quanto o império universal, as alianças são o meio pelo qual o equilíbrio multipolar é realizado: a estratégia consiste basicamente em atrair e agarrar aliados. Para tanto, as alianças devem ser flexíveis, isto é, onde um ou mais Estados ameacem os outros, eles se reunirão ao lado mais fraco, contendo assim potenciais agressores; e, conforme um Estado se torne mais ameaçador que o outro, são gestados novos alinhamentos. Uma pequena alteração dos recursos de um Estado altera imediatamente os recursos dos aliados ou rivais, compelindo assim para um novo rearranjo, resume Aron (2002, p. 207).

Embora os três autores concordem sobre o papel das alianças flexíveis em sistemas multipolares, há controvérsias sobre a margem de manobra das potências. Para Waltz, a multiplicidade de potências com poderes similares torna suas estratégias e capacidade de decisão rígidas e limitadas. “Interdependência das partes, difusão dos perigos, confusão das respostas: estas são as características da política das grandes potências em mundos multipolares” (WALTZ, 2002, p. 235). Esse problema ocorre em qualquer aliança entre iguais, na qual a traição de uma parte ameaça imediatamente a segurança das outras, já que a segurança dos Estados passa a depender menos da ação individual e mais do estabelecimento de combinações coletivas. Para Bull (2002, p. 118), pelo contrário, esse é um elemento que amplia a atuação dos Estados no sistema, já que podem explorar o poder das outras potências a seu favor<sup>17</sup>. Aron (2002, p. 197) também acredita que nesse sistema as estratégias são

---

<sup>17</sup> É justamente por essa razão que Bull considera possível haver uma disparidade de poder mais proeminente entre as potências quando estas estão sob a lógica de um sistema multipolar.

flexíveis em virtude da não existência de inimigos. Os Estados são encarados como rivais que, no futuro, podem se tornar possíveis aliados, por exigência da manutenção do equilíbrio.

A estratégia de alianças é substituída pela estratégia da coalizão em um sistema bipolar, criando uma hierarquia mais rígida de poder. Aron (2002, p. 203) distingue em sistemas bipolares três tipos de atores: primeiramente, os dois Estados fortes, que se apresentam como líderes das coalizões, e, portanto, não são meros rivais, mas inimigos. Eles lutam para modelar o sistema de acordo com seus interesses e prevenir o fortalecimento da coalizão adversária, enquanto mantêm a coerência no interior de sua própria coalizão. Depois, há os Estados engajados, que aderem a uma das coalizões pois a manutenção do equilíbrio faz parte de seus interesses. O engajamento pode ocorrer de forma ativa, como é o caso das potências intermediárias, ou de forma passiva, no caso dos Estados fracos. Finalmente, há os Estados neutros, aqueles que podem e desejam afastar-se do conflito por não atender a seus interesses.

Dada essa hierarquia, que vincula todos os Estados ao redor da disputa entre as duas potências, os assuntos desse sistema tornam-se sempre gerais. É nesse sentido que Waltz (2002, p. 236) afirma que “não há periferias” em um sistema bipolar, pois qualquer evento que acontece em um dos blocos é potencialmente de interesse de ambas as potências, refletindo em ganhos ou perdas em um jogo de soma zero. O mesmo é afirmado por Aron (2002, p. 207): qualquer pequena ameaça ou dissidência altera imediatamente o equilíbrio de forças.

Em relação à estratégia utilizada pelos dois Estados principais para manter o equilíbrio, pode-se contar com recursos internos ou com os aliados, evitando fissuras na coalizão. Bull ressalta que a única maneira dos Estados principais manterem sua posição em um sistema bipolar é contar com seus próprios recursos de força: “no século XVIII, seu território e sua população; no século XIX, sua indústria e sua organização militar; no século XX, sua tecnologia militar” (BULL, 2002, p. 118). Igualmente, Waltz afirma que a manutenção dos aliados é uma estratégia em si desnecessária, pois dada a assimetria de poder, os Estados principais não precisam de terceiros para manter-se no sistema: “os líderes da aliança não têm de se preocupar muito com a fidelidade dos seus seguidores, que, de qualquer forma, normalmente, têm pouca escolha” (WALTZ, 2002, p. 232). Logo, os Estados principais adotam uma estratégia flexível e independente, já que contam apenas com seus próprios esforços.

Aron (2002, p. 203) não exclui o desenvolvimento de recursos próprios como uma estratégia efetiva em um sistema bipolar, mas não o considera como forma única e preferível.



O equilíbrio depende da forma como os líderes das coalizões mantêm os Estados engajados em cada bloco. Isso se deve ao relativo poder de barganha que os demais Estados adquirem ao serem obrigados a alinhar-se em um dos blocos. Como a possibilidade de dissidência pode tornar-se uma estratégia dos Estados mais fracos para atender seus objetivos, manter seus aliados se torna uma das principais atividades dos líderes, seja pela força, seja pela concessão de vantagens<sup>18</sup>.

O quarto elemento que distingue os sistemas de equilíbrio refere-se à natureza do conflito. Os autores concordam que o sistema multipolar é mais belicoso pois eclodem conflitos e guerras pontuais com relativa frequência. Porém, a possibilidade de guerra geral, embora esteja presente, é pouco provável enquanto se mantiver o equilíbrio<sup>19</sup>. Da mesma maneira, os três autores identificam no sistema bipolar maior probabilidade de um conflito geral. Em virtude de todos os Estados estarem engajados em um dos campos, qualquer conflito local, se tocar de forma decisiva nos interesses das grandes potências, encerra a possibilidade de guerra total. Como resume Aron (2002, p. 208): “a paz se torna belicosa antes mesmo de encetada a guerra: é a ‘guerra fria’”.

O quinto elemento de distinção consiste na homogeneidade ou heterogeneidade dos sistemas, tendo destaque o papel das ideologias e da moral na manutenção dos mesmos. Waltz não trata dessa discussão, pois ele distingue os sistemas de equilíbrio de poder apenas segundo as diferentes distribuições de capacidades. Não obstante, Aron, e de forma indireta, Bull, tecem considerações a respeito. Para o primeiro autor, o sistema multipolar é balizado pela “moral realista”, isto é, pela lógica egoísta e pelo cálculo; como os Estados não são concebidos como amigos ou inimigos, os parâmetros morais e ideológicos estão excluídos de sua lógica em função da flexibilidade das alianças. Aron aponta que é justamente o “cinismo” e “corrupção moral” da diplomacia que torna o equilíbrio multipolar mais previsível e seguro do que qualquer outra sistema conduzido pelas “paixões – manifestações talvez idealistas, porém cegas” (ARON, 2002, p. 198). Cria-se, em um sistema multipolar, uma moral específica, que é a prudência: esta, quando se torna a orientação principal dos estadistas,

---

<sup>18</sup> Aron também destaca como estratégia a capacidade de explorar as fraquezas internas do adversário, pois qualquer pequena alteração na configuração de forças influencia diretamente o peso dos líderes no sistema.

<sup>19</sup> Uma discussão relevante se refere ao modo como, nas crises, os sistemas multipolares tendem a configurações bipolares. Para Aron, sistemas multipolares tendem espontaneamente aos bipolares em momentos de crise, pois os conflitos, que antes eram pontuais, tornam-se gerais, abrangendo todo o sistema: “no caso de uma guerra generalizada, a configuração pluripolar tende espontaneamente a se aproximar do modelo bipolar” (ARON, 2002, p. 208). Waltz faz uma ressalva à essa concepção. Ele distingue a bipolaridade estrutural das situações nas quais um sistema multipolar forma dois blocos rivais em períodos de iminência de guerra, já que a bipolaridade não é definida pelo número de blocos, mas sim pelo número de potências existentes. Aron não criticaria essa colocação, mas afirma que a lógica de coalizões em um sistema bipolar é a mesma que se estabelece na crise de um sistema multipolar.

resulta em maior homogeneidade do sistema pois eles internalizam as regras do equilíbrio, substituindo assim os imperativos morais por aqueles próprios da lógica estatal.

Por sua vez, quando a heterogeneidade fica mais evidente e as paixões (particularmente as transnacionais) afloram, retorna-se à lógica amigo e inimigo e a flexibilidade das alianças torna-se inaceitável, desvanecendo o interesse comum em manter o sistema. É por essa razão que os conflitos são traduzidos em termos ideológicos em um sistema bipolar. O recurso à lógica da supressão da ameaça moral externa funciona como um amálgama frente à necessidade de evitar dissidências na coalizão, especialmente porque as manobras do equilíbrio se traduzem em benefícios e custos assimétricos para cada aliado. Os líderes não são inimigos apenas em termos de relação de forças, mas também pelas ideias que defendem.

Já Bull (2002, p. 120), embora não distinga o papel das ideologias em sistemas multipolares e bipolares, segue a mesma perspectiva de Aron, isto é, o compartilhamento de valores comuns, bem como o estabelecimento de regras e instituições entre as potências envolvidas, são elementos mantenedores dos sistemas de equilíbrio.

A partir desses cinco elementos pode-se estabelecer critérios para classificar o grau de estabilidade dos sistemas bipolar e multipolar. A questão da estabilidade envolve não apenas um caráter descritivo, mas também a posição normativa dos autores em relação à construção de certos equilíbrios mais previsíveis. Nesse debate, Bull aponta os sistemas multipolares como os mais estáveis: “Como em uma situação de equilíbrio complexo há o recurso adicional de explorar a existência de outras potências, absorvendo-as, fragmentando-as ou aliando-se a elas, considera-se de modo geral que o equilíbrio de poder do tipo complexo é mais estável do que o simples” (BULL, 2002, p. 118). Essa estabilidade é possível pois as potências não necessariamente disputam o mesmo poder, isto é, elas podem atuar de forma preponderante em tabuleiros distintos, como o econômico, o militar convencional, o militar nuclear etc.

Por outro lado, tanto Aron quanto Waltz definem os sistemas multipolares como mais instáveis, embora Aron não utilize desse argumento para exaltar sua preferência por sistemas bipolares, como faz Waltz. Um sistema multipolar pode ser estável se for relativamente homogêneo, se o conjunto dos Estados principais está consciente de seu papel no sistema, e, principalmente, se não houver modificações bruscas na relação de forças, afirma Aron (2002, p. 202). Porém, o meio termo entre estado natural e império universal torna o equilíbrio pluripolar bastante precário. Em termos da relação de forças, ao mesmo tempo em que a possibilidade da guerra não é descartada para combater um rival em ascensão e manter o

equilíbrio, esta é custosa demais ao sistema. Mesmo as guerras localizadas, com certa limitação da violência, podem tornar o sistema detestável se o conflito ocorrer com frequência, minando a diplomacia. Da mesma forma, caso haja uma mudança muito rápida e intensa na relação de forças, isso acelerará o ritmo em que as alianças são feitas e desfeitas, aumentando a instabilidade. Em termos da heterogeneidade e homogeneidade, a exarcebação da primeira pode levar à conflitos cujas causas se afastam da manutenção do equilíbrio; e a exacerbação da segunda pode tornar a união política irresistível.

Waltz, por sua vez, classifica o sistema multipolar como mais instável em virtude da consolidação de um “dilema da estabilidade”, já que a efetivação de um alinhamento é incerta. As alianças flexíveis ocorrem devido a um interesse comum negativo, isto é, o medo dos outros Estados. Assim, é difícil criar alianças que visem interesses positivos, emergindo divergências que podem resultar no rompimento das relações entre Estados. “A gestão de blocos é muitíssimo difícil entre iguais uma vez que tem de ser planeada de forma cooperativa” (WALTZ, 2002, p. 230). A flexibilidade das alianças torna os cálculos mais tênues, e a variedade de combinações dessas relações redundam em profundas incertezas, pois o objetivo da sobrevivência do Estado se torna irremediavelmente conflituoso com o objetivo de manutenção do sistema. Em resumo, um sistema multipolar falha na manutenção da segurança nacional: “Os perigos são difusos, as responsabilidades pouco claras, e as definições de interesses vitais facilmente obscurecidos” (WALTZ, 2002, p. 235).

De maneira oposta, “autodependência das partes, clareza dos perigos, certeza sobre quem tem de as enfrentar” (WALTZ, 2002, p. 236) são as características do sistema bipolar. Embora reconheça que seja um sistema mais tenso, já que qualquer pequeno conflito localizado pode levar à uma guerra geral, Waltz afirma que a bipolaridade é mais previsível, pois se tem clareza de quem é o inimigo, de onde a ameaça é proveniente e dos interesses e responsabilidades de cada potência. Como não existe uma terceira parte, as potências contam apenas consigo mesmas, o que as pressiona a moderar seu comportamento. Essa pressão possibilita a configuração de uma política de coexistência pacífica, na qual os dois Estados principais acostumam-se e acomodam-se ao comportamento um do outro, gerando ainda maior estabilidade.

Bull e Aron, por outro lado, destacam as fontes de instabilidade em um sistema bipolar, oriundas de dois fatores. Em primeiro lugar, das potências médias engajadas na coalizão. Mesmo com pequena margem de atuação, elas podem alterar o equilíbrio de forma desestabilizadora. Em segundo lugar, há grandes instabilidades provenientes da enorme tensão engendrada por esse sistema, que o torna insuportável mesmo na ausência do conflito

real: “dentro das cidades formam-se facções, umas favoráveis à paz, outras à guerra; favoráveis à um e outro dos países líderes (...) Gradualmente, todos os países são dilacerados pelos defensores das duas coalizões” (ARON, 2002, p. 207).

Em última instância, a manutenção dos sistemas de equilíbrio de poder ocorre até o ponto em que garanta a segurança dos Estados principais. Quando a preservação do sistema como um todo passa a ameaçar a sobrevivência dos Estados fortes, o equilíbrio é questionado. Assim, as formas de configuração, bem como a determinação do comportamento, das características e das estratégias dos Estados nos sistemas de equilíbrio de poder perpassam por uma concepção mais ou menos clara do nível de assimetria do sistema. Os elementos que compõem os diferentes sistemas de equilíbrio se manifestam em termos de distinção do poder entre os Estados – e principalmente, da distinção de poder entre os Estados principais e os demais.

### **3. A ORDEM E A INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICAS**

Na seção anterior, foram apresentados os elementos fundamentais das teorias de Relações Internacionais desenvolvidas por Aron, Bull e Waltz, dando destaque ao papel da assimetria na lógica do equilíbrio de poder entre os Estados. Agora, será analisado como a assimetria de poder possibilita outros arranjos entre os Estados além da variação entre sistemas bipolares e multipolares. É o caso da construção das ordens internacionais, que implica em uma gestão complexa dos assuntos internacionais por meio de regras, instituições e padrões de comportamento; e das relações de interdependência complexa, que implicam o aprofundamento dos laços de mútua dependência entre os Estados. O estudo desses fenômenos é crucial pois são configurações do sistema que não poderiam ser engendradas na ausência de uma desigualdade do poder no SI.

#### **3.1. Anarquia e a ordem inerente do sistema**

O conceito de anarquia nas Relações Internacionais comumente se refere à forma de organização dos Estados na ausência de um poder centralizado ou de uma autoridade comum. Não obstante, em virtude da intensa oscilação entre paz e guerra no sistema, pode-se concluir que há nenhuma ou poucas regularidades comportamentais no SI – qualquer sutil modificação nas variáveis fundamentais implicaria em um rearranjo total do sistema, resultando em uma nova e distinta configuração (ROSENAU, 2000, p. 19). Porém, a ausência de padrões de comportamento colocaria em questão a própria existência das Relações Internacionais como

área do conhecimento. Afinal, muito pouco poderia ser teorizado na completa ausência de padrões de interação entre os Estados. Como coloca Waltz, o principal problema teórico em conceber o SI como anárquico é “imaginar uma ordem sem um ordenador e efeitos organizacionais onde a organização está em falta” (WALTZ, 2002, p. 126).

É nesse sentido que a questão da ordem do SI aparece de forma decisiva. Duas questões são relevantes. Em primeiro lugar, a ordem é uma propriedade do sistema em si ou da intencionalidade dos Estados? Em segundo lugar, qual é o grau da ordem no sistema, isto é, qual é a sua perenidade? Como aponta Rosenau (2000, p. 12):

Será a ordem mundial uma construção mental, uma imagem de como as coisas funcionam? Será um complexo de normas, implícitas e em grande parte não reconhecidas, que limita e influencia a conduta dos atores internacionais? Ou será um conjunto de modelos e de regularidades perceptíveis empiricamente? Podemos dizer que um conflito extenso e desordenado é uma variedade de ordem? Ou o fundamento de qualquer ordem serão as considerações normativas que valorizam a cooperação e nos proíbem de aceitar a noção de uma ordem caótica, feita de conflitos?

A manifestação mais elementar da ordem no SI refere-se à manutenção da integridade do sistema de Estados e sua reprodução como tal. É o próprio sistema, a partir de seu mecanismo organizador – o equilíbrio de poder – que gera previsibilidade, pois constrange os interesses dos Estados em construir um império universal. O funcionamento do equilíbrio de poder em seus tipos bipolar e multipolar gesta uma ordem mínima, mesmo que os Estados não estejam preocupados em buscar o equilíbrio. Esse é o argumento de Bull (2002, p. 124), que define o equilíbrio de poder como uma “instituição” mantenedora da ordem, em termos de preservação do sistema de Estados. Assim, o objetivo geral do SI é a ordem, em oposição à desintegração das soberanias estatais rumo a um império universal.

Waltz acredita que a presença do conflito no SI é quesito suficiente para determinar a ordem do sistema. O autor evidencia que, mesmo permeadas por diversas mudanças políticas, econômicas, sociais e de política externa, as relações internacionais preserva uma continuidade inequívoca: notadamente, a própria estrutura anárquica do sistema, que atua como uma força automática constrangedora das unidades. Ele denomina como “as virtudes da anarquia” (WALTZ, 2002, p. 155) o processo espontâneo do sistema de adaptar e acomodar as mudanças na distribuição de poder sem a necessidade de uma autoridade ajustadora. Para Waltz, a estrutura da política internacional é análoga à estrutura microeconômica, que é espontaneamente formada pela interação de unidades egoístas:

O mercado nasce das atividades das unidades independentes – pessoas e firmas – cujos objetivos e esforços estão direcionados, não para a criação de uma ordem, mas antes para o preenchimento dos seus próprios interesses interiormente definidos por quaisquer meios que possam reunir. A unidade individual age por si mesma. Da colaboração de unidades idênticas emerge uma estrutura que afeta e constrange

todas. Uma vez formado, um mercado torna-se uma força em si mesmo, uma fora que as unidades constitutivas atuando sozinhas ou em pequeno número não podem controlar (WALTZ, 2002, p. 127).

Aron não reconhece esta analogia entre a teoria microeconômica e a teoria das Relações Internacionais. Muito menos que a força da estrutura é superior à das unidades principais: pelo contrário, as unidades determinam muito mais o sistema do que são determinadas por ele. Mas o autor reconhece que a anarquia do sistema gera uma “conduta associal”, ou seja, há um aspecto do sistema não controlado pelos Estados: trata-se da lógica de rivalidade incessante pela “segurança, glória ou ideologia” (ARON, 2002, pp. 704; 390). De qualquer modo, a presença contínua dessa conduta associal não deve ser confundida com ordem. Pelo contrário, para Aron, o conflito confere grande precariedade às ordens internacionais ao impedir a criação de qualquer “mecanismo seguro de restauração” das mesmas (ARON, 2002, p. 385).

Em suma, Aron, Bull e Waltz compreendem que existe, no plano geral, uma ordem internacional que se manifesta sem a direta intencionalidade dos atores por meio do equilíbrio de poder. Por outro lado, tal ordem é precária, uma vez que a própria manutenção do SI como uma pluralidade de unidades soberanas não é capaz de garantir por muito tempo uma dada distribuição de poder: afinal, sempre haverá um Estado disposto a violar tal distribuição a seu favor. Assim, é necessário discutir as possibilidades de arquitetar-se maior previsibilidade no SI, e, nesse aspecto, a assimetria de poder revelar-se-á crucial.

### **3.2.A ordem assimétrica ou a previsibilidade arquitetada**

Mudanças na distribuição de poder culminam em diferentes ordens. No entanto, a questão da ordem, não apenas internacional, mas de qualquer ordem social, carrega inegavelmente um conteúdo qualitativo ou subjetivo. Tratam-se dos elementos sobre os quais repousa uma ordem, isto é, das motivações que conduzem as unidades políticas não apenas a organizarem-se, mas a preferirem um tipo específico de organização a outra. No que tange ao SI, isso implica em afirmar que, além da ordem fortuita, há um substrato da ordem que é efetivamente construído pelos Estados, a partir da limitação deliberada e intencional da rivalidade e do grau de conflito do sistema. Dessa forma, somente há acréscimo de previsibilidade do SI na medida em que os Estados modelam conscientemente tal ordem.

Bull (2002, pp. 23-6) define quatro objetivos fundamentais que levam os Estados a construírem uma ordem. O primeiro é o reconhecimento da manutenção do sistema como um objetivo comum, na medida em que os Estados percebem que apenas o equilíbrio de poder não é suficiente para tanto. O segundo consiste na preservação da soberania externa, ou seja,

os Estados reconhecem-se como os principais atores do sistema e que devem ter sua soberania garantida. O terceiro objetivo é a preservação da paz armada, ou melhor, a contenção da guerra de modo a manter o sistema e preservá-lo. Por fim, o quarto objetivo é a busca pela consecução dos três princípios elementares da vida social internacional: a necessidade da limitação da violência e do conflito (e, mesmo quando isso não seja possível, a guerra deve ser conduzida segundo padrões de conduta); o estabelecimento e cumprimento dos acordos, segundo o princípio *pacta sunt servanda*, já que a vida social apenas se desenvolve com tal segurança; e a estabilidade das posses, que, no caso do SI, traduz-se na integridade física e na soberania dos Estados. Adicionalmente, Bull considera o sentido de unidade e valores comuns como elementos complementares à preservação de uma ordem internacional.

Tais critérios também são apontados por Aron e Waltz, embora de forma menos direta e sistematizada. Para o primeiro autor, a despeito da conduta associal impulsionada pela lógica da rivalidade em um sistema anárquico, existe claramente uma conduta social entre os Estados: “raramente as coletividades agem como se nada vinculasse umas às outras” (ARON, 2002, p. 737). Isso implica no respeito recíproco ao direito à soberania como uma espécie de “grau de parentesco” entre os Estados, daí a relevância do papel da diplomacia nas relações internacionais, como expressão do reconhecimento da soberania dos Estados<sup>20</sup>. Ademais, de maneira próxima ao argumento de Bull sobre os valores comuns, Aron afirma que, quanto maior a homogeneidade do sistema, mais as regras da ordem internacional são efetivas, pois se tornam endogeneizadas pelo tempo. Já a heterogeneidade explica o caráter extremo das guerras, ao passo que o próprio conflito amplia a heterogeneidade do sistema.

Até mesmo para Waltz, que exalta as virtudes do ajustamento automático do SI, reconhece que, embora a ocorrência de guerra não seja um indicador do desarranjo do sistema – aliás, os três autores reconhecem que a própria ordem pode envolver a necessidade de guerra, quando esta se torna um instrumento para manter a coerência das regras e a previsibilidade do sistema –, os Estados podem preferir evitá-la devido aos seus custos. Isso pode ser feito por meio da gestão administrativa do sistema, o que requer o controle do uso da força militar à disposição dos Estados. Essa administração é feita por um acordo mínimo:

“[os Estados] são mais capazes, na ausência da política da organização, de se concentrarem na política do problema e projetarem um acordo mínimo que permitirá a sua existência independente. (...) Se essa vontade imperar, então lutas sangrentas sobre o direito [de autoridade] podem mais facilmente ser evitadas” (WALTZ, 2002, p. 157).

<sup>20</sup> O papel do diplomata e do soldado aparecem na passagem clássica de Aron (2002, p. 52, grifos do autor): “Os dois [o diplomata e o soldado] e somente eles – agem plenamente não como membros mas como representantes das coletividades a que pertencem; o *diplomata*, no exercício das duas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo de batalha, o *soldado* é a unidade política em nome da qual mata o seu semelhante”.

A partir dos objetivos que levam à criação de uma ordem internacional, é evidente que ela apenas se sustentará pela definição de regras de conduta e de instituições. A existência de um direito internacional demonstra como a ordem pode ser aprofundada pela intencionalidade dos Estados<sup>21</sup>, já que a normatização não deriva de uma autoridade superior, mas da própria vontade das unidades. Bull (2002, p. 72-9) corrobora essa afirmação ao comparar as sociedades sem Estado com a sociedade internacional: mesmo quando as regras não são claramente definidas, as unidades percebem quando elas são burladas. Por fim, as punições são sempre executadas de forma direta, impostas pelas unidades interessadas na manutenção daquela regra.

É nesse ponto que a questão da ordem se relaciona com a presença da assimetria na dinâmica do SI. Pois, mesmo que se conserve a anarquia, faz-se necessário haver alguma instância que assuma ao menos algumas das funções de autoridade do sistema. Considerando que são os próprios Estados os responsáveis por estabelecer as regras que dinamizam o sistema, as diferentes margens de poder entre eles são fundamentais: atores mais fortes podem não somente estabelecer as regras, mas também apresentam maior liberdade para impô-las, modificá-las ou transgredi-las. Para Aron (2002, p. 690), qualquer regulamentação do sistema é oriunda da intersecção entre a configuração da relação de forças e a homogeneidade/heterogeneidade do sistema. O autor ressalta a existência de duas leis no SI, uma para os Estados fortes e outra para os Estados fracos. As regras costumeiras e legais são respeitadas e interpretadas pelos soberanos com a consciência de que o critério último será sempre o recurso à força: o mais forte militarmente é também o mais forte para impor a sua lei, ou para burlá-la no momento em que não seja interessante segui-las.

A ordem internacional recai de forma assimétrica sobre as unidades que a compõe, já que a incorporação das demandas dos Estados mais fracos ocorre apenas quando relacionada ao interesse mais geral das grandes potências: “O direito internacional tende a ser conservador: é o país vitorioso na última guerra que em geral o invoca contra as reivindicações do país vencido que recompôs suas forças” (ARON, 2002, p. 169). Somente diante de duas condições poderia haver uma ordem plenamente justa no SI: se os tratados fossem equitativos, ou seja, se tivessem interpretação e aplicação igualitária entre todos os Estados; ou então pelo estabelecimento de uma autoridade central superior que detivesse o monopólio da força e do direito.

---

<sup>21</sup> Wight (2002, pp. 100-2) afirma que o direito internacional deve ser o critério escolhido para se pensar a sociedade internacional, pois revela todas as características dessa sociedade, a saber: a centralidade dos Estados como atores das relações internacionais, a ausência de uma instância superior que aplique sanções e a importância da cooperação nas relações entre Estados.



Para Waltz, a ordem internacional apenas seria perfeita se fosse estabelecida por relações de superioridade e subordinação, ou seja, por um princípio hierárquico. Enquanto isso não ocorrer, a guerra continuará sendo uma forma válida de reorganizar a distribuição de poder e definir quais serão as unidades mais fortes por certo período (WALTZ, 2002, p. 158). Por esse motivo, a profundidade da ordem varia de acordo com o número de grandes potências no sistema. Waltz aponta como saída para os problemas da ação coletiva a configuração de sistemas de menor número, afirmando que são os mais virtuosos para estabelecer certa coordenação. Quanto maior a força e o peso de um Estado, mais seu interesse individual estará vinculado ao interesse total do sistema: “Em qualquer domínio povoado por unidades que são funcionalmente similares mas de diferente capacidade, aquelas de maior capacidade assumem responsabilidades especiais” (WALTZ, 2002, p. 270).

Mesmo a concepção racionalista de Bull – que carrega a visão otimista (e liberal) de que a cooperação entre os Estados, em última instância, pode levar à superação do conflito entre os Estados – não exclui o peso da assimetria de poder na manutenção da ordem internacional. A ação das grandes potências tem papel inequívoco no que tange à construção e a manutenção da ordem, a ponto de Bull (2002, p. 235) considerá-la como uma instituição da sociedade internacional, ou seja, um conjunto de hábitos ou práticas reconhecido pelos Estados. Sem o reconhecimento da assimetria de poder, seria impossível estabelecer direitos e obrigações peculiares a cada Estado e definir uma hierarquia de temas e demandas. Para o autor, a assimetria simplifica as relações internacionais, ao determinar que os problemas internacionais serão resolvidos em dois âmbitos: no das relações entre os fortes – isto é, preservar o equilíbrio de poder dominante, respeitar as esferas de influência e gestar os problemas internacionais de forma coordenada; e no das relações entre os fortes e os fracos – isto é, evitar crises nos seus relacionamentos, conter o nível de conflito e conservar o reconhecimento de que as grandes potências têm direitos peculiares em manter a ordem. De acordo com Bull (2002, p. 235):

A contribuição das grandes potências à ordem internacional deriva de um simples fato que é a desigualdade de poder entre os Estados que participam do sistema internacional. Se os Estados tivessem todos o mesmo poder, como são iguais perante a lei, e todos pudessem afirmar suas pretensões com a mesma força dos demais, é difícil ver como os conflitos internacionais poderiam ser resolvidos, e as pretensões de qualquer Estado atendidas ou negadas definitivamente, a não ser mediante alianças que introduzissem um elemento de desigualdade.

Para Waltz, a ordem é, em última instância, a manifestação do poder de um Estado, estabelecendo um ambiente favorável a seus interesses. “Usar o poder é aplicar as nossas capacidades numa tentativa de mudar o comportamento de outros de certas formas” (WALTZ,

2002, p. 263). Assim, o autor define como poder o reconhecimento do sistema sobre as responsabilidades especiais das grandes potências. O poder é derivado da distribuição das capacidades, e significa a condição de um Estado em afetar mais os outros do que ser afetado por eles. Tal definição diferencia, pois, o conceito de poder do conceito de força, embora ambos estejam intrinsecamente relacionados: o poder é o elemento que visa conservar uma ordem, enquanto a força é utilizada tanto para manter o *status quo* quanto para provocar uma ruptura da ordem. Os rumos da ordem internacional dependem dos resultados de poder relacionados à distribuição das capacidades – quanto menos polos, mais efetivo será o uso do poder.

O SI tem se mostrado bastante eficiente em manter e repor as grandes potências no poder, o que revela a centralidade da assimetria no estabelecimento das ordens internacionais. É referente a esse aspecto reprodutivo da assimetria que Waltz classifica o domínio internacional como extraordinariamente estável: as potências são sempre substituídas, mas nunca eliminadas do SI:

Para concertar seu poder de forma a aumentar as suas capacidades até o nível de uma superpotência, os Estados teriam de alcançar o inatingível ‘manejo combinado de todas as variáveis relevantes’ dos oligopolistas (...) Apenas fundindo e perdendo as suas identidades políticas é que os Estados medianos podem tornar-se superpotências (WALTZ, 2002, p. 250).

Em resumo: somente é possível aprofundar a previsibilidade do sistema quando os Estados intencionalmente constroem uma ordem, cada qual restringindo seu comportamento pelo estabelecimento de regras que minimizem o conflito. Não obstante, a intencionalidade dos atores é incapaz de construir uma ordem plena, pois a assimetria de poder dá à ordem internacional um caráter contraditório: ao mesmo tempo em que a desigualdade entre os Estados permite que certas regras sejam estabelecidas e cumpridas, o grau de assimetria estabelece limites à aceitação e à perpetuação das regras de ordenação. Uma ordem anárquica apenas se mantém com a condição de que a maioria dos Estados aceite uma dada configuração de poder; ou seja, há previsibilidade no sistema enquanto essa configuração possa ser congelada por algum período.

Tal estratégia pode ser interessante para os Estados fracos na medida em que a ordem garante minimamente sua soberania; e pode atender aos interesses dos Estados fortes na medida em que evite ameaças à posição preponderante. Entretanto, esta estratégia é empregada até o ponto em que não seja mais do interesse dos Estados em permanecer em tal posição. O segredo da ordem internacional está em estabelecer um nível tal de assimetria que não ocasione uma tensão muito perturbadora entre os Estados fortes e entre os Estados fortes

e fracos. Porém, quando a distribuição de poder torna-se insuportável, rompe-se a ordem internacional e iniciam-se os processos de rearranjo.

### **3.3.A assimetria e os valores da sociedade internacional**

Se a distribuição do poder entre os Estados é o elemento que, em última instância, conserva a ordem internacional, qual é o papel ocupado pelos elementos ideacionais nesse processo? Se a ordem consiste na preservação de uma determinada assimetria de poder, qual é a importância dos valores comuns presentes na sociedade internacional?

Para Waltz (2002, p. 157), os valores não possuem relevância quanto à manutenção da ordem internacional. A ordem não é respeitada em virtude da legitimidade das regras estabelecidas, mas simplesmente porque o Estado fraco entende não ser seguro expandir suas forças e correr o risco de sofrer um ataque do mais forte. É a própria assimetria de poder que exclui a necessidade de justificativas ideacionais no SI, enquanto ele se configurar de forma anárquica, privilegiando a força como meio de ação.

Por outro lado, o papel dos valores na manutenção da ordem internacional é uma questão tratada desde o primeiro debate teórico das Relações Internacionais. Como problematiza Carr (2001, p. 301):

(...) se é, contudo, utópico ignorar o elemento poder, é uma forma irreal de realismo o que ignora o elemento moral em qualquer ordem mundial (...) Uma ordem internacional não pode se basear apenas no poder, pela simples razão de que a humanidade, a longo prazo, sempre se revoltará contra o poder puro. (...) O inevitável dualismo da política sempre manterá as considerações de moral ligadas a considerações de poder.

A existência de um “efeito civilizacional” nas relações internacionais está na base do conceito de sociedade internacional defendido pela escola racionalista. Refere-se ao aprofundamento do senso de pertencimento a essa sociedade, capaz não apenas de limitar de forma considerável o conflito (a partir da reificação de regras e instituições comuns), mas também de gerar valores que conservam o sistema de Estados. Para Bull (2002, p. 25), o sistema engendra valores e objetivos comuns, de caráter funcional ou utilitário<sup>22</sup>: é a

---

<sup>22</sup> Wight (2002) aponta que as sociedades internacionais que emergiram durante a história (a da China antiga, a greco-romana e a moderna sociedade de Estados) estavam localizadas em regiões com elevado grau de unidade linguística e cultural, elemento que garantiu o sentimento de pertencimento à sociedade. Nesse sentido, a identidade é reforçada justamente pela diferença: “Their sense of their ‘cultural differentiation’ from allegedly semi-civilised and barbaric peoples facilitated communication between them and made it easier to agree on their rights and duties which bound them together as members of an exclusive society of states” (LINKLATER, 2001, p. 107). Se a base para a criação de uma sociedade internacional é a identificação cultural, a expansão da mesma a nível global só poderia ocorrer, portanto, sob as condições de imperialismo cultural, enquanto não se descobriam valores universais que possam servir de alicerce para uma sociedade internacional efetiva. Tal sociedade seria uma ordem global pacífica na qual o padrão de conduta comum dos Estados preservaria a autonomia ao mesmo tempo em que satisfaria as mais profundas necessidades humanas, gerando ordem e justiça.

necessidade pragmática de manter o controle da violência, a estabilidade das posses e o cumprimento dos acordos que impulsiona a ordem internacional. Assim, a existência de uma cultura diplomática, composta pelas convenções e instituições, faz preservar a ordem mesmo entre Estados com diferentes culturas, ideologias, e distribuições de poder.

Em relação a esse último aspecto, Bull (2002, p. 328) acredita que uma ordem será mais duradoura se incorporar as aspirações básicas por justiça dos Estados fracos, um reflexo da assimetria de poder internacional. Porém, o autor ressalta que isto deve ser feito segundo os parâmetros da manutenção da ordem: se os valores por justiça forem assimilados abruptamente, sob os moldes de uma revolução, e afetarem profundamente os interesses das grandes potências, haverá desordem tal que poderá resultar na destruição da sociedade e até mesmo do SI. A incorporação paulatina dos valores de justiça, ao mesmo tempo em que se conservam as assimetrias internacionais que garantem o *status quo* das grandes potências, resultará na criação de um valor único e essencial à todo o sistema, e sociedade internacional será vista como um instrumento capaz de garantir concomitantemente a ordem e a justiça entre os Estados.

Também para Aron os valores da ordem internacional têm papel crucial, muito embora não enverede para o otimismo de Bull. As relações internacionais são conduzidas por duas morais. A moral da luta implica no comportamento egoístico e de barganha dos Estados: remete ao fato de a guerra constituir-se no recurso último de sanção do SI, e, desse modo, nunca se configurará uma perspectiva de paz perene. Trata-se de uma moral particular, ligada à cada situação específica de conflito. Já a moral da lei é universalizante, visando padronizar o comportamento não apenas dos Estados, mas das pessoas, independentemente do resultado de cada situação. Não obstante o direito internacional ser conservador, “mesmo nas relações entre os Estados manifesta-se o respeito às ideias, a aspiração a valores elevados, a preocupação com as obrigações contraídas” (ARON, 2002, p. 737). Não há, pois, uma moral plena no sistema, nem a do direito e nem a da força: os Estados não são plenamente virtuosos, mas também não são plenamente cínicos. Retoma-se, assim, à ideia de prudência, a qual Aron denomina de a moral da sabedoria.

Os Estados compõem uma sociedade de um tipo único, que impõe normas a seus membros e no entanto tolera o recurso à força armada. Enquanto a sociedade internacional conservar este caráter misto (e num certo sentido, contraditório), a moral da ação internacional será também equívoca (ARON, 2002, p. 736).

A tarefa de sobreviver no sistema como unidade soberana, colocando esforços para o funcionamento do equilíbrio de poder é uma tarefa fundamental no sistema, mas definitivamente não esgota as relações internacionais. Os homens e os Estados tendem a

justificar suas ações por meio de ideias, conferindo sentido à sua existência e às estruturas criadas por eles. É sob esse aspecto que a legitimidade é um fator crucial na manutenção da ordem, e conseqüentemente, da assimetria de poder. Por exemplo, os valores podem garantir a efetividade das esferas de influência e outras vantagens de alinhamento, e muitas vezes o inimigo não é exatamente o Estado que ameaça o equilíbrio de poder, mas aquele que se opõe às concepções ideacionais da ordem internacional<sup>23</sup>.

Em suma, tanto para Aron quanto para Bull os valores no SI podem tanto tornar o poder e a assimetria duradouros – afinal, uma ordem baseada apenas no poder não garantirá uma dominação efetiva – quanto explicitar o momento em que se tornam detestáveis, podendo significar a subversão do sistema de Estados. A ordem no sistema depende de um julgamento complexo da prudência: em virtude da assimetria da poder, a moral do mais forte prevalece, mas é necessário incorporar os valores e as demandas dos mais fracos de modo a evitar o esgarçamento do senso de injustiça, que pode ser tão desestabilizador da ordem quanto as mudanças na distribuição de poder.

### **3.4 A interdependência assimétrica**

Se a questão da ordem internacional pode suscitar dúvidas quanto à permanência de certa distribuição de poder e da assimetria entre os Estados, a questão da interdependência apresenta tal configuração de forma mais precisa. A interdependência gesta um certo grau de especialização e divisão do trabalho entre os Estados, criando assimetrias e diferenciações muitas vezes incontornáveis, com impactos diretos na distribuição de poder na medida em que se configura como um meio termo entre a anarquia e a hierarquia.

O aprofundamento do contato e da comunicação entre as unidades no SI resultou em constrangimentos profundos às ações dos Estados, criando problemáticas impossíveis de serem resolvidas pela ação individual e exigindo uma orquestração coletiva de assuntos efetivamente globais. Assim, a interdependência configura-se como a condição na qual a ação de um Estado em um ponto do sistema engendra uma reação recíproca em outro ponto, em razão do maior envolvimento dos Estados nos assuntos uns dos outros. Trata-se de

---

<sup>23</sup> Aron utiliza como exemplo a política hegemônica britânica no século XX: “Em tese, a Inglaterra teria podido aliar-se aos países continentais europeus para evitar a hegemonia norte-americana. Todavia, não foi o que ocorreu; para a classe dirigente inglesa, a hegemonia norte-americana parecia guardar qualquer coisa da antiga hegemonia britânica; o predomínio da Alemanha, porém, seria sentido como uma situação estranha, humilhante e inaceitável. Da *pax britannica* à *pax americana* não se mudava de universo: a mudança feria o amor-próprio dos ingleses, mas não sua alma coletiva. A *pax germânica*; por outro lado, não poderia imperar sem que a Inglaterra resistisse até a morte; só uma catástrofe militar poderia abrir caminho à hegemonia alemã” (ARON, 2002, p. 159, grifos do autor).

interdependência como sensibilidade, isto é, como um movimento de ajustamento entre os Estados conforme vão ocorrendo mudanças no sistema (WALTZ, 2002, p. 193).

Mas existe uma outra face da interdependência, que é a vulnerabilidade mútua<sup>24</sup>: mais do que uma mera situação de ajuste, a interdependência consiste em um processo de redução da independência dos Estados em termos de soberania, ou seja, um processo em que a sobrevivência dos Estados passa a depender menos de seus esforços individuais e mais dos arranjos cooperativos entre as demais unidades: “A definição tem dois componentes: os ganhos e perdas que os Estados experimentam através das suas interações e a igualdade segundo a qual esses ganhos e perdas são distribuídos” (WALTZ, 2002, p. 199). Se o que separa os Estados é justamente o esforço de manterem-se independentes um dos outros, a interdependência implica no movimento oposto.

A manifestação mais clara da interdependência está relacionada ao fortalecimento dos laços econômicos entre os Estados. Para os autores analisados, as relações econômicas são relevantes em termos do acesso a recursos estratégicos sob controle de outros Estados. Entretanto, nem sempre os atores internacionais conseguem acessar os recursos necessários à manutenção e ao incremento do poder. Para Waltz (2002, p. 204), os Estados mais dependentes são aqueles que não detêm o controle direto de recursos estratégicos e todas as alternativas a ele: “a dependência é uma rua de dois sentidos. A sua extensão varia mediante a necessidade que temos deles e a necessidade que eles têm de nós”. Essa ideia é reforçada por Bull (2002, pp. 245-50), ao afirmar que a interdependência se manifesta em situações na qual a dominância direta não se demonstra viável.

A fim de conservar as relações de interdependência, os Estados passam a adotar uma prática mais intensa de políticas de negociação do conflito, por meio do uso mais frequente de instituições e instâncias internacionais. A interdependência, por conseguinte, estimula o fortalecimento da ordem internacional, visto que a destruição dessa, especialmente em termos de segurança, estabilidade da moeda e proteção jurídica, concretizaria enormes custos aos Estados. Bull (2002, p. 35) inclusive afirma que o intercâmbio econômico é a atividade que mais caracteriza a sociedade internacional, na medida em que os Estados criam as condições para a especialização e divisão do trabalho entre eles.

O avanço da interdependência exige um aprofundamento das assimetrias entre os Estados por meio da especialização de suas funções. Waltz (2002, p. 269) ressalta que uma maior diferenciação entre as partes do sistema, em termos não apenas de capacidades, mas de

---

<sup>24</sup> As definições de Waltz em termos de sensibilidade e vulnerabilidade são inspiradas nos conceitos de Nye Jr. (2002).

funções distintas, expressa a consolidação dos laços de interdependência. Por outro lado, a cristalização das assimetrias pela especialização torna mais forte a demanda por justiça por parte dos Estados fracos. Como coloca Bull (2002, p. 328), estes passam a exigir maior redistribuição da riqueza global e a redução das relações de subordinação em relação aos países fortes. Tal ideia também é encampada por Aron (2002, pp. 363-4, grifo nosso):

Num regime de mercado mundial, com preços relativamente livres, as condições do comércio internacional parecem muitas vezes pouco equitativas a uma das partes, devido a desigualdades de peso econômico ou político. O pequeno país que deve quase toda sua receita cambial à venda de uma única matéria prima ressentem-se muitas vezes da influência dos compradores desse produto, sobretudo do comprador principal. Apesar de tudo, os mecanismos do mercado – mesmo do mercado internacional, embora imperfeito – impõem limites à influência da força militar sobre as transações internacionais. *A estatização do comércio internacional aumenta prodigiosamente as possibilidades de exploração do fraco pelo forte.*

Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar os limites da interdependência, como sinaliza Waltz (2002, p. 250). Primeiramente, a interdependência no SI sempre será limitada porque seus efeitos estão intimamente relacionados à capacidade e ao peso de cada unidade em afetar os demais, em ser afetado, de assimilar os benefícios individualmente e de distribuir os custos coletivamente, o que ocorre de forma assimétrica. Em segundo lugar, os Estados buscam maior autonomia e autarquia, de modo que evitam o avanço da interdependência ao ponto em que a especialização gere assimetrias incontornáveis à sua própria sobrevivência. Por fim, há constrangimentos sistêmicos à interdependência. O princípio ordenador anárquico do SI impede uma efetiva integração entre os Estados, pois uma plena integração entre os Estados apenas pode se concretizar em sistemas com princípios ordenadores hierárquicos.

Aron (2002, p. 896) e Bull (2002, p. 315) também percebem os limites da interdependência no SI, visto que, em uma integração plena, o sistema perderia sua condição anárquica. Acreditam que esses limites são mais visíveis em sistemas heterogêneos, nos quais dificilmente as unidades conseguiram ponderar os benefícios da condição de dependência mútua e abrir mão do uso da força. Não obstante, a condição de homogeneidade pode aprofundar esse fenômeno, efetivando uma solidariedade entre os Estados em termos de composição de interesses. Bull (2002, p. 324) tem uma visão ainda mais otimista, de que a sociabilidade criada por condições de interdependência pode aperfeiçoar a sociedade internacional ao ponto em que seja possível atender as demandas não apenas dos Estados, mas da humanidade.

Independentemente das perspectivas que a dependência mútua dos Estados pode ou não engendrar nas relações internacionais, é evidente que as assimetrias geradas pela interdependência explicitam as contradições do SI como um sistema dúbio, no qual os

Estados colocam-se constantemente perante decisões entre as demandas da totalidade do sistema e um cálculo de forças individual sempre incerto.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assimetria de poder no SI constitui-se como uma característica fundamental de sustentação das relações internacionais. Utilizando-se da argumentação de Aron, Bull e Waltz, foi demonstrado que, em um ambiente anárquico, a ausência da segmentação do poder impediria distinguir o comportamento, as características e as estratégias dos Estados no ambiente internacional. Ademais, a assimetria permite a própria teorização das relações internacionais, estabelecendo regularidades observáveis empiricamente. A comparação das argumentações de Aron, Bull e Waltz explicita como a assimetria é um critério pertinente para imbricar lógicas teóricas diferenciadas. Assim, as considerações finais focarão nas contribuições teóricas desses autores no que tange à uma melhor compreensão do papel da assimetria nas relações internacionais.

A teoria de Waltz teve impacto paradigmático na área das Relações Internacionais ao buscar construir uma teoria que se caracterizasse como científica. Sua teoria identifica e explica as leis que regem o SI por meio do estabelecimento de algumas poucas variáveis gerais, e indica que o nexos das relações entre os Estados é gestado no âmbito sistêmico ou estrutural, segundo a primazia do político. A contribuição de Waltz para a análise do papel da assimetria no SI está justamente nessa perspectiva sistêmica. Sua teoria permite analisar o imbricamento entre anarquia e assimetria a nível mais abstrato, isto é, no aspecto da teoria e da lógica própria que o sistema engendra mesmo sem a intencionalidade dos Estados. Para Waltz, “(...) a desigualdade é inerente ao sistema de Estados; não pode ser removida. (...) A desigualdade dos Estados, apesar de não dar garantias, pelo menos, torna possíveis a paz e a estabilidade” (WALTZ, 2002, pp. 183-4).

Por outro lado, ao retirar o nexos das relações internacionais do nível da interação das unidades, a teoria de Waltz não possibilita entender como as desigualdades entre os Estados resultam em estratégias políticas de ação distintas, de acordo com o grau de poder e, portanto, de autonomia das unidades. Assim, as contribuições de Bull foram fundamentais para contrabalancear o determinismo que pode ser extraídos da teoria sistêmica de Waltz. Ao pretender superar o antagonismo entre o realismo e o idealismo, Bull (2002, p. 236) apresenta como a assimetria constrange de maneira distinta as grandes potências e os demais Estados: “(...) a desigualdade dos Estados em termos de poder [garante] que a opinião de certos estados



prevaleça sobre a de outros”. Ademais, o autor demonstra como o esgarçamento de ambos os polos pode culminar em demandas por justiça que colocam em cheque a sobrevivência do próprio SI: “(...) será preciso, antes de mais nada, que haja uma redistribuição da riqueza, das amenidades da vida e do poder em favor dos estados e dos povos do Terceiro Mundo” (BULL, 2002, p. 341).

Tais possibilidades de transformação em função da assimetria ganham contornos nítidos com a contribuição de Aron. Se para Waltz a teoria é artificial, e a história, cíclica, ou seja, a mera reprodução mecânica da lei fundamental do equilíbrio de poder segundo a sucessão de ordens internacionais, para Aron a teoria das Relações Internacionais apenas pode ser concebida próxima à realidade, e portanto, inseparável de uma análise histórica e conjuntural. Para Aron, a anarquia torna qualquer desestabilização ou transformação específica e particular. Na querela entre teorias históricas e trans-históricas, Aron prefere o “meio-termo”, que é a praxeologia, isto é, a transposição de tipos ideais para a realidade. Nesse sentido, o próprio conjunto de variáveis utilizadas pelo autor são tipos ideais que expressam a variação das assimetrias do sistema em termos de forças e ideologias:

Mas esta comunidade parcial [o SI] encobre a extrema diversidade dos corpos sociais, dá uma aparência escandalosa à desigualdade do desenvolvimento econômico e é dilacerada pelas contradições entre os regimes e as ideologias. O sistema mundial é mais heterogêneo do que os sistemas do passado, se o julgarmos à luz da realidade das nações; mas é mais homogêneo se o avaliarmos de acordo com o formalismo jurídico das Nações Unidas, os protestos contra o subdesenvolvimento, as ambições universalistas das doutrinas sociais (ARON, 2002, p. 484).

Seja uma teoria científica ou histórica, reducionista ou sistêmica, ou qualquer outra classificação para distinguir métodos teóricos, parece evidente que, em qualquer teorização concernente às relações internacionais, é imperativo considerar a segmentação da política internacional, sem a qual não seria possível estabelecer as regularidades do sistema.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON, Raymond. “Que é uma Teoria das Relações Internacionais?”. In: **Estudos Políticos**. Segunda edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.
- \_\_\_\_\_. **Paz e Guerra entre as Nações**. Trad. Port. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Trad. Port. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.
- CARR, Edward. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Trad. Port. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2001.
- GONÇALVES, Willians. **Relações Internacionais**. CEDEP – Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata da Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS, 2003. Disponível em: <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf)>. Acesso em: 04.jan.2016.
- LINKLATER, Andrew. “Rationalism”. In: BURCHILL, S. (ed.) **Theories of International Relations**. Segunda edição. Nova York: Palgrave, 2001.
- NYE JR., Joseph. **Compreender os Conflitos Internacionais**. Trad. Port. Lisboa: Gradiva, 2002.
- ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: ROSENAU, J. & CZEMPIEL, E. O. (orgs.) **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.
- SHEEHAN, Michael. **The Balance of Power: History and Theory**. Nova York: Routledge, 1996.
- WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Trad. Port. Lisboa: Gradiva, 2002.
- WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Trad. Port. Brasília & São Paulo: IPRI, UNB, Imprensa Oficial, 2002.