

---

# Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade – Uma Discussão Teórica Realista\*

**Eugenio Diniz\*\***

## 1. Introdução

**M**inha intenção neste artigo é conduzir uma análise teórica das perspectivas de relacionamentos multilaterais em um sistema unipolar, em princípio válida para qualquer sistema unipolar<sup>1</sup>. Não obstante, constantes referências serão feitas à situação atual.

O ponto de partida teórico é o Realismo Ofensivo, tal como exposto por Mearsheimer (2001). A justificativa dessa opção é muito simples: o próprio Mearsheimer é muito cético quanto à capacidade de instituições internacionais moldarem o comportamento dos atores políticos internacionais. Se, explorando algumas de suas premissas e

---

\* Artigo recebido em junho de 2005 e aprovado para publicação em maio de 2006.

\*\* Eugenio Diniz é professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (em inglês, International Institute of Strategic Studies (IISS) - Londres) e do Grupo de Estudos Estratégicos.

conclusões, for possível encontrar um espaço significativo para a influência de relacionamentos multilaterais sobre o comportamento de um ator que, por definição, tem ampla liberdade de ação – o único pólo de um sistema unipolar –, isto significará que mesmo a abordagem mais pessimista ainda sugere a pelo menos alguns atores um investimento significativo nesse tipo de relacionamento.

Entretanto, embora o ponto de partida geral seja a abordagem de Mearsheimer, ela precisa, a meu ver, ser corrigida em alguns pontos. Particularmente, ao equivaler conceitualmente sistemas unipolares e hegemônicos, Mearsheimer pode estar perdendo de vista uma distinção importante, que traz conseqüências significativas e, inclusive, uma inconsistência profunda na sua obra; portanto, contrastarei sua discussão com a de Wohlforth (1999), um autor que deu tratamento teórico à unipolaridade.

Considerando-se que, de acordo com o Realismo Estrutural – do qual o Realismo Ofensivo de Mearsheimer é uma versão –, a política internacional é a política das grandes potências e que, na unipolaridade, o sistema internacional tem por definição apenas um pólo, segue-se que o parâmetro crucial da política internacional em um sistema unipolar é o comportamento do único pólo do sistema. Sendo assim, faz-se necessária uma discussão teórica dos objetivos e interesses *teoricamente determinados* de uma Potência Unipolar e das condições necessárias de sua viabilização – respectivamente chamados aqui de *Grande Estratégia<sup>2</sup> da Potência Unipolar* e de *Política de Sustentação Grande-Estratégica* –, também estabelecidos teoricamente.

A partir daí, tentam-se estabelecer quais seriam:

- a utilidade de relacionamentos multilaterais do ponto de vista da Potência Unipolar;
- o poder de barganha dos diversos atores internacionais em face da Potência Unipolar no âmbito destes relacionamentos;

- a utilidade de aliados críticos, concretos e potenciais, para a Potência Unipolar; e
- o poder de barganha de aliados críticos, concretos e potenciais, em face da Potência Unipolar.

Com base nessas quatro análises, estabelecem-se as condições teóricas das variações na relevância desses relacionamentos multilaterais no sistema unipolar, bem como seus limites teóricos.

## **2. Dinâmica de um Sistema Unipolar**

### **2.1. O Realismo Ofensivo**

#### **2.1.1. O argumento de Mearsheimer**

Assim como para os realistas clássicos, para os realistas ofensivos, segundo Mearsheimer (2001), a estrutura internacional gera incentivos para obter poder às custas dos demais; potências satisfeitas (*status quo powers*) são raras: maximizar seu poder relativo é a maneira ótima de maximizar sua segurança. A sobrevivência determina o comportamento agressivo. “A situação ideal é ser o hegemona do sistema” (*idem*:34).

Isso se deveria ao efeito combinado de cinco premissas da estrutura do sistema internacional (*idem*:30-32):

- o sistema internacional é anárquico: o sistema é constituído por Estados independentes que não estão submetidos à autoridade central superior a eles;
- grandes potências inerentemente possuem alguma capacidade militar ofensiva, que lhes permite atingir e possivelmente destruir umas às outras;

- os Estados nunca podem ter certeza sobre as intenções alheias; principalmente, nenhum Estado pode ter certeza de que um outro não usará sua capacidade militar ofensiva para atacar o primeiro; e, de resto, as intenções podem mudar;
- portanto, a sobrevivência é o objetivo primário das grandes potências; e
- grandes potências são atores racionais.

Uma série de conseqüências decorre daí (*idem*:32-54). Em primeiro lugar, é difícil avaliar quanto poder um Estado deve ter a mais relativamente a seus rivais para estar seguro: cálculos de capacidade não determinam que lado ganha uma guerra, e são ainda sujeitos a mudanças substanciais por um sem-número de circunstâncias. Em segundo lugar, a determinação do poder relativo torna-se ainda mais complicada quando os cálculos têm que incluir como o poder estará distribuído dez ou vinte anos adiante, o que não é antecipável com qualquer grau de certeza significativo. O corolário dessa incerteza é que as grandes potências reconhecem que a melhor maneira de garantir sua segurança é obter a hegemonia já, assim eliminando qualquer possibilidade de ser desafiado por uma outra grande potência; mesmo na impossibilidade de se tornar o hegemona – o que é geralmente o caso –, *um Estado não cessará de reunir quanto poder consiga*: independentemente de fortuna ou circunstâncias, mais poder significa mais capacidade e, portanto, torna mais provável que se possa resistir com expectativa de sucesso à ofensiva de outrem.

Naturalmente, essa é apenas a tendência do sistema, o imperativo comportamental decorrente de sua estrutura. Estados pequenos, embora submetidos à mesma lógica, simplesmente não dispõem dos recursos para qualquer lance mais agressivo; tenderão a manobrar de modo a tentar, aos trancos e barrancos, preservar o que têm, ou perder pouco. Por sua vez, uma grande potência que tenha uma nítida vantagem de poder sobre suas rivais, mais provavelmente se comportará

de maneira mais agressiva, por ter as capacidades e o incentivo para agir assim.

Por outro lado, apesar de seus interesses, as *grandes potências nem sempre podem agir de acordo com suas intenções agressivas*, em função do juízo que fazem sobre o resultado esperado do uso de suas capacidades: os custos da agressão podem ser tão altos que os benefícios não valham a pena; a grande potência pode preferir esperar um melhor momento; podem haver erros de cálculo, decorrentes de informação imperfeita: adversários potenciais têm incentivos para exagerar a própria força ou fraqueza e esconder seus verdadeiros objetivos – às vezes, há incerteza até sobre as próprias forças; e, mais difícil que tudo isso, é calcular a firmeza (*resolve*) de potenciais oponentes.

Porém, isso não deve obscurecer o fato principal: segundo Mearsheimer, existe um comportamento dominante, estabelecido pela estrutura do sistema internacional, para garantir a própria segurança: *maximizar poder*. Este é entendido de maneira bastante objetiva (*idem*:55-82). Para Mearsheimer, podemos falar de poder *concreto* e poder *potencial*. Poder concreto para ele é o que se materializa nas Forças Armadas dos Estados, mas principalmente nas suas *forças terrestres* (exércitos): afinal, em última análise, apenas as forças terrestres têm a capacidade de controlar efetivamente o território ocupado; as demais forças existem para apoiar e viabilizar a chegada das forças terrestres. Poder potencial, por sua vez, é associado ao tamanho da riqueza e da população de um Estado, isto é, à sua capacidade de sustentar aquelas forças no tempo.

Como já dito, o corolário desse imperativo é que, embora nem todos tenham condições para tentá-lo, todo Estado almeja se tornar a potência hegemônica do sistema, o *hegêmona global*. Este é entendido como *um Estado tão poderoso que domina todos os outros Estados no sistema*; em essência, *a única grande potência no sistema*. O ter-

mo *hegêmona* adquire aqui então um significado muito preciso. É preciso ter claro, portanto, que um Estado, mesmo substancialmente mais poderoso que os demais, não é uma potência hegemônica, não é um *hegêmona*, se enfrenta outras grandes potências.

Porém, é muito difícil um Estado tornar-se o *hegêmona* global. O principal fator (*idem*:83-137) que praticamente impede que um Estado atinja esse *status* é o fenômeno que Mearsheimer chama de poder parador da água (*stopping power of water*). Este autor corretamente aponta que a projeção de poder – concretamente, o envio de forças terrestres – por meio de obstáculos<sup>3</sup> como grandes massas de água é uma tarefa desproporcionalmente difícil comparada à de levar a mesma quantidade de forças para combater em território contíguo. Os custos são muito mais altos; uma parcela substancial dos recursos que poderiam ser concentrados nas forças terrestres tem que ser desviada para o transporte marítimo da força, para o enorme fluxo logístico que sustentará esta e para a proteção desse transporte e desse fluxo, concretamente diminuindo a efetividade e a eficiência combatente da força; o desembarque das forças no território inimigo a partir do mar põe a força invasora em enorme perigo por tempo demais, implicando uma quantidade enorme de baixas toda vez que elas vierem a desembarcar sob oposição<sup>4</sup>. Diante disso, uma quantidade de forças muito maior tem que ser transportada do que seria o caso em uma invasão por terra, de modo a compensar essa grande quantidade de perdas. Portanto, por causa: (i) da conversão de parte dos recursos em forças marítimas; (ii) da necessidade de mais força do que seriam desdobradas caso a invasão se desse em áreas territorialmente contíguas; e (iii) da necessidade de converter mais recursos para sustentar tais forças através do obstáculo de água, aquele que se dispõe a ofensivas através de grandes massas de água dispõe de menos recursos e menos forças para proceder à defesa do seu próprio território. Isso implica um aumento da vulnerabilidade desse ator à ação armada de seus vizinhos regionais. Na verdade, portanto, o poder concreto de

uma potência diminui em eficácia conforme a sua necessidade de transpor grandes massas de água. Tendo em vista essas dificuldades, a única possibilidade prática de vir a existir um hegêmona global residiria na situação improvável de um único país obter indiscutível superioridade nuclear sobre todos os demais.

Entretanto, mesmo sem ser o hegêmona global, um Estado pode ser a potência hegemônica no seu continente, ou seja, um *hegêmona regional*. Esta é, aliás, uma conseqüência, ao mesmo tempo teórica e prática, interessantíssima e imediatamente perceptível das considerações de Mearsheimer: a revalorização das balanças de poder regionais – se quisermos, dos subsistemas do sistema internacional. Dado o poder parador da água, potências externas, extra-regionais, tendem a ser, nos cálculos dos Estados, menos importantes que as potências regionais<sup>5</sup>. No interior de cada continente, um dos principais impedimentos ao estabelecimento de uma hegemonia – o poder parador da água – está ausente. O único obstáculo à hegemonia regional é a distribuição de poder entre os atores daquele subsistema, ou seja, a *balança de poder regional*.

Ser o hegêmona regional já traz uma série de benefícios: as forças que poderiam vir a ameaçá-lo estão em outro continente, ou seja, para confrontá-lo teriam que enfrentar o poder parador da água. Por si só, isso já provê uma margem considerável de segurança. Mas existe uma situação ainda melhor para um hegêmona regional: é quando nenhuma das outras balanças de poder regionais é caracterizada pela presença de um hegêmona. Nesse caso, *é praticamente impossível a qualquer potência de outra região sequer sonhar em vir a confrontar aquele Estado privilegiado que é a potência hegemônica de seu próprio continente*; afinal, no que uma potência que sofre competição de outras em sua região se dispõe a tentar confrontar o poder parador da água, ela se tornará extremamente vulnerável a seus competidores regionais, que não hesitarão em enfrentá-la nesse momento de máxima vulnerabilidade.

Sabendo que a obtenção do *status* de hegêmona global é praticamente impossível por ser muito arriscado, quando uma potência atinge o *status* de hegêmona regional, portanto, seu principal interesse passa a ser *impedir o surgimento de hegêmonas em outras regiões*, pois essa é, de todas as situações possíveis na prática – excluindo-se a hegemonia global –, a que lhe garante máxima segurança. Portanto, quando uma potência atinge o *status* de único hegêmona regional no sistema internacional, ela tende a se tornar conservadora (*status quo power*), o que a leva a atuar no sentido de *preservar as balanças de poder* nas outras regiões do planeta (*idem*:234-266).

Essas balanças de poder regionais podem assumir qualquer uma das seguintes configurações:

- *bipolaridade*: trata-se de uma balança de poder dominada por duas potências de poderio semelhante. Caracteriza-se por um grau relativamente baixo de tensão, em que o balanceamento entre as duas potências se dá de maneira razoavelmente imediata e eficiente, pois não há a tentação de transferir os riscos e custos (*buckpassing*) para um eventual outro membro de uma aliança (que ficaria então na posição de *buck-catcher*). Nessa situação, uma potência contrabalança a outra;
- *multipolaridade equilibrada*: trata-se de um sistema dominado por três ou mais potências em que o poder é distribuído de maneira semelhante entre elas, ou pelo menos entre as duas mais poderosas. Nesse caso, nenhuma delas está imediatamente em posição de tentar uma arrancada rumo à hegemonia regional, ou seja, não há um *hegêmona potencial*. Aqui a tensão é muito mais alta do que em uma balança de poder bipolar, uma vez que o balanceamento tende a ser ineficiente e demorado, pois há a desconfiança entre eventuais aliados de que seus respectivos parceiros possam tentar transferir os custos e riscos (*buckpassing*), na esperança de evitar o sofrimento envolvido na tentativa de conter um agressor – e, às vezes, na expectativa

de sair privilegiado na balança de poder regional. Naturalmente, essas desconfianças e tensões tendem a ser exploradas por um eventual agressor, e os demais membros do sistema sabem disso; e

- *multipolaridade desequilibrada*: trata-se de um sistema dominado por três ou mais grandes potências, uma das quais é um *hegêmona potencial*. Nesse caso, a tensão é elevada ao máximo, pois a possibilidade de que aquele hegêmona potencial venha a tentar se transformar de fato no hegêmona regional é grande – e, como já vimos, o estímulo para tentá-lo é alto. Uma vez que existe o risco de uma potência vir a dominar todas as demais, estas têm um enorme incentivo para atuarem em conjunto; todas se sentem ameaçadas por aquela possibilidade. Em tese, isso deveria inibir o comportamento de *buckpassing*, uma vez que nenhum dos potenciais *buck-catchers* será capaz de breçar sozinho o hegêmona potencial, e os custos de não contê-lo são potencialmente enormes. O problema, porém, é que *os custos de tentar conter o hegêmona potencial são, pelo menos, igualmente grandes*. Como todos sabem disso, existe a expectativa de que o contrabalanceamento não funcione, o que aumenta os incentivos à defecção. A isso se junta, ainda, a possibilidade de que o hegêmona potencial utilize sua quantidade superior de recursos para oferecer vantagens e garantias adicionais a um ou mais defectores, inviabilizando qualquer perspectiva de sucesso de uma aliança contrabalanceadora. Na multipolaridade desequilibrada, portanto, o balanceamento tende a ser enormemente ineficiente, muitas vezes só ocorrendo tardiamente – e provavelmente de maneira ineficaz –, *depois* que o hegêmona potencial tiver deslanchado sua investida rumo à hegemonia regional<sup>6</sup>.

Para Mearsheimer (*idem*:360-402), os EUA são hoje a potência hegemônica em sua região, isto é, no continente norte-americano. Ne-

nhuma outra região do planeta tem uma balança de poder semelhante: todas apresentam uma ou outra forma de competição regional. Entretanto, os EUA não são o hegêmona global, pois, segundo o autor, tanto a Rússia quanto a China teriam como contra-restar uma tentativa de invasão de seu território pelos EUA. Como, para Mearsheimer, dizer que um sistema é unipolar equivaleria a dizer que ele se caracteriza pela presença de um hegêmona global; e como, de acordo com seu critério, os EUA não são um hegêmona global, o sistema internacional contemporâneo não é unipolar (*idem*:381).

Segundo Mearsheimer, como já visto, ser o único hegêmona regional<sup>7</sup> é uma posição extremamente vantajosa e tende a torná-lo conservador quanto à dinâmica do sistema. Mais vantajosa que essa situação, só aquela em que existisse apenas uma única grande potência, ou seja, a hegemonia global. Portanto, os EUA estariam na melhor situação concretamente alcançável na política internacional; sua principal preocupação seria apenas impedir o surgimento de um competidor, isto é, de algum outro hegêmona em alguma outra região relevante.

Desse ponto de vista, o ideal para os EUA é se afastar das outras regiões e deixar que a própria competição regional impeça o surgimento de um hegêmona: essa atitude de balanceador externo (*offshore balancer*) lhes permitiria transferir (*buckpass*) os custos e riscos do balanceamento para as potências regionais e, no mínimo, preservar mais facilmente seu poder (concreto e potencial) relativamente às aquelas potências regionais. Mais provavelmente, a dinâmica competitiva regional poderia até mesmo fazer com que o poder relativo dos EUA *augmentasse*, na medida em que as potências regionais teriam que arcar com os custos do balanceamento. Apenas nos casos em que haja uma possibilidade real de as potências regionais não serem capazes de impedir, por si sós, que uma delas venha a se tornar o hegêmona regional, é que seria necessário um engajamento potencialmente permanente dos EUA na região, inclusive com a presença de forças ter-

restres substanciais. Ou seja, *os EUA só deveriam engajar-se permanentemente em regiões de multipolaridade desequilibrada*; fora isso, a melhor maneira de preservar sua posição privilegiada seria retirar-se das regiões de multipolaridade equilibrada ou de bipolaridade.

Para Mearsheimer, as regiões relevantes para os EUA seriam a Europa e o Nordeste da Ásia: só essas duas regiões disporiam de recursos de tal ordem que permitiriam a um eventual hegêmona regional desafiar os EUA. Na Europa, mesmo se houvesse um ressurgimento russo ou, alternativamente, se a Alemanha viesse a se tornar o país preponderante na região – ou seja, se, além de sua pujança econômica e de sua superioridade em forças terrestres, a Alemanha viesse a obter capacidade nuclear –, as demais potências regionais seriam capazes de conter os impulsos hegemônicos de uma ou de outra. Já no Nordeste da Ásia, existiria a possibilidade de um crescimento econômico da China – acoplado a sua evidente superioridade em termos de forças terrestres – transformá-la em um *hegêmona potencial*, tornando difícil ou impossível que Rússia e Japão pudessem efetivamente contê-la. Essa seria, segundo Mearsheimer (*idem*:392-402), a hipótese mais ameaçadora para os EUA no horizonte próximo.

Nessas condições, poderíamos esperar a seguinte dinâmica para a política internacional, enquanto perdurar essa situação:

- o objetivo máximo dos EUA seria preservar a sua situação extremamente vantajosa na política internacional: a de ser o único hegêmona regional. Afinal, os possíveis ganhos a serem obtidos em uma tentativa de aumentar o poder – por intermédio de uma investida para se tornar o hegêmona global, com baixas chances de sucesso – não compensariam os riscos associados a uma perda de poder decorrente da própria tentativa. A situação de único hegêmona regional já é bastante confortável;
- a maneira adequada de fazê-lo seria, para os EUA, adotar uma postura de balanceador externo (*offshore balancer*), ou seja,

manter-se mais ou menos afastado das disputas no interior das balanças de poder regionais, deixando que as próprias dinâmicas competitivas regionais impeçam o surgimento de hegêmonas regionais. Os EUA deveriam intervir apenas quando a competição regional fosse insuficiente para impedir o surgimento de hegêmonas nas outras balanças de poder regionais (*idem*:384);

- eventualmente, pode vir a ser necessário atuar militarmente em outra região para impedir o surgimento de um hegêmona regional. Apesar do poder parador da água, será mais fácil uma empreitada transoceânica contra um hegêmona regional potencial do que contra um hegêmona regional concreto e estabelecido, que teria condições muito melhores e maior liberdade de ação para enfrentar os EUA; e
- as regiões prioritárias para os EUA seriam a Europa e o Nordeste da Ásia. Na Europa, seria de se esperar o retraimento dos EUA, com uma conseqüente intensificação da competição regional por segurança; no Nordeste da Ásia, a possibilidade de a China se tornar o hegêmona potencial na região deveria levar os EUA a dificultar a aceleração do crescimento econômico da China e, eventualmente, a manter uma presença mais efetiva na região.

### **2.1.2. Problemas**

Mesmo sendo nossa intenção fazer uma análise a partir do Realismo Ofensivo, é preciso, inicialmente, enfrentar algumas de suas inconsistências e dificuldades.

Observe-se, por exemplo, a descrição da balança de poder global – não das regionais – contemporânea, feita por Mearsheimer, e que, curiosamente, ele não enquadra em nenhuma de suas categorias. Seguindo o autor, esta, em primeiro lugar, não se caracterizaria pela pre-

sença de um hegêmona global; portanto, não pode ser identificada como uma balança de poder hegemônica. Uma vez que esse sistema não pode ser descrito também como bipolar – já que o sistema contaria, segundo o autor, com mais duas outras potências, a saber, a Rússia e a China –, nos termos de Mearsheimer, ele só poderia ser descrito como multipolar, restando apenas saber se equilibrado ou desequilibrado. Pois bem, uma das potências encontra-se em situação extraordinariamente privilegiada, concentrando não só uma parcela extremamente significativa dos recursos globais – e particularmente dos recursos de força, ou poder concreto –, mas também dispendo, por ser um hegêmona regional, de capacidade de ação e margem de manobra muito superiores às de qualquer outra potência no sistema. Desse ponto de vista, tratar-se-ia, claramente, de uma *multipolaridade desequilibrada*.

Observe-se, porém, as características de uma multipolaridade desequilibrada, segundo esse mesmo autor. O que deveríamos esperar? A tentativa do hegêmona potencial de melhorar sua posição e se tornar o hegêmona global, a não ser por um fato: o poder parador da água. Com efeito, pelo menos considerando este poder da água, Rússia e China teriam, segundo Mearsheimer (*idem*:528, nota 60), como “ficar de pé diante dos Estados Unidos”.

Aqui o argumento parece um tanto forçado. Embora seja razoável esperar que tanto a China quanto a Rússia possam resistir a uma invasão por parte dos EUA, elas, por outro lado, não disporiam de capacidade para impedir que os EUA agissem em outras regiões e aumentassem, ainda que indiretamente, seu controle sobre recursos nelas disponíveis. Nesse caso, os EUA, ao menos indiretamente, ampliariam seu poder relativo em face da China e Rússia sem o risco de um enfraquecimento tal que lhes tornasse vulneráveis à ação de ambas. A única possibilidade de ação de Rússia e China, em conjunto ou separadamente, seria uma ameaça nuclear – de baixa credibilidade, uma vez que se exporiam a uma retaliação nuclear devastadora por

parte dos EUA. Rússia e China parecem, desse ponto de vista, fortes o suficiente para não serem invadidas – mas não para impedirem os EUA de atuar em outras regiões, com pouco ou nenhum risco. Desse ponto de vista, talvez a caracterização do sistema internacional contemporâneo como *multipolaridade desequilibrada* não seja, portanto, pertinente – embora inevitável se considerarmos apenas as categorias de Mearsheimer. Há aqui, portanto, a meu ver, uma clara inconsistência.

Talvez essa inconsistência se deva à equivalência estabelecida por Mearsheimer entre *hegemonia* e *unipolaridade*. É lamentável que ele tenha escamoteado toda essa discussão, resumindo-a a apenas uma meia página (*idem*:381) e a uma única nota (*idem*:528, nota 60), em todo o seu texto. Contrastemos, portanto, a abordagem teórica da idéia de unipolaridade feita por Wohlforth (1999) – que o próprio Mearsheimer, na nota referida, considera o melhor argumento em favor da unipolaridade.

## 2.2. A idéia de unipolaridade

Para Wohlforth (*idem*:9), um sistema unipolar é caracterizado por<sup>8</sup>:

“(...) uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas. (...) Ao mesmo tempo, as capacidades não estão concentradas ao ponto de produzirem um império global. A unipolaridade não pode ser confundida com um sistema bipolar ou multipolar contendo um Estado polar especialmente forte ou com um sistema imperial contendo apenas uma grande potência”.

Para este mesmo autor, ao comparar as distribuições de capacidades entre os EUA, Grã-Bretanha, Rússia, Japão, Áustria, Alemanha, França e China em 1870 (ou 1872), 1950, 1985 e 1996 (ou 1997), a conclusão é clara: “em nenhum [outro] momento da história internacional moderna o principal Estado foi tão dominante economicamente e militarmente” (*ibidem*).

Se a essa comparação quantitativa se acrescentam considerações qualitativas, a distância entre os EUA e os demais países no final da década de 1990 é ainda maior, quando contrastada com outros períodos históricos, inclusive o imediato pós-guerra. Tanto na era da *Pax Britannica* quanto no final da década de 1940, nenhum Estado concentrava tão dramaticamente *todos os aspectos do poder* – tipicamente, outro ou outros Estados dispunham de forças terrestres em maior quantidade, gerando uma capacidade de ação que a principal potência não detinha, pelo menos imediatamente. Ao contrário, no final da década de 1990, a intensa concentração de poder nos EUA se dá em *todos os aspectos materiais relevantes*.

Além disso, a geografia contribui para aumentar significativamente a vantagem dos EUA na atual configuração: o fato de os principais aspirantes a competidores dos EUA se localizarem em outros continentes, onde encontram a presença de outras potências regionais. Nesse caso, a balança de poder global tende a ser, para esses países, menos importante que a balança de poder regional. Portanto, um incremento significativo de poder por parte de qualquer país europeu – digamos, a Alemanha – trará, em função de sua proximidade, muito mais preocupação a seus vizinhos, França, Reino Unido e Rússia, do que aos distantes EUA; portanto, ainda que qualquer país europeu visse com bons olhos a existência de um contrapeso ao poder estadunidense, a ameaça trazida pela vizinhança desse contrapeso tende a ser maior que o benefício em termos da balança global de poder. O mesmo vale para a Ásia: embora Rússia, China ou Japão pudessem desejar ardentemente a existência de um contrapeso ao poder dos EUA, cada um deles preferirá a ausência desse contrapeso à ascensão de um dos demais a pólo regional. Assim, a possibilidade de surgimento de um candidato a desafiante da potência unipolar tende a ser contrarrestada pelos seus próprios vizinhos.

Para que houvesse, portanto, um efetivo contrapeso, pelo menos uma de duas coisas poderia acontecer: o surgimento de uma grande alian-

ça ou de um novo Estado polar. Embora os EUA, segundo Wohlforth, controlem hoje mais de 50% das capacidades do sistema de grandes potências (*idem*:29), em um mundo hipotético em que alianças funcionassem sem qualquer fricção, essa vantagem poderia rapidamente se erodir. Mas alianças contra-hegemônicas são notoriamente ineficientes na agregação de recursos:

“Uma olhada na história internacional mostra quão difícil é coordenar alianças contra-hegemônicas. Estados são tentados a comportamentos oportunistas [*free ride*], transferir os custos [*pass the buck*] ou aderir [*bandwagon*] em busca de favores do aspirante a hegemona. Estados têm que se preocupar com serem abandonados pelos seus parceiros de alianças quando as fichas estão na mesa ou em serem arrastados para conflitos criados por outrem. O aspirante a hegemona, enquanto isso, tem apenas que se assegurar de que sua própria casa esteja em ordem. (...) Na medida em que alianças são ineficientes em reunir poder, o único pólo obtém maior poder por unidade de capacidades agregadas que qualquer aliança que possa tomar força contra ele” (*ibidem*).

Assim, a suspeição de vizinhos quanto ao surgimento de pólos regionais e a dificuldade e ineficiência de alianças contra-hegemônicas abrem um amplo espaço para que a potência unipolar exercite *divide et impera*, dificultando ainda mais o surgimento de outra potência polar.

Em tese, existiria a possibilidade do surgimento de um novo Estado-pólo regional: por exemplo, uma Europa efetivamente unificada politicamente. Caso isso de fato aconteça, o sistema internacional terá deixado de ser unipolar. Porém, a criação das condições necessárias para uma única política européia externa e de segurança e de uma indústria de defesa integrada atinge diretamente a própria estrutura de soberania; trata-se de desafios cuja superação, se vier a ocorrer, ainda demorará muito (*idem*:31).

Uma situação de unipolaridade é, assim, uma maneira específica pela qual as capacidades estão distribuídas no interior do sistema;

dito com outras palavras, *a unipolaridade constitui um sistema internacional distinto da bipolaridade e da multipolaridade:*

“Uma vez que as capacidades estão tão concentradas, surge uma estrutura que é fundamentalmente distinta tanto da multipolaridade (uma estrutura compreendendo três ou mais Estados especialmente poderosos) quanto da bipolaridade (uma estrutura produzida quando dois Estados são substancialmente mais poderosos que todos os demais)” (*idem*:9).

Nesse caso, quais seriam as expectativas do comportamento do sistema? Para Wohlforth, situações de unipolaridade favoreceriam a *ausência de guerras e níveis comparativamente baixos de competição* por prestígio e segurança *entre as maiores potências*, por duas razões: as vantagens da potência predominante removeriam o problema de disputa por hegemonia *da política mundial* e reduziriam a incisividade da política de *balança de poder global* entre os principais Estados.

É preciso entender bem a afirmação acima: isso significa que, como já visto, há um crescimento em importância relativa das balanças de poder regionais sobre a balança de poder global – intensificado, na atual unipolaridade, pelo fato de a potência dominante estar separada das demais por dois oceanos. Essa constatação levaria a supor uma intensa competição *regional* por prestígio e segurança entre as grandes potências locais.

Porém, o fato é que a potência unipolar tem um interesse desproporcional na manutenção do *status quo*, e, portanto, tende a despende intensos esforços no sentido de preservar a ordem vigente, tornando aquela competição latente, surda. As razões são imediatamente compreensíveis: caso aquela competição se torne aberta, um dos lados poderá sair vencedor, o que lhe abriria espaço para se tornar um possível competidor do único pólo, no limite, *transformando o sistema de unipolar para bipolar* – obviamente um resultado desvantajoso para a potência unipolar. Essa possibilidade tende então a ser contra-restada pela constante ação intervencionista da potência unipolar.

Ora, uma vez que ela se engaja e assume posições, normalmente haverá poucas dúvidas quanto ao resultado da disputa. Normalmente, resta aos contendores apenas se conformarem com a ordem preferida pela potência unipolar. Assim, a gestão *global* da balança de poder, na unipolaridade, tende a ser exercida pelo incontestável e único pólo do sistema.

Wohlforth salienta ainda que os EUA já eram o principal Estado na balança de poder anterior, isto é, na bipolaridade da Guerra Fria. Assim, é parte da herança que a atual unipolaridade recebe o fato de que *o status quo ante já refletia em larga medida os interesses e o poder da atual superpotência unipolar global*, de maneira que não há a necessidade de uma gigantesca transformação de processos políticos; tratar-se-á apenas de adequá-los ainda mais aos interesses da potência unipolar.

Do dito anteriormente, não se pode inferir que a unipolaridade signifique o fim de todos os conflitos ou que os EUA vão levar a melhor em todas as questões em todos os momentos (*idem*:26). A consequência contra-intuitiva extraída por Wohlforth (*idem*:37-38) é que, *presumindo-se o intervencionismo e não o isolacionismo dos EUA, a atual distribuição de capacidades no sistema internacional é bastante favorável à cooperação*, independentemente de fatores institucionais. Ou, nas suas próprias palavras:

“Mesmo que a política funcione pelas velhas regras – ainda que a democracia, novas formas de interdependência ou instituições internacionais não importem –, não deveríamos esperar o retorno da política da balança de poder à *la* multipolaridade, pela simples razão de que estamos vivendo no primeiro sistema unipolar do mundo moderno. E a unipolaridade não é um ‘momento’. É uma condição da política mundial solidamente arraigada materialmente e que tem potencial para durar por muitas décadas” (*idem*:37).

Qual é, então, o grande risco de sistemas unipolares que pode torná-los violentos e negar sua tendência à cooperação? *A omissão da potência unipolar*, ou seja, o isolacionismo. Caso os EUA não inter-

venham para prover ordem, então conflitos por poder e segurança entre as grandes potências logo reaparecerão (*idem*:39).

Da caracterização do sistema internacional como unipolar, podemos extrair as seguintes expectativas gerais para o seu comportamento:

- uma intensa tendência ao intervencionismo do único pólo do sistema, gerando: maior adequação da ordem internacional aos interesses da potência unipolar – no caso contemporâneo, potencialmente menos visível por se tratar principalmente de ajustes, e não de uma transformação; e uma tendência à baixa ocorrência de guerras entre potências – particularmente potências regionais; e
- caso a potência unipolar, apesar dos constrangimentos do sistema, não seja intervencionista, as consequências serão: a ocorrência de guerras entre potências (particularmente, potências regionais); eventualmente, o surgimento de uma ou de mais potências candidatas a pólo, gerando guerras entre a (ainda) principal potência e uma ou mais potências regionais (“guerras hegemônicas”) e/ou uma transformação do sistema de unipolar para bipolar ou multipolar.

### **2.3. Balanço**

O contraste entre a perspectiva da unipolaridade – tal como exposta por Wohlforth (*idem*) – e a descrição do sistema internacional contemporâneo feita por Mearsheimer (2001) mostra algumas discrepâncias bastante interessantes.

A primeira é que, apesar de ambos, curiosamente, sustentarem que os conceitos de hegemonia e unipolaridade são intercambiáveis, um exame detido mostra que os critérios adotados por cada um são, na verdade, bastante distintos. Enquanto, para Mearsheimer, um sistema seria hegemônico (ou unipolar) quando houvesse apenas uma única potência no sistema ou quando uma única potência tivesse ma-

ciça superioridade nuclear sobre todas as demais, o critério de Wohlforth é bem menos exigente: basta que a concentração de capacidades pela principal potência do sistema seja grande demais para permitir um contrabalanceamento. Para tanto, não é impossível que um eventual único pólo de um sistema coexista com outras potências, desde que substancialmente mais fracas. Desse ponto de vista, ao distinguir entre *pólo* e outras potências e salientar as dificuldades de viabilização de uma aliança contrabalanceadora eficaz, Wohlforth reduz significativamente as exigências para que um dado sistema internacional possa ser caracterizado como unipolar. Desse modo, é bastante significativo que, em diversos momentos, Wohlforth não faça equivaler o *pólo* de um sistema unipolar a um *hegêmona*, mas sim a um *aspirante a hegêmona*. Sintomaticamente, aliás, esse autor reduz ainda mais as exigências para que um Estado se torne o único pólo do sistema, no caso em que este esteja localizado em um outro continente que não o das demais potências do sistema – que não chegam a se constituir como *pólos*, no sentido estrito do termo<sup>9</sup>.

Com tudo isso em vista, fica claro não apenas o quanto são distintos os conceitos de *unipolaridade* (como caracterizado por Wohlforth) e de *hegemonia* (como caracterizado por Mearsheimer)<sup>10</sup>; mas manifesta-se também, visivelmente, a congruência entre a descrição do sistema unipolar feita por Wohlforth e a caracterização do sistema internacional contemporâneo de Mearsheimer, e que é distinta de uma situação estritamente hegemônica e de uma *multipolaridade desequilibrada* – segundo os critérios e descrição do próprio Mearsheimer.

Por outro lado, há também algumas incongruências entre ambos, e estas se referem a algumas expectativas relacionadas à dinâmica do sistema, decorrentes das expectativas em relação à atuação da principal potência do sistema. É preciso lidar com essas incongruências, pois, tanto no caso de Mearsheimer quanto no de Wohlforth, o com-

portamento da principal potência do sistema é a variável-chave para sua dinâmica geral.

A primeira delas refere-se à atuação da principal potência do sistema – que agora passamos a tratar como único pólo do sistema, ou potência unipolar – nas balanças de poder regionais. Mearsheimer (*idem*) postula um papel menos ativo, uma postura de balanceador externo (*offshore balancer*) para a potência unipolar; já Wohlforth (1999) atribui a ela um papel bem mais ativo, uma postura bastante intervencionista da parte dessa potência unipolar. A meu ver, essa incongruência decorre de uma avaliação distinta de dois riscos contrários: o da superextensão (*overstretching*) da potência unipolar e o da rápida transformação das balanças regionais.

Com efeito, existe o risco de que uma postura ativa, intervencionista, acarrete um dispêndio excessivo de recursos por parte da potência unipolar – o que poderia levar a uma deterioração do seu poder relativo em face das demais potências e, no limite, à transformação do sistema, fazendo com que ele deixe de ser unipolar. Evitar esse risco implicaria uma postura menos intervencionista da potência unipolar, fazendo com que ela deixe a cargo das potências regionais a manutenção das balanças regionais, intervindo apenas no caso em que uma investida de uma potência esteja a ponto de transformar uma balança regional, sendo iminente o surgimento de um outro hegêmona naquela região.

Porém, essa postura de balanceador externo tende a desconsiderar o risco de que a balança regional em questão se transforme antes que a potência unipolar possa intervir. Com efeito, uma intervenção militar em outro continente exige um esforço logístico de vulto muito maior que o exigido no caso de uma ação intracontinental – como, aliás, salientado pelo próprio Mearsheimer no seu conceito de poder parador da água. Nada impede, portanto, que uma investida rumo à hegemonia por uma potência de outra região seja razoavelmente

bem-sucedida antes que a potência unipolar possa efetivamente intervir a ponto de evitá-la. Nesse caso, um competidor terá surgido, e a posição da potência unipolar se terá deteriorado dramaticamente e subitamente. Afinal, não se tratará mais de apenas impedir o surgimento de um competidor: tratar-se-á de confrontar-se com ele, ou então de conviver com o fato de que um competidor existe – e o sistema não é mais unipolar, ou a posição da outrora principal potência do sistema já não é mais tão confortável. Evitar que isso ocorra exige, portanto, uma postura bem mais ativa da principal potência do sistema, levando-a a um intervencionismo bem mais permanente em outras regiões críticas, de modo a diminuir o risco de uma rápida transformação de suas balanças de poder – o que implicaria, portanto, um maior dispêndio de recursos e, conseqüentemente, um aumento do risco de superextensão. Não por acaso, como já visto, Mearsheimer postula o engajamento ativo de seu único hegemona regional em balanças de poder regionais multipolares desequilibradas, ou seja, aquelas em que é maior a chance de transformação em hegemônicas – e, portanto, de surgimento de um competidor.

A potência unipolar confronta-se, portanto, com um claro dilema: diminuir os riscos de superextensão e paulatino enfraquecimento relativo implica aumentar os riscos de súbita transformação das balanças regionais e de deterioração igualmente súbita de sua posição de único pólo do sistema; e vice-versa. Esse dilema pode ser enfrentado tanto empiricamente quanto teoricamente. Do ponto de vista empírico, o problema é simples: em uma dada situação concreta, a distância da principal potência para as demais é de tal ordem que o risco de superextensão é simplesmente desprezível? Se a resposta for afirmativa, o dilema desaparece: muito provavelmente, a potência unipolar terá uma postura de ativo intervencionismo.

Aparentemente, esse dilema parece não ter solução teórica do ponto de vista estrutural: *seria necessário algum mecanismo que permitisse à potência unipolar minimizar ou distribuir os custos de manuten-*

*ção de sua posição*. Se esses custos puderem ser minimizados, a postura intervencionista é de longe a que melhor garante a posição privilegiada da principal potência do sistema. Porém, *essa variável parece pertencer antes à esfera dos processos políticos que à estrutura do sistema* – entendida como distribuição de recursos no interior do sistema, ou como a balança de poder em um dado momento. A questão, porém, é se é possível inferir teoricamente da estrutura do sistema parâmetros para o processo político.

Aqui chegamos a uma omissão curiosa por parte de nossos autores. Embora ambos manifestem a consciência da necessidade de dispor dos recursos que permitam a sustentação da posição privilegiada da principal potência no tempo, nenhum deles explora as conseqüências políticas dessa necessidade. Por exemplo, Mearsheimer, ao analisar as regiões críticas para o único hegêmona regional, cita apenas aquelas em que um possível competidor poderia surgir, mas não aquelas cuja balança de poder é vital para a prosperidade daquele único hegêmona regional. Não por acaso, é notória a ausência, em sua análise, da importância da balança de poder do Oriente Médio para os EUA.

Outro sintoma desse descompasso é a omissão de um importante mecanismo de distribuição dos custos da atuação política internacional, que são os *relacionamentos multilaterais* – e, com isso, chegamos a outra incongruência entre os autores em questão e também ao cerne de nossa discussão. Por um lado, Mearsheimer é notoriamente cético com relação à importância desse fenômeno<sup>11</sup>. Wohlforth atribui-lhe certa importância, mas não explica que benefícios esses organismos trariam à potência unipolar e nem, principalmente, que vantagens os demais atores internacionais obteriam de um mecanismo que beneficiasse o ator privilegiado do sistema.

Essa consideração nos leva à seguinte conseqüência: *a questão-chave para a compreensão da dinâmica de um sistema unipolar*

*é a possibilidade de minimizar ou distribuir os custos da manutenção da posição privilegiada da principal potência do sistema. Se esses custos forem baixos ou puderem ser distribuídos, aumentam as chances de uma postura ativa e intervencionista por parte da potência unipolar; se forem altos ou não puderem ser distribuídos, aumenta a probabilidade de um comportamento menos ativo da potência unipolar, ou seja, ela provavelmente atuará mais freqüentemente como um balanceador externo.*

Portanto, do ponto de vista teórico, o problema da viabilidade de uma postura intervencionista se converte em: *para sistemas unipolares, é possível determinar teoricamente a viabilidade de mecanismos multilaterais de distribuição dos custos de manutenção da posição da potência unipolar?* Se isso for possível, o benefício potencial desses mecanismos para a potência unipolar é tão alto que seria possível imaginar, no âmbito desses relacionamentos multilaterais, um significativo poder de barganha de outros atores internacionais diante da Potência Unipolar.

Desse ponto de vista, o enfrentamento do problema teórico colocado acima nos permitirá responder a três problemas simultaneamente:

- quais são as perspectivas de relacionamentos multilaterais na unipolaridade?;
- no âmbito dos relacionamentos multilaterais, qual o poder de barganha de atores internacionais – Estados e organizações – diante da potência unipolar?; e
- na unipolaridade, aliados têm maior poder de barganha diante da potência unipolar que outros atores?

Esses problemas serão enfrentados no restante do texto. É claro, a questão será enfrentada a partir das premissas expostas até o presente momento.

### **3. Grande Estratégia de uma Potência Unipolar**

Para compreendermos a dinâmica política de uma configuração política unipolar, é necessário considerar as bases lógicas da atuação política de uma Potência Unipolar no quadro daquela estrutura política do sistema internacional<sup>13</sup>. A essa caracterização estritamente lógica, abstrata, que não tem a pretensão de descrever o comportamento concreto de nenhum ator internacional, dar-se-á o nome de Grande Estratégia da Potência Unipolar – as maiúsculas servindo para ressaltar seu caráter teórico. Não obstante, alguns elementos da situação concreta, cruciais para a construção teórica, serão incorporados de maneira a viabilizar trabalhos futuros de discussão da política internacional contemporânea.

#### **3.1. Estrutura internacional e objetivos grande-estratégicos**

Os principais elementos da estrutura da política internacional contemporânea a serem incorporados na discussão teórica da unipolaridade<sup>14</sup> são:

- a situação extraordinariamente privilegiada de um ator, como potência unipolar e único ator internacional com capacidade de ação global abrangente e continuada;
- a ampla possibilidade de proliferação de armas de destruição em massa, particularmente as armas biológicas e químicas – cujos agentes estão facilmente ao alcance de qualquer país que tenha a capacidade de produzir, por exemplo, vacinas ou pesticidas<sup>15</sup>; e
- a possibilidade de proliferação de meios de entrega de longo alcance (particularmente os diversos tipos de mísseis e, secundariamente, aeronaves remotamente guiadas ou Remotely Piloted Vehicles (RPVs)).

A estes, acrescenta-se um outro elemento, de natureza conjuntural, mas de grande importância política:

- a existência de grupos não estatais com capacidade de emprego da força em alcance internacional.

Como única superpotência do sistema, e tendo em vista que a condição de potência hegemônica global *stricto sensu* parece ser praticamente inatingível, tem-se que a situação da potência unipolar é, para fins práticos, a melhor possível<sup>16</sup>. Portanto, o *objetivo primário* que a estrutura do sistema internacional implica para essa potência unipolar é *garantir a perpetuação de sua situação privilegiada*.

Cabe ressaltar dois pontos aqui. O primeiro é que estamos falando de qual *deveria ser* o objetivo primário da potência unipolar, *apenas do ponto de vista da análise estrutural da política internacional*. Se esse objetivo vai ser ou não concretamente perseguido, é uma decisão política, a ser tomada no âmbito do processo decisório pertinente, de maneira deliberada ou não. Inúmeros outros fatores podem influenciar a decisão a ser tomada concretamente; mesmo decisões consistentes com esse objetivo *postulado* podem ser tomadas por razões e considerações completamente distintas<sup>17</sup>. Trata-se aqui, portanto, apenas de estabelecer um *parâmetro de avaliação* do mérito intrínseco de decisões de política externa da potência unipolar, independentemente das razões, motivações e processos concretos que tiverem levado a qualquer decisão particular. Desse ponto de vista, deve-se dar um salto adiante e, decididamente, teorizá-lo como *o objetivo grande-estratégico por excelência de uma potência unipolar*: dos EUA, no mundo de hoje; de qualquer outra, em alguma outra eventual circunstância histórica semelhante do passado ou do futuro – que a Potência Unipolar pode, no limite, não perseguir, com a consequência de aumentar as chances de ver sua posição privilegiada erodir-se em um prazo comparativamente mais curto.

O segundo ponto é que estamos falando em *preservar*, e não em aumentar. Isso porque, para uma Potência Unipolar, a *utilidade marginal de um incremento em seu poder é muito menor que a desutilidade marginal de uma perda*; ou seja, os possíveis ganhos a serem obtidos em uma tentativa de aumentar o poder – por intermédio de uma investida arriscada para se tornar o hegêmona global, com baixas chances de sucesso – não compensariam os riscos de perda de poder decorrentes da própria tentativa e muito particularmente de seu eventual fracasso.

Porém, o objetivo primário não é – ainda em termos teóricos – o único objetivo grande-estratégico de uma Potência Unipolar. De seu ponto de vista, o ideal é que ela seja também capaz de minimizar os danos que eventuais ataques possam lhe trazer – mesmo que estes não venham a ameaçar sua posição privilegiada. Esses danos se referem, de um lado, a ataques a seu próprio território e, de outro, a suas forças e cidadãos no exterior. Este seria o seu *objetivo grande-estratégico secundário*. Entretanto, trata-se de um objetivo geral, de qualquer país, e nada tem de peculiar à situação de uma potência unipolar. Quanto a esse objetivo, o que há de único na situação de uma potência unipolar é sua superior capacidade de buscá-lo.

Do objetivo primário e do objetivo secundário postulados acima é possível inferir quais seriam *os elementos centrais de uma grande estratégia* voltada para sua consecução. Mais uma vez, trata-se aqui de um entendimento *a priori*, teoricamente estabelecido, voltado para o estabelecimento de um parâmetro de avaliação da consistência entre as decisões tomadas concretamente pela potência unipolar – independentemente das razões, motivações e processos concretos que tiverem levado a qualquer decisão particular – e aqueles objetivos grande-estratégicos postulados a partir da consideração da estrutura política internacional unipolar.

### **3.2. Elementos da Grande Estratégia de uma Potência Unipolar**

A postulação do objetivo grande-estratégico mencionado acima nos leva a esperar que a Potência Unipolar atue decididamente no sentido de *impedir o surgimento de algum competidor; isto é, que algum outro país venha a se constituir em um outro pólo do sistema internacional*<sup>18</sup>.

Em tese, isso poderia nos fazer esperar que a Potência Unipolar teria uma atitude de engajamento pouco intenso nas dinâmicas regionais, administrando as competições das balanças de poder regionais e só atuando efetivamente quando uma determinada disputa degenerasse em um conflito em que houvesse a possibilidade de uma alteração no equilíbrio regional. Porém, essa atitude de “observação a distância” ou de “engajamento seletivo” tende a escamotear o risco de que um determinado conflito ocorra de maneira tão rápida que *a balança de poder regional se altere antes que a Potência Unipolar possa intervir*. Nesse caso, sobrar-lhe-ia a alternativa desagradável de ter que conviver com a possibilidade de surgimento de um competidor ou então de confrontá-lo diretamente, em uma situação bem mais desvantajosa para ela do que seria o enfrentamento nas condições imediatamente anteriores.

Portanto, *mesmo o objetivo conservador de apenas preservar sua vantagem* exige da Potência Unipolar um intenso engajamento na gestão das balanças de poder regionais, influenciando sobre estas de modo a mantê-las na situação em que o surgimento de um desafio à superpotência unipolar seja menos provável<sup>19</sup>. Levando isso em conta, temos que as *prioridades gerais* da Potência Unipolar seriam, pela ordem:

- impedir a transformação de multipolaridades desequilibradas em balanças de poder hegemônicas;

- impedir a transformação de multipolaridades equilibradas em desequilibradas;
- transformar multipolaridades desequilibradas em multipolaridades equilibradas; e
- explorar, de fora, a competição regional em multipolaridades equilibradas e bipolaridades.

Em todos os casos, a prioridade relativa pode variar conforme a maior ou menor importância política de cada região para a Potência Unipolar e a quantidade de recursos disponíveis em cada região.

Para poder atuar dessa maneira, a Potência Unipolar tem que ser capaz de garantir sua capacidade de presença global; ou seja, ela deve:

- manter o que Barry Posen (2003) chamou de “o comando dos comuns”, isto é, o seu domínio quase absoluto do espaço (entendido como a órbita terrestre), o seu comando do mar<sup>20</sup> nos oceanos, e sua capacidade de impor e sustentar a supremacia aérea na região em que atuar. Estes são os elementos concretos que lhe permitem projetar poder e diminuir os riscos para as suas forças, particularmente terrestres, quando essas tiverem que entrar em ação; e
- manter ou estabelecer alianças com países cuja posição geográfica seja particularmente útil no emprego de seus meios de força, facilitando-lhe a presença global pela disponibilização de bases, instalações, utilização de espaço aéreo ou território, pré-posicionamento de equipamentos, munições e suprimentos etc.

Isso lhe garante, no geral, a capacidade máxima de influir na dinâmica política global, aumentando as chances de preservação da sua situação privilegiada.

Entretanto, isso ainda não é suficiente. É preciso atender ainda ao objetivo grande-estratégico secundário, isto é, minimizar os danos que

eventuais ataques a seu próprio território, a suas forças e a cidadãos no exterior possam lhe trazer – mesmo que não venham a ameaçar sua posição privilegiada.

Portanto, espera-se que a Potência Unipolar atue ainda no sentido de:

- reduzir a disponibilidade de artefatos com grande capacidade de destruição;
- reduzir a disponibilidade de meios de entrega daqueles artefatos;
- aumentar sua proteção quanto ao eventual emprego de meios de entrega em geral, e meios de entrega de armas de destruição em massa em particular;
- neutralizar, enfraquecer ou destruir atores que possam produzir danos em seu território ou contra suas forças e cidadãos, particularmente se esses puderem fazê-lo com armas de destruição em massa; e
- minimizar as conseqüências de ataques contra seu território, forças e cidadãos, particularmente quando forem empregadas armas de destruição em massa.

Essas necessidades se traduzem, portanto, nas seguintes metas:

- conter e, eventualmente, reverter a proliferação de armas de destruição em massa;
- impedir ou reverter o desenvolvimento de programas que possam levar à capacidade de fabricação dessas armas;
- conter a proliferação de vetores com capacidade de transporte de artefatos de destruição em massa;
- estabelecimento de sistemas antimísseis e antiaéreos para a proteção do território da Potência Unipolar – eventualmente, também de seus aliados principais;

- neutralizar e combater atores não estatais com capacidade de infligir danos às forças e aos cidadãos da Potência Unipolar e/ou a seu território;
- maior eficiência em prestação de serviços emergenciais no caso de ataque a seu território, forças e cidadãos, levando em conta a possibilidade de emprego de armas de destruição em massa;
- agir antes que a ameaça potencial produza efetivamente danos catastróficos – isto é, atuar preventivamente; e
- garantir o acesso à inteligência necessária para prover essas necessidades – tanto a produzida pela própria Potência Unipolar quanto a produzida por outrem, particularmente aliados.

### **3.3. Política de Sustentação Grande-Estratégica**

Evidentemente, tudo isso envolve custos substanciais e um esforço deliberado e continuado ao longo do tempo. Uma quantidade considerável de recursos terá que ser permanentemente alocada para o atendimento dessas necessidades. A pujança e a vitalidade econômicas de uma Potência Unipolar podem ser de tal ordem que lhe permitam fazer face a todos esses desafios simultaneamente. Mesmo nesses casos, nada impede, entretanto, que ela atue no sentido de maximizar sua capacidade de dar conta desses desafios em termos de eficiência, isto é, de resultados por custo.

O primeiro elemento dessa política – que podemos chamar de *Política de Sustentação Grande-Estratégica* – seria a maximização da eficiência econômica, isto é, garantir que seus recursos sejam alocados de modo a diminuir os custos e maximizar os ganhos. Desse ponto de vista, o elemento central dessa política no caso da Potência Unipolar é *acelerar a liberalização do comércio mundial*. Em função do tamanho da sua economia, de sua liderança tecnológica e de sua centrali-

dade nas trocas internacionais, a Potência Unipolar tende a se beneficiar de modo desproporcional dessa liberalização. Independentemente de ela ser boa ou não para todos, ou para os países pobres, ou apenas para uma meia dúzia, o fato é que ela é *extremamente benéfica para a Potência Unipolar*, e lhe daria maior fôlego para a manutenção de sua posição privilegiada.

*A multiplicação de organismos e acordos multilaterais voltados para a liberalização comercial pode ser entendida, desse modo, como um instrumento central da sustentação econômica da posição privilegiada da Potência Unipolar* – independentemente de eventuais efeitos benéficos ou deletérios que possa ter para outrem. Mecanismos multilaterais que sirvam para evitar manipulações de oferta e demanda ou instabilidades súbitas – como a Agência Internacional de Energia (AIE) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo – podem também ser considerados como constitutivos dessa política.

Uma ressalva a ser feita quanto a isso, entretanto, é que alguns recursos, serviços e mercadorias são críticos, necessários demais. Nesses casos, *a garantia do acesso é mais importante do que sua obtenção a baixo custo*. Para esse tipo de recurso, a lógica política impõe-se sobre a econômica, e ineficiências significativas são, mais que toleradas, bem-vindas, na medida em que diminuem os riscos de que o recurso venha a faltar em determinados momentos. Nesses casos, a Potência Unipolar tende a abrir exceções na orientação geral de liberalização comercial, de modo a produzir as ineficiências que geram as garantias de acesso.

O segundo elemento da política de sustentação da posição privilegiada da Potência Unipolar é a *distribuição dos custos de monitoramento e verificação da conduta alheia*<sup>21</sup>. Desse ponto de vista, alguns organismos multilaterais podem ser de grande utilidade para a Potência Unipolar, na medida em que distribuem os custos do monitoramento

dos desenvolvimentos desfavoráveis a ela – independentemente de o serem também para outrem. A Convenção de Armas Químicas e a Organização para Proscrição de Armas Químicas, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e diversos outros mecanismos de estabelecimento de obrigações internacionais e de monitoramento e verificação de seu cumprimento por parte dos membros são instrumentos bastante úteis para a atual potência unipolar, por exemplo, uma vez que ela não tem mais que arcar sozinha com os custos de acompanhamento e identificação de desdobramentos que lhe sejam potencialmente ameaçadores; o mesmo vale também, em alguma medida, para missões de paz de todos os tipos, por exemplo. É razoável que a contribuição que a Potência Unipolar aporte a esses mecanismos seja muito superior à aportada por outros membros; mas isso lhe põe à disposição um reservatório de recursos humanos, organizacionais e políticos que lhe facilitam muito a vida.

Entretanto, essas instituições só interessam à Potência Unipolar à medida que lhe tornam mais fácil o atendimento de suas necessidades de segurança, ainda que ao preço de uma ou outra concessão em questões menos críticas. Se, por outro lado, membros e/ou dirigentes dessas instituições desconhecem a realidade política subjacente e esses mecanismos manifestam uma tendência de se tornarem obstáculos aos objetivos de segurança da Potência Unipolar, esta tenderá a se desinteressar desses organismos, depois a desconsiderá-los e, no limite, a abandoná-los.

Nesse caso, caberia perguntar: qual é então o interesse dos demais países em participar desses organismos? A resposta é simples e direta: a contribuição desproporcional da Potência Unipolar a esses mecanismos lhes provê mais recursos do que estes a ela; em função do interesse da Potência Unipolar em assegurar a existência e o funcionamento da instituição, ela tende a produzir benefícios também para os demais membros – e não apenas a seus aliados mais próximos – e, em questões menos críticas ou vitais, fazer-lhes algumas concessões.

Assim, a capacidade de a Potência Unipolar, mesmo mantendo seu engajamento em instituições multilaterais, ameaçar atuar ou atuar, sozinha ou com aliados, a despeito da resistência de outros membros dessas instituições é um mecanismo poderoso de que ela dispõe para forçar as instituições multilaterais a reconhecerem e se readequarem à realidade política fundamental. Essa mesma capacidade, inclusive, permite que ela mantenha algum grau de engajamento na instituição, apesar de eventuais tentativas da parte de alguns membros em destruí-la.

Desse ponto de vista, a escolha não é entre conter ou não conter a Potência Unipolar; é entre ser capaz de moderá-la em algumas circunstâncias ou não ser capaz de fazê-lo nunca. A tentativa de bloquear sistematicamente a Potência Unipolar em questões que ela tem como críticas é condenar as instituições multilaterais ao destino da Liga das Nações. A conclusão paradoxal e contra-intuitiva é que, *no mundo da unipolaridade, a possibilidade de ação unilateral da Potência Unipolar é uma condição da viabilidade de instituições multilaterais efetivas.*

Assim, a sustentação, no tempo, da Grande Estratégia de preservação da posição privilegiada da Potência Unipolar exige dela:

- o engajamento na liberalização do comércio mundial e na redução da sua vulnerabilidade a choques e instabilidades;
- a resistência à liberalização comercial em determinadas áreas críticas, por exemplo: indústria bélica e relacionadas; energia; agricultura; tecnologias de uso dual; uma ou outra área mais esotérica<sup>22</sup>; e
- o engajamento em instituições multilaterais, não porque isso seja um “valor”, uma “norma”<sup>23</sup>, mas porque isso efetivamente atende a suas necessidades de segurança de maneira mais econômica. Esse engajamento supõe a congruência entre a dinâmica política no interior da instituição e a realidade política

fundamental da balança de poder global. No caso de um descompasso, a tendência da Potência Unipolar é forçar a readequação da instituição multilateral – eventualmente exibindo sua capacidade de atuação independente e/ou chantageando-a com a possibilidade de sua saída; no caso de o descompasso persistir, a tendência é um progressivo descaso da Potência Unipolar para com a instituição multilateral e, no limite, o seu abandono.

### **3.4. Esclarecimentos adicionais**

Um primeiro conjunto de esclarecimentos decorre do fato de que, enfatizando novamente, *tanto os objetivos grande-estratégicos quanto a Grande Estratégia quanto a Política de Sustentação Grande-Estratégica expostos acima decorrem diretamente da estrutura do sistema internacional unipolar*. Trata-se aqui de uma definição abstrata, que deve servir de parâmetro para a avaliação das decisões concretamente tomadas por um país que esteja na condição de potência unipolar.

Essa consideração tem algumas implicações.

A primeira delas é que isso nada tem a ver com as preferências dessa ou daquela força política. Naturalmente, ninguém está obrigado a seguir a lógica acima, e preferências partidárias, políticas, ideológicas ou quaisquer outras, nascidas de agendas de todo o tipo e circunstância, podem ditar ou impor outras opções. Nada disso tem a ver com a lógica exposta em si mesma, e o preço a pagar pela adoção de outro curso de ação é aumentar o risco de deterioração da posição da Potência Unipolar – o que implicaria, no médio prazo, a *diminuição de sua capacidade de perseguir outros objetivos*. Desse ponto de vista, uma configuração unipolar do sistema internacional exerce sobre a Potência Unipolar uma enorme pressão estrutural para que suas decisões se conformem à lógica acima – o que é muito diferente de afirmar que

as decisões concretas necessariamente se conformarão à lógica exposta.

A segunda implicação é que a lógica acima não deve ser entendida como uma explicação da motivação pela qual determinadas decisões políticas foram concretamente tomadas. Qualquer decisão pode ser tomada concretamente pelos mais diversos motivos. O que a lógica exposta anteriormente nos permite é apenas *aferir as conseqüências grande-estratégicas, de um lado, e sistêmicas, de outro, das decisões tomadas*, isto é, se elas concorrem para os objetivos grande-estratégicos supremo e secundário: se elas contribuem para a preservação da situação privilegiada da Potência Unipolar e se diminuem a vulnerabilidade de suas forças, cidadãos e território a ataques alheios.

Tomemos como exemplo uma hipotética decisão de uma potência unipolar promover uma ampla liberalização comercial. Ela pode perfeitamente ter sido tomada em função de maximizar vantagens comparativas e promover o aumento da riqueza do país, de modo a maximizar o bem-estar geral de sua população. Isso não altera o fato de que, com as ressalvas feitas anteriormente, essa ampla liberalização comercial tende a favorecer, no médio e longo prazos, a preservação da situação privilegiada da potência unipolar em questão – independentemente do processo político concreto que levou àquela decisão. Portanto, com as ressalvas já feitas, aquela decisão de promover uma ampla liberalização comercial é consistente com o objetivo grande-estratégico primário, estabelecido teoricamente.

Outro exemplo poderia ser uma hipotética decisão, por parte de uma potência unipolar, de proteger uma indústria não crítica, ou seja, uma indústria em que a garantia do acesso não seja necessária para a Grande Estratégia estabelecida teoricamente – digamos, a indústria de brinquedos. Essa decisão hipotética poderia ser tomada em função, digamos, da necessidade de se garantir o apoio de um ou mais

congressistas específicos em uma votação importante para o governo. Independentemente do resultado obtido com essa decisão, o fato é que ela, em si mesma, contrariaria a Política de Sustentação Grande-Estratégica, dificultando a obtenção do objetivo grande-estratégico primário. Portanto, independentemente de seus méritos próprios e do processo decisório concreto que levou àquela decisão, ela seria inconsistente com a preservação da situação privilegiada da potência unipolar em questão.

A terceira implicação tem a ver com a consideração da pressão estrutural por consistência entre as decisões concretas e a Grande-Estratégia teoricamente estabelecida. Pode-se esperar que, afora situações idiossincráticas, decorrentes de peculiaridades políticas de uma potência unipolar específica, concreta, a tendência geral é que outros países podem ter uma capacidade de barganha maior para influenciar decisões inconsistentes com a Grande Estratégia do que as consistentes com ela. Portanto, para outros atores, ser capaz de antecipar as áreas de decisão em que elas podem esperar ter maior poder de barganha é vital, e essa estimativa pode ser facilitada, com uma boa dose de incerteza, pela aferição da consistência entre as decisões concretas e a Grande Estratégia teoricamente estabelecida – e não apenas a política declarada da potência unipolar em questão.

É para fazer julgamentos desse tipo que serve a Grande Estratégia estabelecida teoricamente.

#### **4. Compromissos e Poder de Barganha**

Vimos os elementos centrais da Grande Estratégia de uma Potência Unipolar e da Política de Sustentação Grande-Estratégica. Cabe agora averiguar se, do relacionamento entre esses diversos elementos, não surgiriam algumas tensões que exigiriam compromissos, ou seja: *qual a margem de manobra que uma Potência Unipolar pode*

*esperar ter para perseguir sua Grande Estratégia e sua Política de Sustentação Grande-Estratégica?*

As tensões que podem ser identificadas *ex ante* têm a ver com:

- a dependência da Grande Estratégia para com a Política de Sustentação Grande-Estratégica; e
- a dependência da Grande Estratégia da Potência Unipolar para com seus aliados.

#### **4.1. Organizações multilaterais**

Consideremos primeiro a dependência da Grande-Estratégia para com a política de sustentação grande-estratégica. Caso a Potência Unipolar enfrente dificuldades na implementação concreta da Política de Sustentação Grande-Estratégica, sua grande estratégia concreta terá que se readequar a essa realidade. Eventualmente, portanto, uma potência unipolar específica terá que limitar sua grande estratégia concreta, e reduzir seu alcance, ou arriscar-se a um custo tal que a própria posição que busca defender pode ser solapada.

Inicialmente, essa constatação pareceria implicar que outros atores do sistema internacional teriam um enorme poder de barganha no âmbito de organismos multilaterais. Afinal, o colapso dessas organizações, ou pelo menos de algumas dentre elas, poderia limitar a viabilidade da grande estratégia concreta de uma potência unipolar específica, ao afetar sua capacidade de sustentar aquela grande estratégia no tempo.

Aqui, porém, uma consideração diacrônica interfere significativamente no cálculo. Seja por poder antecipar essa dinâmica, seja por uma sensação de urgência, a potência unipolar poderia optar pelo que poderíamos chamar de um *esforço grande-estratégico concentrado*, isto é, um primeiro momento de intensa atividade na reconfiguração de balanços de poder regionais, aproveitando as vantagens de sua po-

sição relativa e os ganhos de escala em termos de mobilização e esforço logístico. Após esse enorme e custoso esforço inicial, os custos posteriores de manutenção unilateral da ordem internacional cairiam dramaticamente – eventualmente compensando os altos custos do esforço grande-estratégico concentrado.

Isso implica que exigências muito grandes feitas pelos demais atores internacionais podem diminuir a utilidade de alguns organismos multilaterais para a potência unipolar, se ela antecipar que os compromissos a serem feitos para assegurar a cooperação alheia no âmbito daqueles organismos não compensam os custos adicionais do esforço grande-estratégico concentrado. Desse ponto de vista, a passagem do tempo diminui o poder de barganha dos outros atores em face da potência unipolar. Traduzindo: *em face da Potência Unipolar, existem uma intensidade ótima da resistência de outros atores e uma janela de oportunidade para o exercício do seu poder de barganha* – este decorrente do impacto do possível fracasso de um elemento importante da Política de Sustentação Grande-Estratégica da Potência Unipolar.

Teoricamente, deve-se admitir, portanto, a existência de um *ponto ótimo de resistência* por parte dos demais atores em organismos multilaterais: uma resistência muito pequena por parte desses atores implicaria desperdiçar o seu poder de barganha diante da Potência Unipolar. Porém, uma resistência muito intensa teria o mesmo resultado, tendo em vista que levaria a Potência Unipolar a se desinteressar de fato por aqueles mecanismos, ainda que mantendo uma adesão formal. Concretamente, porém, o processo político de pressões, contra-pressões e concessões pode mover o ponto de equilíbrio em uma ou em outra direção, e talvez devêssemos falar em um *espaço de resistência possível*<sup>24</sup>, delimitado por um *ponto máximo de resistência*. Essa consideração torna a identificação da intensidade da resistência a ser exercida pelos demais atores internacionais uma tarefa imprecisi-

sa, indeterminável *a priori*: estamos no espaço por excelência do exercício da *virtú* política por parte dos negociadores.

Do ponto de vista diacrônico, entretanto, as coisas podem ser mais precisas. Parece-me razoável afirmar que *o poder de barganha dos demais atores internacionais* ( $PB_{AI}$ ) *começa a declinar quando a Potência Unipolar efetivamente se dispõe a deslançar o esforço grande-estratégico concentrado*. A partir daí, do ponto de vista da Potência Unipolar, a utilidade dos organismos multilaterais para sua Política de Sustentação Grande-Estratégica começa a declinar *materialmente*, e não apenas em termos de expectativas, apostas e cálculos futuros: *ela já estaria começando a arcar com todos os custos de sua grande-estratégia*. Ao final do esforço grande-estratégico concentrado, os custos de manutenção da posição privilegiada da Potência Unipolar poderão ser bem mais baixos, ao passo que os já gastos terão sido muito altos; não compensaria mais distribuir os custos de manutenção pelos organismos multilaterais – a não ser que isso não exija nenhum sacrifício adicional significativo da Potência Unipolar.

Sendo assim, podemos levantar as seguintes proposições quanto à variação diacrônica do  $PB_{AI}$  sobre a Potência Unipolar – poder de barganha decorrente do impacto do possível fracasso de um elemento importante da Política de Sustentação Grande-Estratégica da Potência Unipolar:

- *máximo*  $PB_{AI}$ : quando a Potência Unipolar ainda reluta em deslançar o esforço grande-estratégico concentrado;
- *trajetória declinante* do  $PB_{AI}$ : tem início quando a Potência Unipolar começa a mobilizar-se para o esforço grande-estratégico concentrado. Nessa etapa, à medida que o esforço grande-estratégico concentrado progride, os demais atores internacionais ainda podem influenciar a Potência Unipolar por intermédio da possibilidade de cooperação, mas o valor

de sua oferta declina rapidamente a cada sucesso da Potência Unipolar no seu esforço grande-estratégico concentrado; e

- $PB_{AI}$  *tendente a zero*: após a *conclusão do esforço grande-estratégico concentrado*. A partir daí, a contribuição que os demais atores internacionais podem aportar à Grande Estratégia da Potência Unipolar é residual, implicando que sua oferta suscitará poucas concessões por parte da Potência Unipolar.

#### **4.2. Aliados**

Devemos considerar em separado o poder de barganha de alguns atores internacionais específicos: os aliados da Potência Unipolar<sup>25</sup>. Esse tipo de ator merece destaque, pois sua importância para a Potência Unipolar decorre não de seu impacto sobre a Política de Sustentação Grande-Estratégica, mas sim de sua centralidade *para a própria Grande Estratégia da Potência Unipolar*.

Cabe perguntar, portanto: *o poder de barganha de aliados da Potência Unipolar ( $PB_{AL}$ ) diante dela é diferente do  $PB_{AI}$ ?*

Em primeiro lugar, é necessário entender por que é que os aliados são tão importantes para uma Potência Unipolar. Em sistemas *multipolares*, aliados que façam parte do sistema de grandes potências são cruciais em função principalmente de sua capacidade de aportar recursos (militares e econômicos) em caso de guerra. Esses recursos se tornam, na multipolaridade, duplamente críticos: além de desejáveis em si mesmos, deseja-se que eles não sejam aportados à aliança ou coalizão contrária. *Em sistemas multipolares, o poder de barganha de uma potência diante de seus aliados é máximo*: ela não apenas pode subtrair seus recursos à aliança, como ainda pode transferi-los para o outro lado, duplicando a perda da primeira aliança<sup>26</sup>.

Já em um sistema *bipolar*, o aporte que um aliado de uma superpotência pode trazer em termos de capacidade bélica é, por definição, bai-

xo – o que diminui consideravelmente seu poder de barganha no interior da aliança, uma vez que sua defecção trará uma perda pequena para a aliança e a quantidade de recursos que aportará à aliança contrária também não será significativa<sup>27</sup>.

Desse ponto de vista, os principais trunfos que outros países podem ter diante de uma superpotência seriam:

- uma posição geográfica de alto valor estratégico; e
- a disponibilidade de alguns recursos críticos (alguns recursos naturais e, eventualmente, inteligência que a superpotência em questão não possa produzir por si).

Ou seja: *na bipolaridade, há um decréscimo da utilidade, para as superpotências, dos recursos tradicionais (capacidade militar e econômica) de seus aliados potenciais e uma manutenção da utilidade, para as superpotências, de posições geográficas e recursos críticos de aliados potenciais* – o que, naturalmente, aumenta a importância relativa de posições e recursos. Os detentores de posição geográfica estratégica e de recursos críticos têm, então, diante das superpotências um poder de barganha muito superior ao dos demais aliados, concretos ou potenciais: afinal, a posição e os recursos podem ser transferidos à aliança opositora. Esse poder de barganha, porém, é claramente menor que o poder de barganha de uma potência diante de seus aliados na multipolaridade.

Essa dinâmica é ainda mais acentuada na *unipolaridade*:

- a utilidade, para a Potência Unipolar, dos recursos tradicionais é ainda menor;
- por definição, não há uma aliança contrária a que um defector possa transferir o acesso à posição geográfica e a recursos críticos – o que implica que a perda que um defector pode trazer à Potência Unipolar *cai pela metade*; e

- em função da ausência da pressão competitiva de uma aliança contrária, a Potência Unipolar tem maiores chances de compensar, pelo menos parcialmente, a perda do acesso aos trunfos de um aliado pela incorporação de outros aliados a custos bem mais baixos que na multipolaridade ou na bipolaridade.

Isso não significa que os aliados, concretos ou potenciais, sejam pouco relevantes para a Potência Unipolar. Como ressaltado anteriormente, os aliados são críticos para que a Potência Unipolar possa ter facilitado seu acesso às balanças de poder regionais, a recursos críticos e, eventualmente, à inteligência produzida por atores regionais relevantes. Essa consideração nos levaria a supor que *o  $PB_{AL}$  diante da Potência Unipolar seria maior que o  $PB_{AI}$  em organismos multilaterais*: o valor do que os aliados têm a oferecer à Potência Unipolar é mais alto; menos difuso; e, tendo em vista que o número de aliados da Potência Unipolar é menor que o número de atores em organismos multilaterais em geral<sup>28</sup>, sua capacidade de ação concertada nas negociações diante da Potência Unipolar tenderia a ser maior em função do menor custo de transação na articulação de uma posição em comum.

Essa tendência, entretanto, é contrabalançada por um fator: o próprio motivo pelo qual os aliados decidem aliar-se à Potência Unipolar, em primeiro lugar, e permanecer na aliança, em segundo lugar. A decisão de entrar em uma aliança envolve necessariamente pelo menos dois custos políticos significativos para cada ator: a redução da liberdade de ação e o engajamento na defesa do interesse alheio. É necessário um poderoso incentivo sistêmico para levar um ator a arcar com tais custos. Em um sistema unipolar, esses incentivos podem ser:

- a possibilidade de explorar a Potência Unipolar, que tende a arcar desproporcionalmente com os custos de manutenção da segurança dos aliados<sup>29</sup>;

- a existência de uma ameaça regional significativa, que leve um ator a preferir a aliança com a Potência Unipolar extra-regional ao risco de ter sua autonomia cerceada ou eliminada por um ator regional poderoso; e
- o risco de que, se a Potência Unipolar estiver ausente de uma balança de poder regional, esta decaia em uma espiral de competição por segurança e/ou liderança<sup>30</sup>.

Qualquer uma dessas motivações dá à Potência Unipolar um poder de barganha diante de seus aliados ainda maior que o  $PB_{AL}$ . Afinal, a Potência Unipolar pode se arranjar na falta de um ou outro aliado específico; para atender às motivações acima, entretanto, os aliados da Potência Unipolar *não podem se arranjar sem ela*. Mais uma vez, a assimetria de motivações e riscos tende a favorecer a Potência Unipolar em detrimento de seus parceiros em uma empreitada multilateral – no caso, alianças.

A diferença é que os recursos que os aliados mais desejáveis têm a oferecer – principalmente posição estratégica e recursos críticos – são úteis em si mesmos, e seu valor para a Potência Unipolar não tende a diminuir no tempo da mesma maneira que a utilidade da cooperação difusa em organismos multilaterais. Isso não significa dizer que não haja um declínio desse valor no tempo: uma vez que, com o decorrer do tempo, a Potência Unipolar for conseguindo suprir com a incorporação de novos aliados o que um outro não lhe aportou ou deixou de lhe aportar, é evidente que há um decréscimo da utilidade deste último para a Potência Unipolar. Porém, como já dito, o que um aliado potencial desejável tem a oferecer tende a ser útil em si mesmo, e, portanto, faz com que ele permaneça exatamente um aliado desejável. Desse ponto de vista, *no sistema unipolar, o valor de  $PB_{AL}$  tenderia a variar bem menos que o valor de  $PB_{AI}$* .

Em função dessa maior constância da utilidade dos aliados potenciais desejáveis para a Potência Unipolar, a conclusão é clara: *alia-*

*dos potenciais que têm a oferecer à Potência Unipolar uma posição geográfica excepcional, em primeiro lugar, e bens e serviços críticos, em segundo lugar, têm maior poder de barganha diante da Potência Unipolar que os demais atores internacionais.*

Essa constatação apresenta profundas implicações para a dinâmica política de um sistema unipolar. Como, por definição, um sistema unipolar se caracteriza pela impossibilidade prática de contrabalançar a Potência Unipolar, e como a capacidade de influenciar o comportamento da Potência Unipolar em organismos multilaterais é comparativamente baixa, *a melhor maneira pela qual atores detentores de posições geográficas excepcionais ou detentores de recursos críticos podem influenciar o comportamento da Potência Unipolar é manipulando o acesso a suas vantagens pela Potência Unipolar.* Porém, como a utilidade dessas vantagens para a Potência Unipolar é máxima quando ela não dispõe de qualquer substituto, por mais imperfeito que seja, *uma demora muito grande por parte de um ator em franquear à Potência Unipolar o acesso a suas vantagens tende a desperdiçar poder de barganha, e não a aumentá-lo.* A consequência disso é que, *na unipolaridade, há um incentivo sistêmico a que detentores de posições geográficas excepcionais e de recursos críticos se aproximem da Potência Unipolar.*

Entretanto, um fator pode impedir um aliado potencial desejável X de efetivamente aliar-se à Potência Unipolar: se um inimigo regional Y desse aliado potencial desejável X já tiver se aliado à Potência Unipolar *e também for um aliado potencial desejável*, a aliança de X com a Potência Unipolar poderá ser inviabilizada – o que implica que X não poderá influenciar o comportamento da Potência Unipolar pela manipulação do acesso a suas vantagens.

Adicionalmente, existe um agravante a esse fenômeno: a conformação de uma aliança com Y tenderá a engendrar uma significativa dinâmica institucional, envolvendo compatibilização de doutrinas e

equipamentos, custos de treinamento, construção, instalação e manutenção de bases, em suma, um conjunto de enormes investimentos e *sunk costs*<sup>31</sup>, por parte da Potência Unipolar, e de benefícios indiretos, por parte dos aliados, que tornam, com o decorrer do tempo, muito mais difícil – embora não impossível – a substituição de um aliado por parte da Potência Unipolar. Com o passar do tempo, isso tende a aumentar o poder de barganha do aliado Y diante da Potência Unipolar e a diminuir a utilidade do aliado potencial desejável X, na medida em que a aliança com X pode alienar Y. *A única maneira de X evitar esse desperdício de seus trunfos diante da Potência Unipolar é aliar-se a esta antes que Y o faça.*

Traduzindo, essa dinâmica tem duas implicações:

- *em um sistema unipolar, quanto mais competitiva uma balança de poder regional, mais acelerada tende a ser a corrida dos atores regionalmente relevantes para serem o primeiro a aliar-se com a Potência Unipolar – independentemente de relutâncias, insatisfações e resmungos; e*
- *com o passar do tempo, o  $PB_{AL}$  dos aliados concretos detentores de posição estratégica e de recursos críticos ( $PB_{AC}$ ) tenderia a aumentar, e o poder de barganha de aliados potenciais desejáveis ( $PB_{AP}$ ) tenderia a diminuir.*

Porém, um exercício imoderado de seu poder de barganha diante da Potência Unipolar pode tornar os custos da continuidade da aliança com Y tão alto para ela que se pode atingir o ponto em que a substituição do aliado concreto Y pelo aliado potencial desejável X passa a valer a pena para a Potência Unipolar. Se isso efetivamente ocorrer, a dinâmica se inverterá totalmente: Y terá desperdiçado seu poder de barganha, e X passará a se beneficiar dos seus trunfos, inclusive na dinâmica política regional. Claro, tudo isso pode ser evitado por meio do exercício moderado do poder de barganha de Y diante da Potência Unipolar. Dessa maneira, pode-se afirmar que, teoricamente,

também *existe um ponto ótimo de resistência à Potência Unipolar por parte de seus aliados concretos detentores de posição estratégica e recursos críticos*. Concretamente, temos um outro *espaço de resistência possível*, delimitado por um outro *ponto máximo de resistência*, não detectável *a priori*.

Considerada diacronicamente, a dinâmica da evolução de  $PB_{AC}$  é:

- a partir do estabelecimento de sua aliança com a Potência Unipolar, *o poder de barganha de um aliado concreto Y detentor de posição geográfica estratégica e/ou de recursos críticos tende a aumentar com o tempo*;
- entretanto, um exercício imoderado de  $PB_{AC}$  pode levar a que a Potência Unipolar substitua aquele aliado concreto Y por um outro X, que até então era apenas um aliado potencial desejável (por dispor de posição estratégica e/ou de recursos críticos). *Se essa substituição ocorrer ou estiver na iminência de ocorrer, o poder de barganha de Y declina dramaticamente*; e
- porém, como a posição estratégica e/ou recursos críticos de Y permanecem desejáveis em si mesmos, *o poder de barganha de Y nunca declina até a irrelevância*; mesmo substituído como aliado por X, Y servirá à Potência Unipolar como um moderador do comportamento de X.

Assim, pode-se resumir a dinâmica do relacionamento entre a Potência Unipolar, seus aliados concretos detentores de posição estratégica e de recursos críticos e aliados potenciais desejáveis da seguinte maneira:

- em um dado sistema unipolar, o poder de barganha dos aliados concretos detentores de posição estratégica e de recursos críticos ( $PB_{AC}$ ) diante da Potência Unipolar é maior que o poder de barganha de outros atores internacionais em organismos multilaterais ( $PB_{AI}$ ), ou seja:  $PB_{AC} > PB_{AI}$ ;

- $PB_{AC}$  tende a aumentar, enquanto o poder de barganha de aliados potenciais desejáveis ( $PB_{AP}$ ) tende a diminuir; e
- o exercício de  $PB_{AC}$  tende a ser moderado – se não for, o valor de  $PB_{AP}$  tende a aumentar, até que os aliados voltem a moderar-se ou até que ocorra uma reconfiguração das alianças da Potência Unipolar, restabelecendo a dinâmica da moderação de  $PB_{AC}$ , agora com novos aliados críticos que eram até então aliados potenciais desejáveis.

Isso tende, portanto, a diminuir a capacidade de ação concertada dos aliados da Potência Unipolar diante desta – e, conseqüentemente, a *diminuir o valor agregado de  $PB_{AL}$* .

## 5. Conclusões

A análise das necessidades da Potência Unipolar e do poder de barganha de aliados, de um lado, e de outros atores internacionais, de outro, nos leva às seguintes conclusões:

- o poder de barganha de atores internacionais em organismos multilaterais diante da Potência Unipolar é baixo;
- na unipolaridade, países detentores de posição geográfica estratégica e de recursos críticos, quando não estão aliados à Potência Unipolar, desperdiçam seu poder de barganha potencial diante ela;
- países detentores de posição geográfica estratégica, em primeiro lugar, e de recursos críticos, em segundo lugar, *quando aliados à Potência Unipolar*, têm maior poder de barganha com relação a ela que os demais atores internacionais;
- da parte dos aliados críticos, o exercício de seu poder de barganha diante da Potência Unipolar tende a ser moderado, sob pena de serem substituídos, como aliados, por um competidor regional e, portanto, desperdiçarem seu  $PB_{AC}$ ; e

- portanto, os compromissos (*trade-offs*) que uma Potência Unipolar tem que fazer em termos da viabilidade de sua Grande Estratégia são pouco significativos.

Ou seja, *uma Potência Unipolar tem ampla margem de manobra para perseguir tanto sua Grande Estratégia quanto sua Política de Sustentação Grande-Estratégica* – margem bem maior que qualquer potência na bipolaridade ou na multipolaridade. O *exercício imoderado* do pouco poder de barganha que outros atores internacionais têm diante dela – aliados críticos mais que os outros – tende a *diminuir a capacidade de influenciar* o comportamento da Potência Unipolar, e não o contrário. A *virtú* política dos demais atores internacionais consiste em identificar o *espaço de resistência possível* de modo a influenciar o comportamento da Potência Unipolar, sem ultrapassar o *ponto máximo de resistência* a partir do qual a influência sobre a Potência Unipolar começa a decrescer – no caso de aliados críticos, subitamente, mas até um limite; no caso de outros atores, o declínio é acelerado, mas não súbito, e pode decair até praticamente zero.

---

## **Notas**

- 1.** A primeira versão deste texto foi apresentada no IV Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), no Rio de Janeiro, em julho de 2004.
- 2.** A expressão “Grande Estratégia” é empregada aqui com enorme relutância, por duas razões. A primeira é que o termo “estratégia” aparece aqui fortemente desvinculado do seu sentido mais preciso e limitado, que me parece o mais adequado, estabelecido por Clausewitz (1984:128): “emprego dos enfrentamentos para o propósito da guerra”. A idéia de Grande Estratégia associa-se a uma direção geral da política externa de um país, na qual se articulam os elementos centrais dessa política no que se refere a questões de segurança e defesa. Assim, a dimensão interativa, ligada a uma dinâmica de ação e reação entre vontades opostas, contida no entendimento original, desaparece nitidamente. Com isso, contribui-se para a disseminação de um entendimento confuso do que seja “es-

tratégia”. O segundo componente daquela relutância está ligado à origem do termo Grande Estratégia, cunhado por Liddel Hart. A obra de Liddel Hart é permeada de equívocos conceituais e até mesmo de deturpações históricas, que tendem antes a obscurecer do que clarear as discussões de segurança e defesa e a análise de guerras (sobre Liddel Hart, ver Mearsheimer, 1988; Terraine, 1992). Entretanto, o emprego de expressões alternativas, embora mais felizes do ponto de vista conceitual (como “inserção internacional de segurança”, empregada por Brigagão e Proença Jr., 2002), teria o inconveniente de obscurecer a vinculação da discussão feita aqui com o debate internacional (ver, por exemplo, Posen e Ross, 1996-1997), e exigiria uma freqüente discussão conceitual. Pelo menos por enquanto, opto, como um mal menor – mas, ainda assim, um mal –, pelo emprego de Grande Estratégia.

**3.** A rigor, outros obstáculos tendem a produzir efeito semelhante: cordilheiras, desertos enormes etc. Mas nenhum destes é tão ubíquo e complicador quanto a transposição de grandes massas de água.

**4.** Existe mesmo o risco de que o defensor possa reunir força mais depressa que o atacante, derrotando a pequena parte que desfecha o ataque antes que ela possa se estabelecer o suficiente.

**5.** Isto torna racional um comportamento freqüente e paradoxal quando considerado à luz, por exemplo, da teoria waltziana da balança de poder: quando Estados se aliam a potências (extra-regionais) aparentemente mais poderosas que uma outra potência (regional). Até a publicação da obra de Mearsheimer, essa aparente anomalia na abordagem realista tendia a ser explicada a partir de fatores subjetivos, ou então se recorria a explicações de segunda imagem (ver Waltz, 1959) – isto é, baseadas não na consideração da estrutura da política internacional, mas em algum atributo das unidades do sistema: ideologias, problemas de percepções, história pregressa de relacionamentos etc. Uma tentativa de absorver teoricamente elementos desse tipo foi a de Walt (1987) e sua proposta de substituir a teoria da balança de poder por uma teoria da balança de ameaças – que incluía considerações daquela natureza. A implicação teórica dessa atitude é evidente: sempre se poderá recorrer a explicações desse tipo para escamotear fracassos teóricos, sem que essa atitude aumente a capacidade preditiva da teoria. Do ponto de vista da metodologia de programas de pesquisa de Lakatos e Zahar (ver Lakatos, 1999; Lakatos e Zahar, 1999), soluções dessa natureza tendiam a tornar degenerescente o programa de pesquisas realista. Para um debate epistemológico em torno do realismo, embora travado em torno de pontos distintos dos abordados aqui, ver Christensen e Snyder (1997), Elman e Elman (1997), Feaver *et alii* (2000), Legro e Moravcsik (1999), Schweller (1997), Vasquez (1997), Walt (1997) e Waltz (1997).

**6.** Mearsheimer menciona ainda a hipótese da *bipolaridade desequilibrada*, que, no entanto, ele descarta por ser um conceito inútil. Afinal, caso um sistema fosse dominado por duas potências, sendo uma delas marcadamente superior à outra, a mais forte poderia rapidamente sobrepujar a mais fraca, que não teria a quem recorrer. O sistema se transformaria, então, em hegemônico (ver Mearsheimer, 2001:337).

**7.** Não custa esclarecer: que, em sua própria região, um hegemona, se houver, será sempre *único* decorre da própria definição de hegemonia. Emprega-se aqui “único hegemona regional” para caracterizar a situação em que apenas uma região se caracteriza pela presença de um hegemona.

**8.** Uma abordagem distinta da de Wohlforth foi exposta por Layne (1993:5, nota 2). Para Layne: “Eu defino como unipolar um sistema em que uma única potência é preponderante geopoliticamente porque suas capacidades são formidáveis e suficiente para impedir a formação de uma coalizão contrabalanceadora esmagadora contra si”. A partir daí, Layne (*idem*: 11) considera que, em função da dinâmica do sistema internacional, o crescimento diferenciado dos Estados na anarquia levaria ao surgimento, em curto espaço de tempo, de uma coalizão contrabalanceadora – o que, de saída, já contradiz a sua própria definição: “A unipolaridade tende a ter vida curta, porque novas grandes potências emergirão na medida em que o processo de crescimento desigual diminui a distância entre o hegemona e os Estados candidatos que estejam posicionados para emergir como competidores”. Segundo Layne (*idem*:16-32), a evidência histórica confirmaria essa expectativa. Para ele, a história moderna apresenta dois exemplos de unipolaridade, anteriores ao atual: a França entre 1660 e 1714 e a Grã-Bretanha entre 1860 e 1910. No final, a emergência de outras grandes potências faz com que essa unipolaridade seja apenas um “momento” e leve inevitavelmente à multipolaridade. Em princípio, um hegemona declinante poderia atuar no sentido de impedir a emergência de outras grandes potências, inclusive recorrendo à força, se fosse o caso: tratar-se-ia de adotar aquilo que Layne chama de “estratégia de preponderância”. Para ele, isso poderia ser eficaz uma vez ou outra, mas a dinâmica determinante é estrutural: as taxas diferenciais de crescimento necessariamente redistribuiriam o poder no sistema internacional em detrimento do hegemona. Afinal, este tenderia a arcar com custos desproporcionalmente altos com segurança, ao passo que os demais países tendem a arcar com custos desproporcionalmente baixos. Assim, eles podem redirecionar seus recursos para investimentos produtivos, diminuindo progressivamente a distância entre eles e a potência unipolar. O resultado – o surgimento de um mundo multipolar – é simplesmente inevitável. Tentar impedi-lo implicaria arcar com despesas militares ainda maiores, o que só faria acelerar o declínio do hegemona (*idem*:32-34). Incompreensivelmente, porém, Layne nem sequer considera a hipótese de que o crescimento desigual se dê em favor da potência unipolar, au-

mentando, ao invés de diminuir, a distância entre esta e as demais. Além disso, Layne também não dedica uma linha à discussão acerca da capacidade de a potência unipolar manipular a seu favor as dificuldades de alianças, ações coletivas etc. Ao contrário, ele examina apenas a idéia de que eventualmente um hegêmona benevolente poderia evitar o contrabalanceamento, descartando-a como implausível (*idem*: 12); porém, não examina a hipótese contrária, ou seja, a de uma potência unipolar agressivamente manipulando a balança de poder. Com essas premissas, não é surpreendente que sua conclusão seja a de que a unipolaridade terá vida curta. Essas dificuldades conceituais prejudicam a utilidade de sua análise. Para uma avaliação de Layne (*idem*) distinta da feita aqui, ver Mastanduno (1999).

**9.** Randall Schweller (1998:17) introduz um critério bastante útil para a identificação do número de pólos dentro de um sistema: “Para se qualificar como pólo, um Estado deve ter mais que a metade da capacidade militar do Estado mais poderoso no sistema; todas as outras Grandes Potências são classificadas como Lesser Great Powers (LGPs). Em termos mais simples, minha definição de pólo significa que a força combinada de quaisquer dois pólos deve ser suficiente para derrotar um terceiro pólo”. Essa caracterização é uma solução melhor que a apresentada por Waltz (1979), que nunca estabelece um critério para a contagem do número de pólos, supondo-o imediatamente perceptível. Ao me referir ao critério de Schweller em texto anterior (ver Diniz, 2003), redigi meu comentário de maneira profundamente infeliz, dando a entender que Wohlforth teria explicitamente apoiado sua definição no trabalho de Schweller. Apesar de Wohlforth se referir ao trabalho citado no contexto da discussão de polaridade, não há uma remissão explícita ao critério mencionado. Embora não veja motivos para supor que Wohlforth não concordasse com ele, aproveito para corrigir aqui o equívoco a que posso ter induzido os leitores.

**10.** Para uma outra discussão, diferente da feita aqui, sobre “unipolaridade sem hegemonia”, ver Wilkinson (1999).

**11.** Ver Mearsheimer (1994-1995). Para ser mais correto, Mearsheimer expressa seu ceticismo com relação a uma alegada capacidade de organismos multilaterais, por si mesmos, serem capazes de alterar a propensão a guerras determinada pelas configurações da balança de poder, e nisso concordo com ele. Entretanto, Mearsheimer parece inferir daí um ceticismo generalizado quanto a qualquer impacto significativo dessas organizações e mecanismos, e aqui já me distancio dele, como se verá mais adiante.

**12.** Ver nota 2 sobre o emprego do termo Grande Estratégia.

**13.** Minha avaliação foi inspirada pelas obras dos seguintes autores: Mearsheimer (2001), Wohlforth (1999), Posen (2003), Krauthammer (1990-1991);

2002-2003), Martin (1992) e Keohane (2002). Nenhum deles se reconhecerá inteiramente na minha análise. Para um sumário de posições contrastantes – grandes estratégias alternativas – para os EUA, *sem perspectiva teórica sistemática*, até o ano de 1996, ver Posen e Ross (1996-1997). Um volume mais recente, com contribuições de diversos autores, também com perspectivas distintas, que enfrentam o problema da ausência de postura contrabalanceadora contra os EUA, foi organizado por Ikenberry (2002). Alguns textos ali – notadamente Wohlforth (2002) – têm intenção teórica mais manifesta. Até onde eu saiba, entretanto, não foi publicado nenhum texto cuja perspectiva seja semelhante à que apresentarei a seguir.

**14.** São incorporados teoricamente ou porque são novidades que não existiam antes, mas não podem ser desinventados (como as Weapons of Mass Destruction (WMDs), por exemplo); ou porque são intrínsecos à idéia de unipolaridade (como a posição privilegiada da potência unipolar); ou porque nada permite afirmar sua ausência em outros contextos no futuro (como os atores não estatais com capacidade de emprego da força).

**15.** Ao contrário do que freqüentemente se afirma (por exemplo, Waltz, 1979; 1993; 2000), essa caracterização não é “de primeira imagem”, uma vez que sua relevância se dá exatamente em função do impacto sobre o conjunto dos atores, isto é, afeta-se a distribuição de capacidades entre eles, altera-se a balança de poder, seu impacto é estritamente estrutural.

**16.** Note-se a distinção entre *potência unipolar* e *potência hegemônica*. Essa distinção é importante, e não é percebida adequadamente por Mearsheimer (2001). Nunca é demais ressaltar: o termo *hegemonia* aqui não está sendo utilizado no sentido gramsciano.

**17.** Sobre a inter-relação entre problemas de política internacional e decisões domésticas, uma primeira abordagem pode ser Putnam (1988), embora trate de problemas bastante distintos. Sobre modelos de processo decisório, ver Allison (1969).

**18.** Mais uma vez, esse é apenas o *comportamento consistente com a estrutura política internacional contemporânea*; se ele vai ser concretamente perseguido ou não é outra conversa completamente distinta.

**19.** Essa é uma das mais nítidas diferenças entre a abordagem de Mearsheimer (2001) e a de Wohlforth (1999). Mearsheimer tende a favorecer um maior distanciamento, expresso na sua postura de *balanceador externo (offshore-balancer)*, ao passo que Wohlforth defende um engajamento mais intenso, nos moldes que descrevi no texto. A meu ver, essa divergência decorre de dois fatores. O primeiro seria uma avaliação diferenciada de dois riscos distintos: o

primeiro risco seria o de sobreextensão (*overtretch*), ou seja, de uma insustentabilidade, no médio para longo prazo, da postura de intenso engajamento, em função de seu elevado custo – risco, a meu ver, superestimado por Mearsheimer (2001); o outro risco seria o da possibilidade de uma rápida transformação de uma balança regional, conforme aludido no texto – risco, na minha opinião, subestimado por Mearsheimer (2001) e corretamente apreciado por Wohlforth (1999). O segundo fator de divergência seria a pouca importância que Mearsheimer tende a atribuir a organizações internacionais (ver Mearsheimer, 1994-1995). Para uma eloqüente argumentação em prol de um engajamento intenso, ver Krauthammer (1990-1991).

**20.** O entendimento de *comando do mar* aqui adotado é o estabelecido por Corbett, e não o de Mahan. Sobre essa distinção, ver Proença Jr., Diniz e Raza (1999:91-134).

**21.** Esse ponto é aludido, de passagem, em Allin, Gordon e O’Hanlon (2003:12). Existe algum paralelismo entre o argumento apresentado aqui e a noção de “multilateralismo coercitivo” exposta por Keohane (2002), embora não se trate da mesma coisa, de forma alguma. A discussão aqui apresentada guarda semelhança com a feita por Martin (1992), quando argumenta a respeito do multilateralismo em situações de *suasion*. Ela observa corretamente que: “No geral, crises em situações de *suasion* tipicamente decorrerão de mudanças na balança de poder” (*idem*:791, tradução livre). Entretanto, ela explora a situação em que há um *enfraquecimento relativo* da principal potência. A situação que analisei, porém, tem a ver com um *fortalecimento relativo* da principal potência – daí algumas diferenças que aparecem em minha análise, com relação à dela. A análise feita aqui se beneficiaria enormemente de uma discussão ainda mais formal – até onde sei, ainda não disponível na literatura.

**22.** *Softwares* de criptografia, por exemplo.

**23.** Note-se que minha argumentação *não exclui a possibilidade* de que o engajamento multilateral decorra de qualquer noção valorativa – idéia que eu, pessoalmente, não subscrevo nem mitigadamente ou com ressalvas. No caso, pretende-se apenas demonstrar que não é necessário supor esse elemento valorativo para que se explique o engajamento da Potência Unipolar em relacionamentos multilaterais.

**24.** O argumento, entretanto, permanece o mesmo, não se modificando na substância.

**25.** Até onde eu tenha conhecimento, não há um trabalho de exploração sistemática da dinâmica das alianças para um mundo unipolar, ao contrário do que existe para sistemas multipolares e bipolares (ver Waltz, 1979, cap. 8; Snyder,

1984; 1997; Christensen e Snyder, 1990). Nos anos 1990, houve um debate considerável especificamente sobre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas muito centrado na discussão de por que a aliança ocidental teria sobrevivido, apesar do desaparecimento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (por exemplo, Waltz, 1993; 2000; Mearsheimer, 1990; Duffield, 1994-1995; Glaser, 1993; e o volume organizado por Keohane, Wallander e Haftendorn, 1999). O argumento aqui apresentado foi construído a partir de *insights* provenientes de toda essa bibliografia, bem como de discussões mais gerais sobre teoria das alianças (Olson e Zeckhauser, 1966) e sobre a dinâmica do sistema internacional contemporâneo – já discutido anteriormente neste texto. Mais uma vez, a análise aqui apresentada se beneficiaria enormemente de uma reflexão ainda mais sistemática e formalizada.

**26.** Esse argumento é inteiramente consistente com Waltz (1979); Snyder (1984); Mearsheimer (2001), e não tem nada de inovador.

**27.** Até aqui, seguiu tranquilamente a argumentação teórica tradicional (Waltz, 1979; Snyder, 1984). Daqui para frente, até onde eu saiba, a discussão do relacionamento aliados/superpotências é original, embora claramente inspirada em argumentos de Snyder (1984).

**28.** Evidentemente, se uma aliança se configura em um arranjo organizacional multilateral, nesse caso, o número de aliados da superpotência unipolar no interior daquele organismo coincide com o número de membros do organismo multilateral – excetuando-se, evidentemente, a própria Potência Unipolar.

**29.** Esse ponto foi magistralmente demonstrado em Olson e Zeckhauser (1966).

**30.** Cabe uma ressalva. Esse último tipo particular de incentivo à *manutenção* de uma aliança só existirá quando três condições estiverem simultaneamente presentes: (a) o sistema *unipolar* tiver sido *precedido* por um sistema *bipolar*, no qual as alianças entre potências menores e um pólo são constituídas a partir da ameaça representada pelo outro pólo e são necessariamente mais rígidas e duradouras (conforme demonstrado por Waltz, 1979, e por Snyder, 1984); (b) a Potência Unipolar tiver sido um dos pólos do sistema bipolar precedente; e (c) o núcleo central da aliança tiver sido construído durante o sistema bipolar precedente. Na ausência de qualquer uma dessas condições, a dinâmica da balança de poder regional tenderá a impedir a formação dessa aliança no interior de um sistema unipolar – a não ser por imposição da Potência Unipolar.

**31.** A propósito, ver Wallander (2000).

## Referências Bibliográficas

ALLIN, Dana H., GORDON, Phillip H. e O'HANLON, Michael E. (2003), "The Democratic Party and Foreign Policy". *World Policy Journal*, vol. 20, nº 1, pp. 7-16.

ALLISON, Graham T. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, vol. 63, nº 3, pp. 689-718.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domício. (2002), *Concertação Múltipla: A Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.

CHRISTENSEN, Thomas J. e SNYDER, Jack. (1990), "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity". *International Organization*, vol. 44, nº 2, pp. 137-168.

———. (1997), "Progressive Research on Degenerate Alliances". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 919-922.

CLAUSEWITZ, Carl von. (1984), *On War* (2ª ed.). Princeton, Princeton University Press. Traduzido e editado por Michael Howard e Peter Paret.

DINIZ, Eugenio. (2003), "Realismo, Institucionalismo Liberal e a Inserção Internacional do Brasil: Uma Agenda de Pesquisa Empírica", in P. L. Esteves (org.), *Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, pp. 133-168.

DUFFIELD, John S. (1994-1995), "Nato's Functions after the Cold War". *Political Science Quarterly*, vol. 109, nº 5, pp. 763-787.

ELMAN, Colin e ELMAN, Miriam Fendius. (1997), "Lakatos and Neorealism: A Reply to Vasquez". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 923-926.

FEAVER, Peter D., HELLMANN, Gunther, SCHWELLER, Randall, TALIAFERRO, Jeffrey, WOHLFORTH, William, LEGRO, Jeffrey e MORAVCSIK, Andrew. (2000), "Brother, can You Spare a Paradigm? (Or, Was Anybody Ever a Realist?)". *International Security*, vol. 25, nº 1, pp. 165-193.

---

**Relacionamentos Multilaterais na  
Unipolaridade...**

GLASER, Charles L. (1993), "Why Nato is still Best: Future Security Arrangements for Europe". *International Security*, vol. 18, nº 1, pp. 5-50.

IKENBERRY, John (ed.). (2002), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O. (2002), "Multilateral Coercive Diplomacy: Not 'Myths of Empire'". *CIAO Working Paper*. Disponível em <[http://www.ciaonet.org/special\\_section/iraq/papers/ker02/ker02.html](http://www.ciaonet.org/special_section/iraq/papers/ker02/ker02.html)>.

\_\_\_\_\_, WALLANDER, Celeste A. e HAFTENDORN, Helga (eds.). (1999), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. New York, Oxford University Press.

KRAUTHAMMER, Charles. (1990-1991), "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs*, vol. 70, nº 1, pp. 23-33.

\_\_\_\_\_. (2002-2003), "The Unipolar Moment Revisited". *The National Interest*, nº 70, pp. 5-17.

LAKATOS, Imre. (1999), "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", in I. Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers*, vol. 1. Editado por J. Worrall e G. Currie. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 8-101.

\_\_\_\_\_ e ZAHAR, Elie. (1999), "Why did Copernicus's Research Programme Supersede Ptolemy's?", in I. Lakatos, *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers*. Editado por J. Worrall e G. Currie. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 168-192, vol. 1.

LAKATOS, Imre, (1999), *The Methodology of Scientific Research Programmes: Philosophical Papers*. Editado por J. Worrall e G. Currie. Cambridge, Cambridge University Press, vol. 1.

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

LEGRO, Jeffrey W. e MORAVCSIK, Andrew. (1999), "Is Anybody still a Realist?". *International Security*, vol. 24, nº 2, pp. 5-55.

MARTIN, Lisa L. (1992), "Interests, Power and Multilateralism". *International Organization*, vol. 46, nº 4, pp. 765-792.

MASTANDUNO, Michael. (1999), "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War", in E. Kapstein e M. Mastanduno (eds.), *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*. New York, Columbia University Press, pp. 138-181.

MEARSHEIMER, John. (1988), *Liddell Hart and the Weight of History*. Ithaca, Cornell University Press.

\_\_\_\_\_. (1990), "Back to the Future". *International Security*, vol. 15, nº 1, pp. 5-56.

\_\_\_\_\_. (1994-1995), "The False Promise of International Institutions". *International Security*, vol. 19, nº 3, pp. 5-49.

\_\_\_\_\_. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton.

OLSON, Mancur e ZECKHAUSER, Richard. (1966), "An Economic Theory of Alliances". *The Review of Economic and Statistics*, vol. 48, nº 3, pp. 266-279.

POSEN, Barry R. (2003), "Command of the Commons: The Military Foundations of U.S. Hegemony". *International Security*, vol. 28, nº 1, pp. 5-46.

\_\_\_\_ e ROSS, Andrew L. (1996-1997), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy". *International Security*, vol. 21, nº 3, pp. 5-53.

PROENÇA JR., Domício, DINIZ, Eugenio e RAZA, Salvador Ghelfi. (1999), *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

PUTNAM, Robert D. (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Analysis of Two-level Games". *International Organization*, vol. 42, nº 3, pp. 427-460.

SCHWELLER, Randall L. (1997), "New Realist Research on Alliances: Refining, not Refuting, Waltz's Balancing Proposition". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 927-930.

\_\_\_\_\_. (1998), *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York, Columbia University Press.

SNYDER, Glenn H. (1984), "The Security Dilemma in Alliance Politics". *World Politics*, vol. 36, nº 4, pp. 461-495.

\_\_\_\_\_. (1997), *Alliance Politics*. Ithaca, Cornell University Press.

TERRAINE, John. (1992), *The Smoke and the Fire: Myths and Anti-Myths of War, 1861-1945*. London, Leo Cooper.

VASQUEZ, John A. (1997), "The Realist Paradigm and Degenerative versus Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research on Waltz's Balancing Proposition". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 899-912.

WALLANDER, Celeste A. (2000), "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War". *International Organization*, vol. 54, nº 4, pp. 705-735.

WALT, Stephen M. (1987), *The Origins of Alliances*. Ithaca/New York, Cornell University Press.

\_\_\_\_\_. (1997), "The Progressive Power of Realism". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 931-935.

WALTZ, Kenneth N. (1959), *Man, the State and War*. New York, Columbia University Press.

\_\_\_\_\_. (1979), *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill.

\_\_\_\_\_. (1993), "The Emerging Structure of International Politics". *International Security*, vol. 18, nº 2, pp. 44-79.

\_\_\_\_\_. (1997), "Evaluating Theories". *American Political Science Review*, vol. 91, nº 4, pp. 913-917.

\_\_\_\_\_. (2000), "Structural Realism after the Cold War". *International Security*, vol. 25 nº 1, pp. 5-41.

WILKINSON, David. (1999), "Unipolarity without Hegemony". *International Studies Review*, vol. 1, nº 2, pp. 141-172.

WOHLFORTH, William. (1999), "The Stability of a Unipolar World". *International Security*, vol. 24, nº 1, pp. 5-41.

\_\_\_\_\_. (2002), "U.S. Strategy in a Unipolar World", in J. Ikenberry (ed.), *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca, Cornell University Press, pp. 98-118.

## Resumo

### Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade – Uma Discussão Teórica Realista

Examina-se em que medida e em que condições relacionamentos multilaterais podem ser relevantes no contexto de um sistema unipolar e, em particular, em que medida e em que condições esses relacionamentos podem influenciar o comportamento do único pólo do sistema. O artigo começa distinguindo um sistema internacional unipolar de um sistema estritamente hegemônico. A partir daí, identifica como variável-chave do sistema o comportamento de uma Potência Unipolar, e estabelece as bases teóricas desse comportamento, ou seja, sua Grande Estratégia ideal – abstrata, não descritiva –, como parâmetro de avaliação. Em seguida, estabelece as bases teóricas das possibilidades de sustentação dessa Grande Estratégia ideal, ou seja, a Política de Sustentação Grande-Estratégica ideal da Potência Unipolar. Das necessidades intrínsecas de cada uma, decorrem: (a) a análise teórica da utilidade de relacionamentos multilaterais do ponto de vista da Potência Unipolar; (b) a análise teórica do poder de barganha dos demais atores internacionais em face da Potência Unipolar no âmbito desses relacionamentos; (c) a análise teórica da utilidade de aliados críticos, concretos e potenciais para a Potência Unipolar; e (d) a análise teórica do poder de barganha de aliados críticos, concretos e potenciais, em face da Potência Unipolar. Com base nessas quatro análises, estabelecem-se as condições teóricas das variações na relevância desses relacionamentos multilaterais no sistema unipolar, bem como seus limites teóricos. A análise mostrará que, a partir das próprias premissas de alguns autores realistas, e respeitados aqueles limites, relacionamentos multilaterais têm o potencial de serem mais relevantes do que esses autores geralmente consideram, mas não são indispensáveis; desrespeitados aqueles limites, podem se tornar irrelevantes.

**Palavras-chave:** Teoria das Relações Internacionais – Unipolaridade – Realismo Ofensivo – Organizações Internacionais – Multilateralismo – Alianças

## Abstract

### Multilateral Relationships in Unipolarity – A Realist Approach

The article focus on how relevant, and under what conditions, multilateral relationships are in unipolar systems and, more specifically, if those can change the behavior of the sole pole of the system. First, we distinguish unipolar from strictly hegemonic systems. Then, the behavior of that single pole is established as the crucial parameter of international politics in any unipolar system. After that, the article establishes: the theoretical Grand-Strategic Goals of a Unipolar Power; the theoretical Grand Strategy of any Unipolar Power – which would enable it to achieve those Grand-Strategic Goals; and the theoretical Policy of Grand-Strategic Support – that addresses the means by which to carry that Grand Strategy. This will enable us to address four questions: (a) what is the utility (in the economist's sense) of multilateral relationships from the point-of-view of a Unipolar Power; (b) what is the bargaining power *vis-à-vis* the Unipolar Power of the many international actors that are part of those relationships; (c) what is the utility of critical allies to a Unipolar Power; (d) the bargaining power of those critical allies *vis-à-vis* a Unipolar Power. Knowing this, not only a unipolar power might better assess its own behavior and options, but other international actors might better calibrate if, when and how they might resist some policy options by a unipolar power, should they want to.

**Key words:** International Relations Theory – Unipolarity – Offensive Realism – International Organizations – Multilateralism – Alliances