

# IDENTIDADE E PODER A SUPERPOTÊNCIA E O FUTURO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

Manuel Castro e Almeida

BARRY BUZAN

**The United States  
and the Great  
Powers: World  
Politics in the  
Twenty-First  
Century**

Depois de *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003), obra realizada em parceria com Ole Waever, Barry Buzan, professor na LSE e conhecido especialista de estudos de segurança, propõe-se examinar o papel dos EUA na estrutura política através dos conceitos de polaridade e sociedade mundial.

O autor justifica o seu interesse pela teoria da polaridade devido à influência que esta desfruta junto dos *mass media* e, conseqüentemente, à importância que assume nos debates políticos (nomeadamente o da *grand strategy* norte-americana) e na elaboração das interpretações académicas do sistema internacional. Ao localizar a polaridade dentro do seu contexto social, a análise de Buzan é tributária da corrente construtivista, que tem em Alexander Wendt um dos seus principais expoentes<sup>1</sup>.

## **POLARIDADE, IDENTIDADE E A RELEVÂNCIA DO POLÍTICO**

A abordagem de Buzan privilegia a relação entre polaridade (conceito materialista) e identidade (conceito construtivista) e a forma como a interação entre ambos os

elementos pode revelar o carácter da política mundial. Pese embora a referida interação, polaridade e a estrutura social são essencialmente variáveis independentes. Qual o elemento determinante na relação entre as grandes potências: a distribuição de poder, que não permite prever o tipo de relacionamento entre os maiores estados do sistema internacional, ou a identidade dos estados em questão? O que teria sucedido se após a II Guerra Mundial, por exemplo, as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, partilhassem a mesma ideologia liberal? Para Buzan, as características das identidades em jogo são determinantes e o carácter da sociedade de estados muda e evolui consoante o carácter dos estados que a compõem.

A já referida influência de Wendt<sup>2</sup> é patente na adopção de um esquema de inimigos, rivais e amigos, para analisar a estrutura de uma sociedade internacional dominada pelas grandes potências. É através do conhecimento do tipo de estrutura social que é possível compreender a estrutura da polaridade. Se o sistema internacional é uma construção social (dentro da lógica wendtiana de que «a anarquia é o

que os Estados fazem dela»), então o mesmo será válido para a polaridade.

Embora reconhecendo a existência de demasiadas variáveis em jogo para reduzir tudo a uma «fórmula mágica» que explique o comportamento dos estados, Buzan refere que é possível, tendo em vista a forma como o carácter dos estados modela o tipo de anarquia que eles constroem, fazer suposições úteis ou até mesmo previsões. A forma como a identidade é interiorizada, por exemplo, contribui decisivamente para a sua estabilidade ou instabilidade.

Buzan afirma que o entendimento geral acerca do conceito de grande potência dá muitas vezes azo a interpretações erradas. Considerando que os estados formam um «sistema internacional» (no sentido que H. Bull lhe atribuíra) e que calculam o seu comportamento em relação ao comportamento dos outros, então a principal condição para um estado ser considerado uma potência ao nível do sistema é que seja tratado como tal pelas outras potências.

O autor propõe novas definições para os conceitos de «grande potência» e «superpotência», sendo que potência regional é a melhor forma de designar o nível imediatamente a seguir na hierarquia das definições. De acordo com as referidas redefinições, Buzan apresenta a sua concepção em relação à estrutura global de poder durante o último século, procurando demonstrar a relevância da distinção entre as grandes potências e as potências regionais.

A presente estrutura de 1 + 4 (EUA como superpotência e UE, Rússia, Japão e China como grandes potências) tem condições, no seu entender, para vir a ser bastante

durável – ao contrário do que a teoria waltziana prevê – e estável, segundo condições liberais/pluralistas e solidaristas da sociedade internacional. Em função da mudança (ou não) do actual número de superpotências, Buzan traça três futuros cenários prováveis: o primeiro é o da manutenção do estatuto de superpotência pelos EUA e a alteração do número de grandes potências (apontado como o cenário mais provável); o segundo é o aumento do número de superpotências, sendo que num eventual retorno à bipolaridade o carácter das relações entre as duas superpotências seria, devido à estrutura social, substancialmente diferente daquele que existiu durante a Guerra Fria; o terceiro cenário, porventura o menos plausível, seria marcado pela perda do estatuto de superpotência pelos EUA e pela consequente nivelação do sistema em termos de distribuição de poder.

Para Buzan, a continuidade da presente estrutura de poder é mais provável do que a teoria neo-realista normalmente prevê, e dependerá muito da forma como os EUA conduzirem a sua política externa nos tempos mais próximos.

#### **A NOVA POLÍTICA EXTERNA AMERICANA: IMPLICAÇÕES SISTÉMICAS**

O novo «modelo imperial» que caracteriza a política americana do pós-II de Setembro contrasta com a postura que, de acordo com alguns autores (Ikenberry, por exemplo), tão decisiva foi para conferir à hegemonia americana o elevado grau de legitimidade que exibiu desde praticamente o fim da II Guerra Mundial (pelo menos no Ocidente). Deste modo, os EUA

surgem como a grande ameaça à estrutura social multilateral, pois enquanto os outros estados entram num «jogo» de rivais e amigos, a superpotência joga principalmente na lógica de rivais e inimigos. O declínio ou a sobreextensão imperial não são as únicas formas dos EUA perderem o seu estatuto de superpotência. A sua liderança pode também ser ameaçada por outras duas vias: uma via interna, na qual os EUA tomam a iniciativa de abandonar os compromissos e responsabilidades inerentes à sua liderança (alianças, tratados, etc.) por pressão dos seus cidadãos (um caminho algo improvável, mas não impossível); ou uma via externa, na qual os EUA deixam de encarnar o conjunto de valores partilhados que legitimam a sua liderança. Assim, o comportamento dos EUA é decisivo para a estabilidade da presente estrutura.

Não sendo ainda claro se a presente inclinação imperial se deve exclusivamente à administração Bush, ou a uma mais profunda alteração na política externa norte-americana, Buzan analisa os factores que poderão explicar esta aparente mudança: a força do «excepcionalismo» americano (nomeadamente, a combinação entre liberalismo, internacionalismo e um moralismo de contornos messiânicos), os impulsos isolacionistas e unilateralistas, o antiestatismo e a separação de poderes; e o impacto nestas tradições da unipolaridade e do 11 de Setembro (do qual terá resultado uma maior predisposição para o unilateralismo, maniqueísmo e *hypersecuritization*)<sup>3</sup>.

Que postura deverão então adoptar os outros estados, principalmente as grandes

potências, no sentido de evitar que a superpotência venha minar as actuais estruturas institucionais? Embora muitas das variáveis-chave estejam mais sob o controlo dos EUA do que das grandes potências, estas podem afectar a política externa norte-americana e a estrutura social elevando os custos do unilateralismo político e económico – recusando-se, por exemplo, a participar ou a ajudar a financiar as acções mais controversas da política externa dos EUA (como a decisão de atacar o Iraque em 2003). Ou seja, embora aceitando a preeminência norte-americana (e até a sua legitimidade), recusam o seu projecto «imperial» e a lógica mais maniqueísta de algumas das doutrinas da actual Administração Bush (principalmente o seu «conosco ou contra nós»).

### **QUESTÕES TEÓRICAS, CASOS PRÁTICOS**

Em termos teóricos, o grande mérito de *The United States and the Great Powers* é o seu pluralismo. Na articulação entre as teorias material e social, reformula os pressupostos da teoria realista e neo-realista sem lhes negar validade e pertinência, nomeadamente ao complementar a ênfase na importância das grandes potências com a análise das estruturas sociais e económicas do sistema internacional. Mostra também como o conceito de polaridade pode ter combinado os contributos da escola inglesa e do construtivismo para o estudo da estrutura social do sistema internacional.

Embora a teoria da polaridade não seja muito útil como instrumento de antecipação de mudanças no sistema internacional, Buzan acredita que ela nos oferece

uma grelha de interpretação eficaz da política mundial e da segurança internacional. É evidente que a política mundial é algo de muito mais complexo do que a teoria da polaridade nos pode dar a entender, mas, como o autor afirma, a simplificação é muitas vezes um preço aceitável a pagar em qualquer esforço de teorização. Finalmente, a polaridade é um elemento de referência, um facto social, nos debates públicos sobre relações internacionais, cabendo aos académicos a tarefa de melhorar o entendimento sobre o que significa e pode explicar.

Buzan encontra também uma resposta para aquela que tem sido uma das principais críticas da teoria liberal à tradição da sociedade internacional – a falta de relevo concedido à política interna dos estados – demonstrando como o carácter doméstico dos estados influencia a política externa e por sua vez é influenciado pelo sistema internacional.

Outro aspecto meritório da análise do livro é o esforço despendido pelo seu autor na tentativa de articular a dimensão teórica com algumas das questões centrais da actual agenda internacional, nomeadamente a sua análise da tensões suscitadas pela ascensão dos elementos neoconservadores da política americana, em detrimento daqueles que advogam uma postura mais multilateral por parte da superpotência.

Por explorar fica a hipótese adiantada pelo autor de a China permanecer encurralada na sua região, especialmente devido à falta de legitimidade de liderança e à força potencial (económica e militar) de todos os seus vizinhos. Em suma, a ascensão da China ao estatuto de superpotência não é uma inevitabilidade. No que constitui um teste à teoria que defende a importância da posição *off-shore* para a hegemonia norte-americana, a situação da China permanece uma incógnita: tem fronteiras territoriais com catorze estados, entre os quais Rússia, Índia, Paquistão, Vietname e Coreia do Norte, encontra-se geograficamente muito próxima do Japão e de Taiwan (dois «protegidos» dos norte-americanos), e parece desafiar a lógica de que a abertura económica acarreta inevitavelmente uma abertura política.

Finalmente, embora Buzan defenda que os EUA permanecem (de longe) a mais aceitável e benigna potência com aspirações a exercer uma liderança mundial, inclusivamente para a China, não será de admirar que, à luz daquilo que o próprio escreveu acerca do potencial perturbador de alguns factores relacionados com a política doméstica norte-americana, essa posição possa vir a conhecer uma forte contestação. A ver vamos. <sup>RJ</sup>

## NOTAS

<sup>1</sup> WENDT, Alexander – «Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics». In *International Organization*, vol. 46, n.º 2, 1992.

<sup>2</sup> WENDT, Alexander – *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999.

<sup>3</sup> Em relação a este último aspecto, é interessante atentar na ideia de como as ameaças podem muitas vezes ser construídas a partir daquilo que Ole Waever designou de «speech-acts of security». Cf. WAEVER, Ole – «Security, the speech act: analyzing the politics of a word», *Working Paper 19*. Copenhagen: Center for Peace and Conflict

Research, 1989, e WAEVER, Ole «Securitization and desecuritization». In LIPSCHUTZ, Ronnie D. (ed.) – *On Security*. Nova York: Columbia University Press, 1998.