

firmas competirem, se alguns oligopolistas se envolverem em combinações de preços, ou se o governo controlar os preços. Competição perfeita, conluio completo, controlo absoluto: estas causas diferentes produzem resultados idênticos. Da uniformidade das resultantes não podemos inferir que os atributos e as interações das partes de um sistema permaneceram constantes. A estrutura pode determinar as resultantes fora de mudanças ao nível das unidades e à parte do desaparecimento de algumas delas e a emergência de outras. «Causas» diferentes podem produzir os mesmos efeitos; as mesmas «causas» podem ter consequências diferentes. A não ser que saibamos como um domínio está organizado, é praticamente impossível explicar as causas a partir dos efeitos.

O efeito de uma organização pode predominar sobre os atributos e as interações dos elementos dentro dela. Um sistema que é independente de condições iniciais diz-se que demonstra finalidade igual. Se o faz, «*o sistema é então a sua melhor explicação*», e o estudo da sua organização presente, a metodologia apropriada» (Watzlawick, *et al.*, 1967, p. 129; cf. p. 32). Se a estrutura influencia sem determinar, então devemos perguntar como e até que ponto a estrutura de um domínio explica as resultantes, e como e até que ponto as unidades explicam as resultantes. A estrutura tem de ser estudada no seu próprio direito, assim como as unidades. Afirmar estar a seguir uma abordagem sistémica ou estar a construir uma teoria sistémica requer que mostremos como os níveis sistémicos e unitários podem ser distintamente definidos. O fracasso de marcar e preservar a distinção entre estrutura, por um lado, e unidades e processos, por outro, torna impossível desenredar causas de diferentes tipos e distinguir entre causas e efeitos. Confundir a distinção entre os diferentes níveis de um sistema tem, acredito, sido o maior impedimento para o desenvolvimento de teorias das relações internacionais. O próximo capítulo mostra como definir estruturas políticas de uma forma que torna possível a construção de uma teoria sistémica.

5

Estruturas políticas

Consagramos nos capítulos 2, 3 e 4, que as resultantes político-internacionais não podem ser explicadas de forma reducionista. Descobrimos no capítulo 3 que mesmo abordagens reconhecidamente sistémicas misturam e confundem causas de nível sistémico com causas ao nível das unidades componentes. Reflectindo sobre as teorias que seguem o modelo sistémico geral, concluímos imediatamente que as relações internacionais não se encaixam de forma adequada no modelo para torná-lo útil e que as relações internacionais só podem ser entendidas através de algum tipo de teoria sistémica. Para ser um sucesso, uma tal teoria tem de mostrar como as relações internacionais podem ser vistas como um domínio distinto do económico, social, e outros domínios internacionais que possamos imaginar. Para apartar os sistemas político-internacionais de outros sistemas internacionais, e para distinguir forças de nível sistémico de forças ao nível das unidades, requer mostrar como as estruturas políticas são geradas e como afectam as unidades do sistema, e vice-versa. Como podemos ver as relações internacionais como um sistema distinto? O que intervém entre as unidades de interacção e as resultantes que os seus actos e interações produzem? Para responder a estas questões, este capítulo,

examina primeiro o conceito de estrutura social e, depois, define estrutura como um conceito apropriado para a política nacional e internacional.

I

Um sistema é composto por uma estrutura e por unidades em interação. A estrutura é a componente alargada do sistema que torna possível pensar o sistema como um todo. O problema, que não foi resolvido pelos teóricos sistémicos considerados no capítulo 3, é arranjar uma definição de estrutura, livre dos atributos e das interações das unidades. As definições de estrutura devem deixar de lado, ou pelo menos abstrair-se das características, das unidades, do seu comportamento, e das suas interações. Por que motivo têm estes assuntos, obviamente importantes, de ser omitidos? Eles têm de ser omitidos de forma a que possamos distinguir entre variáveis ao nível das unidades e variáveis ao nível do sistema. O problema é desenvolver conceitos teoricamente úteis para substituírem as noções sistémicas vagas e mutáveis que são normalmente empregues — noções tais como ambiente, situação, contexto, e meio. Estrutura é um conceito útil se der significados claros e fixos aos tais termos vagos e mutáveis.

Sabemos o que temos de omitir de qualquer definição de estrutura se a definição é para ser útil teoricamente. Abstrair-se dos atributos das unidades significa deixar de lado questões sobre os tipos de líderes políticos, instituições económicas e sociais, e compromissos ideológicos, que os estados possam ter. Abstrair-se das relações significa deixar de lado questões sobre as interações culturais, económicas, políticas, e militares dos estados. Dizer o que é para ser deixado de lado não indica o que deve ser aceite. No entanto, o ponto negativo é importante porque a instrução para omitir atributos é, muitas vezes, violada e a instrução para omitir interações passa, a maior parte das vezes, inobservada. Mas se os atributos e as interações são omitidos, o que resta? A questão é respondida ao considerarmos o significado duplo do termo «relação». Como S. F. Nadel aponta, a linguagem comum obscurece uma distinção que é importante em teoria. «Relação» é usada para significar simultaneamente a interação das unidades e as posições que elas ocupam uma face à outra (1957, pp. 8-11).

Ora, definir uma estrutura requer ignorar como as unidades se relacionam entre si (como elas interagem) e concentrar a atenção na sua posição umas em relação às outras (como estão organizadas ou posicionadas). As interações, como tenho insistido, acontecem ao nível das unidades. Como as unidades se colocam umas em relação às outras, a forma como são organizadas ou posicionadas, não é uma propriedade das unidades. A disposição das unidades é uma propriedade do sistema.

Ao deixarmos de lado a personalidade dos actores, o seu comportamento, e as suas interações, chegamos a um quadro puramente posicional da sociedade. Daqui emergem três proposições. Primeiro, as estruturas podem durar enquanto a personalidade, o comportamento, e as interações variam largamente. A estrutura é fundamentalmente distinta das acções e das interações. Segundo, uma definição de estrutura aplica-se a domínios de substância bastante diferente desde que a disposição das partes integrantes seja similar (cf. Nadel, pp. 104-109). Terceiro, porque isto é assim, as teorias desenvolvidas para um dado domínio podem, com algumas modificações, ser aplicadas também a outros domínios.

Uma estrutura é definida pela disposição das suas partes. Apenas as mudanças de disposição são mudanças estruturais. Um sistema é composto de uma estrutura e das partes que interagem. Quer a estrutura quer as partes são conceitos relacionados, mas não idênticos a agentes e agências. A estrutura não é uma coisa que vemos. O antropólogo Meyer Fortes diferenciou isto bem. «Quando descrevemos estrutura», disse, «estamos no domínio da gramática e da sintaxe, não da fala. Nós discernimos estrutura na ‘realidade concreta’ dos eventos sociais apenas pela virtude de termos primeiro estabelecido estrutura por abstracção da ‘realidade concreta’» (Fortes, 1949, p. 56). Uma vez que a estrutura é uma abstracção, não pode ser definida enumerando características materiais do sistema. Deve, em vez disso, ser definida pela disposição das partes do sistema e pelo princípio dessa disposição.

Esta é uma forma incomum de ver os sistemas políticos, apesar das noções estruturais serem suficientemente familiares para antropólogos, economistas e até cientistas políticos que lidam, não com os sistemas políticos em geral, mas com algumas das suas partes, tais como partidos políticos e burocracias. Ao definir estruturas, os antropólogos não questionam os hábitos e os valores dos Chefes e dos

Índios; os economistas não questionam a organização e a eficiência das firmas em particular e as trocas entre elas; e os cientistas políticos não questionam as personalidades e os interesses dos indivíduos que ocupam vários cargos. Deixam de lado as qualidades, os motivos e as interações dos actores, não porque esses assuntos não sejam interessantes ou importantes, mas porque querem saber como as qualidades, os motivos e as interações das unidades tribais são afectados pela estrutura tribal, como as decisões das firmas são influenciadas pelo seu mercado e como o comportamento das pessoas é moldado pelos cargos que ocupam.

II

O conceito de estrutura baseia-se no facto das unidades justapostas e combinadas de forma diferente produzirem diferentes resultantes. Primeiro, quero mostrar como a estrutura política interna pode ser definida. Num livro sobre teoria das relações internacionais, a estrutura política interna tem de ser examinada de forma a estabelecer a distinção entre expectativas sobre o comportamento e suas resultantes nos domínios interno e externo. Ademais, considerar a estrutura política interna agora, tornará mais fácil desenvolver a opaca estrutura político-internacional mais tarde.

A estrutura define a disposição, ou o ordenamento, das partes de um sistema. A estrutura não é uma colecção de instituições políticas mas, em vez disso, a forma como estão dispostas. Como é definida essa disposição? A constituição de um estado descreve algumas partes da organização, mas as estruturas políticas como são desenvolvidas não são idênticas às constituições formais. Ao definirmos estruturas, a primeira questão a ser respondida é esta: qual é o princípio pelo qual as partes são dispostas?

A política interna é ordenada hierarquicamente. As unidades — instituições e agências — posicionam-se umas face às outras, em relações de superioridade e subordinação. O princípio ordenador de um sistema dá o primeiro, e básico, pedaço de informação sobre a maneira como as partes de um domínio estão relacionadas entre si. Numa estrutura política, a hierarquia dos cargos não é, de forma alguma, completamente articulada, nem são afastadas todas as ambiguidades

sobre relações de superioridade e subordinação. Não obstante, os actores políticos são formalmente diferenciados de acordo com o grau da sua autoridade, e as suas funções distintas são especificadas. Por «especificadas» não quero dizer que a constituição descreve completamente os deveres que as diferentes agências desempenham, mas apenas que o acordo mais alargado prevalece nas tarefas que várias partes de um governo devem fazer e na medida do poder por elas legitimamente exercido. Assim o Congresso fornece a força militar; o presidente comanda-a. O Congresso legisla; o poder executivo faz cumprir as leis; as agências administram as leis; os juízes interpretam-nas. Esta especificação de papéis e esta diferenciação de funções encontra-se em qualquer estado, na razão do seu estágio de desenvolvimento. A especificação de funções de partes formalmente diferenciadas dá-nos o segundo pedaço da informação estrutural. Esta segunda parte da definição adiciona algum conteúdo à estrutura, mas apenas o suficiente para indicar com mais precisão a posição que as unidades ocupam umas em relação às outras. Os papéis e as funções do primeiro-ministro britânico e do Parlamento britânico, por exemplo, diferem dos do presidente americano e do Congresso. Como brevemente mostrarei, quando os cargos são justapostos e as funções são combinadas de diferentes formas derivam diferentes comportamentos e resultados.

O posicionamento das unidades umas em relação às outras não é completamente definido por um princípio sistémico ordenador e pela diferenciação formal das suas partes. A posição das unidades também muda com mudanças nas suas capacidades relativas. No desempenho das suas funções, as agências podem ganhar ou perder capacidades. A relação do primeiro-ministro com o Parlamento e do presidente com o Congresso depende das suas capacidades relativas e varia com elas. A terceira parte da definição de estrutura reconhece que mesmo quando funções específicas permanecem imutáveis, as unidades acabam por posicionar-se diferentemente umas em relação às outras através das mudanças na capacidade relativa de cada uma.

Uma estrutura política interna é assim definida, primeiro, de acordo com o princípio pelo qual é ordenada; segundo, pela especificação das funções de unidades formalmente diferenciadas; e, terceiro, pela distribuição das capacidades dessas unidades. Estrutura é uma noção altamente abstracta, mas a definição de estrutura não se abstrai de tudo. Fazê-lo seria pôr tudo de lado e não incluir nada. A definição tripartida de estrutura inclui apenas o que é requerido para mostrar

como as unidades de um sistema são posicionadas ou organizadas. Tudo o resto é omitido. A preocupação pela tradição e a cultura, a análise do carácter e personalidade dos actores políticos, a ponderação dos processos políticos conflituosos e acomodatórios, a descrição da feita e execução da política — todos estes assuntos são deixados de lado. A sua omissão não implica a sua falta de importância. São omitidos porque queremos descobrir os efeitos esperados da estrutura no processo e do processo na estrutura. Isso pode ser feito apenas se a estrutura e o processo forem distintamente definidos.

As estruturas políticas moldam os processos políticos, como pode ser visto ao compararmos diferentes sistemas de governo. Na Grã-Bretanha e na América os poderes legislativo e executivo são diferentemente justapostos e organizados. Na Inglaterra estão fundidos; na América estão separados e, de muitas formas, colocados um em oposição ao outro. As diferenças na distribuição do poder e da autoridade entre agências formais e informais afectam o poder dos chefes do governo e ajudam a que se responsabilizem pelas diferenças persistentes na sua actuação. Já mostrei algures como as diferenças estruturais explicam os contrastes nos modelos do comportamento político britânico e americano. Repetindo alguns pontos de forma sumária tornará as declarações definidoras precedentes politicamente concretas. Tomarei apenas a liderança política como exemplo e concentrar-me-ei mais na Grã-Bretanha do que na América de forma a poder ir até ao mínimo pormenor (1967 a; principalmente os capítulos 3 e 11).

Os primeiros-ministros têm sido descritos, pelo menos desde o final do século XIX, como ganhando cada vez mais poder ao ponto de não nos devermos referir mais a governo parlamentar ou mesmo ministerial. Agora o primeiro-ministro manda sozinho, ou, pelo menos, é o que dizem. Temos então de perguntar-nos por que motivo estes cada vez mais fortes primeiros-ministros reagem tão lentamente aos acontecimentos, fazem as mesmas coisas ineficazes vezes sem conta, e, em geral, são fracos a governar. As respostas não se encontram nas diferentes personalidades dos primeiros-ministros, porque os padrões a que me refiro juntam-nos todos desde 1860, isto é, na época em que a disciplina dos partidos começou a surgir como uma característica forte da governação britânica. Os poderes formais dos primeiros-ministros parecem ser amplos, e, no entanto, o seu comportamento é mais constrangido do que o dos presidentes americanos. Os constrangimentos encontram-se na estrutura do governo britânico, especial-

mente na relação do líder com o partido. Dois pontos são da máxima importância: a forma como os líderes são recrutados e o efeito de terem de lidar com o seu partido tão cautelosamente.

Em ambos os países, directa ou indirectamente, a escolha efectiva de um chefe de governo discute-se entre os líderes dos dois principais partidos. Como é que vêm a ser os dois a escolher? Um membro do Parlamento torna-se líder do seu partido ou primeiro-ministro através de um longo serviço no Parlamento, provando a sua capacidade em sucessivos degraus da escada ministerial, e mostrando as qualidades que a Câmara dos Comuns considera importantes. Os membros dos dois principais partidos parlamentares determinam quem ascenderá ao cargo mais elevado. Escolhem a pessoa que irá liderar o partido quando não está no poder e que se tornará primeiro-ministro quando triunfa. O membro do Parlamento candidato a primeiro-ministro tem de convencer os seus primeiros constituintes, os membros do seu partido que têm assento na Câmara dos Comuns, que será competente, e, de acordo com as linhas do partido, seguro e fiável no cargo. Procurarão alguém que tenha mostrado ao longo dos anos que desagradará a poucos dos seus companheiros membros do Parlamento. Não sendo definidos limites temporais ao exercício do cargo de primeiro-ministro, os membros do Parlamento estarão, também, relutantes em apoiar uma pessoa jovem, cujo sucesso da sua candidatura pode bloquear o caminho ao mais alto cargo durante décadas.

Como na maioria dos países com instituições políticas firmadas, os britânicos socializam os seus governantes. O sistema pelo qual os britânicos socializam os seus governantes tem mais probabilidades do que o sistema americano de produzir chefes de governo não só mais velhos mas também seguros e fiáveis. Desde a Segunda Lei de Reforma de 1867, a Grã-Bretanha teve 20 primeiros-ministros. A sua média de idade no cargo é de 62 anos. A sua média de serviço no Parlamento antes de se tornarem primeiros-ministros é de 28 anos, tempo durante o qual fizeram a sua aprendizagem em vários altos postos do *Cabinet*. Em Inglaterra a única forma de atingir o cargo mais elevado é subindo a escada ministerial³⁹. Desde a Guerra Civil, a América teve 22 Presidentes. A sua média de idade no cargo é de 56 anos⁴⁰. Como o Con-

³⁹ A excepção, que não desvirtua a regra, é Ramsay MacDonald que, ausente da aliança no tempo de guerra e cujo partido nunca esteve no poder, nunca ocupou uma posição ministerial.

⁴⁰ Todos os cálculos são até Julho de 1978.

gresso não é uma via directa para a nomeação executiva, é irrelevante comparar o serviço no Congresso com o parlamentar. No entanto, é seguro e significativo dizer-se que a presidência se baseia numa vasta experiência, ocasionalmente — como com Grant e Eisenhower — não necessariamente política.

O modo de recrutamento britânico cria uma condição que serve como uma restrição enorme ao poder executivo. O primeiro-ministro, na medida em que tem muitos poderes, é provável que tenha uma certa idade e experiência, uma sabedoria, se preferirmos, que o leva a exercer o poder com uma força e vigor improváveis. Se é verdade que a Inglaterra sempre se safa, aqui está parte da explicação, uma parte maior do que o muitas vezes citado carácter nacional para o qual o compromisso ideológico e a política programática são supostamente estranhos.

As limitações que acabam por recair nos primeiros-ministros no mesmo processo pelo qual são seleccionados são tão importantes como subtis, esquivas e, geralmente, ignoradas. Estas qualidades também caracterizam as limitações que derivam da relação do primeiro-ministro com o seu partido e o Parlamento, onde a sua força, muitas vezes, se julga ser enorme. A solução nos dois países pode ser vista assim: o presidente pode liderar mas tem dificuldades em conseguir que o seu partido o siga; o primeiro-ministro tem os seguidores mas na condição de não se afastar das linhas do seu partido, o que torna difícil a liderança. A condição necessária para um primeiro-ministro é lidar com o partido de forma a evitar o desafio dos muitos ou a rebelião dos poucos, se esses poucos são importantes, em vez de espalhar penalizações depois da rebelião ter ocorrido. Muitas vezes, o primeiro-ministro preocupa-se menos com o facto de que alguns membros o possam desafiar do que com o facto do seu apoio real e efectivo diminuir nos anos entre as eleições gerais, como aconteceu com Churchill e Macmillan nos seus últimos mandatos, e ainda mais obviamente com Eden e Heath. É errado ver o partido parlamentar como um travão para o governo apenas quando o partido é dividido e o primeiro-ministro enfrenta uma facção indisciplinada, porque um partido nunca é monolítico. Um partido bem gerido parecerá ser quase passivamente obediente, mas as qualidades de organização são difíceis de dominar. O primeiro-ministro efectivo ou líder do partido move-se de forma a evitar discordâncias, e, se possível, antecipando-se a elas. Concessões são feitas; assuntos são adiados e, às vezes, esquecidos

completamente. Se pensarmos nos dois partidos como exércitos disciplinados marchando obedientemente aos comandos dos seus líderes, não apenas ignoramos muita História importante como nos esquecemos do infinito cuidado e cálculo que é necessário para fazer os grupos agirem concertadamente, sejam eles exércitos, equipas de futebol, ou partidos políticos. O primeiro-ministro pode contar com o seu partido para o apoiar, mas apenas dentro dos limites que são estabelecidos em parte pelo colectivo dos membros do partido. O primeiro-ministro pode apenas pedir o que o seu partido lhe irá dar. Não pode dizer: «Os sindicatos têm de ser disciplinados.» Não pode dizer: «As relações entre os trabalhadores e as direcções das empresas têm de ser remodeladas.» Não pode dizer: «A indústria tem de ser racionalizada.» Não pode fazer tais afirmações, mesmo que acredite nelas. Ele só pode dar um comando arrojado se estiver certo que o seu partido o apoiará sem a perda de uma grande facção. Mas quando um primeiro-ministro está certo disso, qualquer comando dado deixa de ser arrojado. Pode-se ser um primeiro-ministro arrojado correndo o risco de ser um mau líder partidário. «Um partido tem de ser dirigido, e aquele que melhor o dirigir, será provavelmente o seu melhor líder. A tarefa subordinada de legislar e de governar pode muito bem cair nas mãos de praticantes menos astutos⁴¹.» Tais eram as reflexões de Anthony Trollope sobre a carreira de Sir Timothy Beeswax, um líder partidário de capacidades quase mágicas (1880, III, p. 169; cf. I, p. 216). Os papéis de líder do país e de líder de um partido facilmente entram em conflito. Na ausência de controlos e balanças formais do tipo americano, o partido pode agir. Porque o partido no poder actua mediante a palavra do seu líder, o líder tem de ser cauteloso com as palavras que escolhe proferir.

O problema da liderança junto com o factor da aprendizagem consegue descrever a textura da política britânica. O primeiro-ministro deve preservar a unidade do seu partido, porque não lhe é possível manter a sua liderança construindo uma série de maiorias cuja composição varia de assunto para assunto. Os primeiros-ministros devem

⁴¹ Em alguns aspectos um século traz poucas mudanças. Apesar dos muitos comentários severos feitos sobre Callaghan por Crossman, Wilson, e outros, Crossman pensava que ele era «o político mais realizado no Partido Trabalhista»; e aparentemente por causa desta distinção, Callaghan contou com a ajuda de Wilson em sucedê-lo como primeiro-ministro (1977, III, pp. 627-628 *et passim*).

ser e devem sofrer para se manterem aceitáveis para os seus partidos parlamentares. Pelo sistema político dentro do qual opera, o primeiro-ministro é impelido a procurar o apoio do conjunto do seu partido, à custa de uma redução considerável da sua liberdade de acção. Ele é impelido a evoluir cautelosamente, para deixar as situações desenvolverem-se até a necessidade de decisão enfraquecer a inclinação para lutar sobre qual a decisão a tomar. As características de liderança são construídas dentro do sistema. O típico primeiro-ministro é um líder nacional fraco mas um excelente dirigente partidário — características que deve ter de forma a ganhar o cargo e retê-lo.

Em contraste, consideremos os presidentes. Porque a sua ocupação do cargo não depende de assegurar o apoio maioritário no Congresso, porque podem ver derrotadas as políticas mas continuar no cargo, e porque a obstrução é uma parte comum e aceitável no sistema, são encorajados a pedir o que no momento pode muito bem não lhes ser concedido. Espera-se que os presidentes eduquem e informem, expliquem que a legislação que o Congresso se recusa a passar é exactamente o que o interesse do país precisa; podem, de facto, pedir mais do que aquilo que querem, na esperança que a meia vantagem que, muitas vezes, alcançam irá corresponder minimamente ao objectivo que privadamente definiram. O fosso entre promessa e desempenho, entre pedido presidencial e assentimento do Congresso é assim, muitas vezes, ilusório. Os primeiros-ministros conseguem tudo o que pedem, e, no entanto, a legislação social e económica principal na Grã-Bretanha leva muito tempo a maturar. Os presidentes pedem o que não conseguem, e, no entanto, o andamento da reforma não é mais lento, a flexibilidade e a resposta do governo americano não são menores, do que na Grã-Bretanha.

As aparências são muitas vezes enganosas. Pensa-se que os primeiros-ministros são líderes fortes porque, em público, são ineficazmente contrariados. No entanto, a fusão dos poderes tenta o primeiro-ministro a pôr a sua preocupação pela unidade do partido acima da sua preocupação pelo interesse público e culpar o partido aos olhos do eleitor faz com que o governo seja insensível às necessidades da nação. «Um homem público é responsável», como uma personagem de um dos romances de Disraeli uma vez disse, «e um homem responsável é um escravo» (1880, p. 156). Ser claramente responsável é ser altamente visível. Na América, a acção do Congresso deprecia, de certa forma, a atenção que o presidente recebe; na Grã-Bretanha, o público

fixa o seu olhar com uma intensidade total no primeiro-ministro. Justamente ou não, ele é louvado ou culpado pela boa ou má saúde da política. A responsabilidade é concentrada em vez de difusa. O líder que é responsável tem de assumir o seu poder; o ónus para as políticas mal sucedidas recai inteiramente nele.

Os americanos, acostumados a ser governados por presidentes fortes, naturalmente pensam apenas em termos de limites que são institucionalmente impostos e esquecem-se dos constrangimentos estruturais do governo britânico. De facto, nos dois países, o termo «liderança» tem significados políticos diferentes: nos Estados Unidos, significa que homens fortes ocupam a presidência; na Grã-Bretanha, que a vontade do primeiro-ministro se torna lei. Dizer que a vontade do líder torna-se lei não deve ser tomado como significando que o sistema é de liderança forte no sentido americano; em vez disso, tudo depende da identidade do líder e das forças que moldam as suas decisões. O sistema britânico faz por assegurar que o líder seja moderado e se comporte dentro de certos limites. Isto não se vê só ao observarmos os processos políticos. Temos primeiro de relacionar a estrutura política ao processo, considerar as formas como os cargos políticos e as instituições são justapostos e organizados. O poder concentra-se nas mãos do primeiro-ministro mas, no entanto, é muito controlado, se bem que informalmente, contra o seu uso impetuoso: o sistema de aprendizagem pelo qual os parlamentares sobem na carreira; as restrições subtis que o partido exerce sobre o primeiro-ministro; o hábito, encorajado institucionalmente, de caminhar devagar e de adiar as mudanças políticas até a sua necessidade ser largamente aceite.

A robustez dos padrões ao longo dos anos é impressionante. Pensem nos primeiros-ministros que a Grã-Bretanha conheceu desde a viragem do século. Foram: Balfour, Campbell-Bannerman, Asquith, Lloyd George, Bonar Law, Baldwin, MacDonald, Chamberlain, Churchill, Attlee, Eden, Macmillan, Home, Wilson, Heath, e Callaghan. Dois não se enquadraram no modelo — Lloyd George e Winston Churchill. Ambos estiveram muito tempo na Câmara dos Comuns. Ambos subiram degrau a degrau a escada do poder. Fizeram a sua aprendizagem, mas fazê-lo não os suavizou. Em tempos normais cada um deles parecia, no mínimo, de pouca confiança, e talvez claramente perigoso, as fracções dos seus partidos suficientemente grandes para lhes negarem o mais alto cargo. Um grande número de membros secundários do Parlamento pensavam que eles eram incapazes de

equilibrar os interesses e as convicções dos vários grupos dentro do partido, de calcular quem, cujos serviços e apoio merecia posições ministeriais mais altas ou mais baixas, e de mostrar um respeito cavalheiresco pelas opiniões dos outros mesmo quando as consideravam infundadas. Alguns comentários sobre Winston Churchill mostrarão o que quero dizer. Membro do Parlamento desde 1900 e possuidor de mais postos ministeriais do que qualquer outro político na história britânica, ele era extremamente qualificado para o cargo mais elevado. Mas foi um dissidente durante a maior parte da sua vida política. Conservador no início da sua carreira política, tornou-se liberal em 1906 e só voltou a ser conservador na década de 20. Na década de 30, ele tinha desavenças com o seu partido no que se referia a assuntos importantes da política do estado, primeiro nas questões relativas à Índia e depois nas europeias. Nada menos do que uma crise suficientemente grande para transformar as desconfianças do seu partido em virtudes nacionais poderia elevá-lo ao cargo mais alto. Em virtude da sua gravidade excepcional, os acontecimentos requeriam a sua nomeação para o cargo de primeiro-ministro. Acidentes acontecem, mas são precisas grandes crises para os produzir. Ir buscar alguém de fora das linhas normais de sucessão não é feito com facilidade.

A estrutura política produz uma similaridade no processo e na actuação desde que a estrutura dure. Similaridade não é uniformidade. A estrutura opera como uma causa, mas não é a única causa em jogo. Como podemos saber se os efeitos observados são causados pela estrutura da política nacional e não por um elenco variável de personagens políticas, por variações de circunstâncias não políticas, e, por uma quantidade de outros factores? Como podemos separar causas estruturais de outras causas? Fazêmo-lo alargando o método comparativo que eu acabo de usar. Vejam, por exemplo, o comportamento político britânico onde a estrutura difere. Contrastem o comportamento do movimento sindical com o do Partido Trabalhista parlamentar. No movimento sindical, onde o poder é controlado e equilibrado, a prática da política, especialmente quando o partido está fora do poder, é notavelmente similar com a conduta política que prevalece na América. Perante o conflito e dissensão aberta, os líderes do partido são estimulados para liderar, explorar o terreno e tentar chegar a compromissos, fixar uma linha política, exortar e persuadir, ameaçar e bajular, informar e educar, tudo com a esperança de que as diferentes partes do partido — o Comité Executivo Nacional, os sindicatos e o

eleitorado, assim como os membros do Parlamento — possam ser levadas a seguir o líder.

Dentro de um país podemos identificar os efeitos da estrutura notando *diferenças* de comportamento em partes diferentemente estruturadas do sistema político. De um país para o outro, podemos identificar os efeitos da estrutura notando as *similaridades* de comportamento em sistemas políticos de estrutura similar. Assim, a descrição de Chihiro Hosoya do comportamento dos primeiros-ministros no sistema parlamentar japonês do pós-guerra, encaixa perfeitamente nos primeiros-ministros britânicos (1974, pp. 366-369). Apesar das diferenças culturais e outras, estruturas similares produzem efeitos similares.

III

Defini estruturas políticas internas, primeiro pelo princípio pelo qual são organizadas ou ordenadas, segundo pela diferenciação das unidades e a especificação das suas funções, e terceiro pela distribuição das capacidades em várias unidades. Vejamos como estas três condições da definição se aplicam às relações internacionais.

1. Princípios ordenadores

As questões estruturais são questões sobre a organização das partes de um sistema. As partes dos sistemas políticos internos têm relações de superioridade e subordinação. Alguns devem comandar; outros devem obedecer. Os sistemas internos são centralizados e hierárquicos. As partes dos sistemas político-internacionais têm relações de cooperação. Formalmente, cada um é igual aos outros. Nenhum deve comandar; nenhum deve obedecer. Os sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos. Os princípios ordenadores das duas estruturas são claramente diferentes, de facto, são o contrário uns dos outros. As estruturas políticas internas têm instituições governamentais e os cargos como as suas contrapartidas concretas. A política internacional, em contraste, tem sido chamada «política na ausência de governo» (Fox, 1959, p. 35). As organizações internacionais real-

mente existem, e em número crescente. No entanto, agentes supranacionais capazes de agir efectivamente, ou adquirem alguns dos atributos e das capacidades dos estados, como fez o pontificado medieval na era de Inocêncio III, ou em pouco tempo revelam a sua incapacidade de agir de forma significativa excepto com o apoio, ou, pelo menos, com a aquiescência, dos principais estados envolvidos nesses assuntos. Quaisquer que sejam os elementos de autoridade que possam emergir internacionalmente, dificilmente poderão ser separados da verdadeira capacidade que propicia o aparecimento desses elementos. A autoridade rapidamente se reduz a uma expressão de capacidade. Na ausência de agentes com autoridade sistémica global, relações formais de superioridade e subordinação não se desenvolvem.

A primeira noção de uma definição estrutural afirma o princípio pelo qual o sistema é ordenado. A estrutura é um conceito organizacional. No entanto, a característica proeminente das relações internacionais parece ser a falta de ordem e de organização. Como podemos pensar nas relações internacionais como sendo alguma espécie de ordem? A anarquia das relações internacionais é, muitas vezes, referida. Se a estrutura é um conceito organizacional, os termos «estrutura» e «anarquia» parecem estar em contradição. Se a política internacional é «política na ausência de governo», estamos na presença de quê? Ao procurarmos a estrutura internacional, somos postos frente a frente com o invisível, uma posição pouco confortável para se estar.

O problema é este: como imaginar uma ordem sem um ordenador e efeitos organizacionais onde a organização formal está em falta. Por que isto são questões difíceis, devo respondê-las através da analogia com a teoria microeconómica. O raciocínio por analogia ajuda quando podemos mover-nos de um domínio onde a teoria é bem desenvolvida para outro onde não é. O raciocínio por analogia é permissivo quando domínios diferentes são estruturalmente similares.

A teoria económica clássica, desenvolvida por Adam Smith e os seus seguidores, é microteoria. Os cientistas políticos tendem a pensar que a microteoria é uma teoria sobre assuntos de pequena escala, um uso que não está de acordo com o seu significado estabelecido. O termo «micro» em teoria económica indica a forma como a teoria é construída em vez da natureza das matérias a que se reporta. A teoria microeconómica descreve como uma ordem é espontaneamente formada a partir de actos egoístas e interacções de unidades individuais — neste caso, pessoas e firmas. A teoria chega então aos dois

conceitos centrais das unidades económicas e do mercado. Unidades económicas e mercados económicos são conceitos, não realidades descritas ou entidades concretas. Isto tem de ser enfatizado, uma vez que desde o princípio do século XVIII até ao presente, desde o sociólogo Auguste Comte ao psicólogo George Katona, a teoria económica tem sido criticada porque as suas assunções não correspondem à realidade (Martineau, 1853, II, pp. 51-53; Katona, 1953). De forma irrealista, os teóricos económicos imaginam uma economia que opera isolada da sociedade e da política. De forma irrealista, os economistas assumem que o mundo económico é o todo do mundo. De forma irrealista, os economistas pensam a unidade actuante, o famoso «homem económico», como um simples maximizador dos lucros. Separaram um aspecto do homem e deixam de lado outras dimensões formidáveis da vida humana. Como qualquer economista moderadamente sensível sabe, o «homem económico» não existe. Qualquer pessoa que pergunte aos homens de negócios como é que eles tomam as suas decisões descobrirá que a assunção que os homens são maximizadores económicos distorce grosseiramente os seus caracteres. A assunção que os homens se comportam como homens económicos, que é conhecida por ser falsa como uma afirmação descritiva, acaba por ser útil na construção da teoria.

Os mercados são o segundo maior conceito inventado pelos teóricos da microeconomia. Duas questões gerais devem ser feitas sobre os mercados: como são formados? Como funcionam? A resposta à primeira questão é esta: o mercado de uma economia descentralizada é originariamente individualista, gerado espontaneamente e involuntário. O mercado nasce das actividades das unidades independentes — pessoas e firmas — cujos objectivos e esforços estão direccionados, não para a criação de uma ordem, mas antes para o preenchimento dos seus próprios interesses interiormente definidos por quaisquer meios que possam reunir. A unidade individual age por si mesma. Da colaboração de unidades idênticas emerge uma estrutura que afecta e constrange todas. Uma vez formado, um mercado torna-se uma força em si mesmo, uma força que as unidades constitutivas actuando sozinhas ou em pequeno número não podem controlar. Em vez disso, num maior ou menor grau segundo a variação das condições de mercado, os criadores tornam-se as criaturas do mercado que a sua actividade fez nascer. O maior feito de Adam Smith foi mostrar como acções egoístas, levadas pela avareza, podem produzir resultados sociais bons

se, pelo menos, as condições políticas e económicas permitirem a livre-concorrência. Se uma economia de *laissez-faire* é harmoniosa, é-o porque as intenções dos actores *não* correspondem às resultantes que as suas acções produzem. O que intervém entre os actores e os objectos da sua acção de forma a frustrar os seus propósitos? Para explicar os resultados inesperadamente favoráveis dos actos egoístas, o conceito de um mercado é trazido para a ribalta. Cada unidade procura o seu próprio bem; o resultado de várias unidades a fazê-lo simultaneamente transcende os motivos e os objectivos das unidades independentes. Cada uma preferiria trabalhar menos e cobrar mais pelo seu produto. No conjunto, todas têm de trabalhar muito e cobrar menos pelos seus produtos. Cada firma procura aumentar o seu lucro; o resultado de muitas firmas a fazerem-no baixa a taxa de lucro. Cada homem procura o seu próprio objectivo, e, ao fazê-lo, produz um resultado que não fazia parte das suas intenções. Longe da ambição egoísta dos seus membros, o bem maior da sociedade é produzido.

O mercado é uma causa interposta entre os actores económicos e os resultados que produzem. Isso condiciona os seus cálculos, os seus comportamentos e as suas interacções. Não é um agente no sentido de *A* ser o agente que produz o resultado *X*. De preferência é uma causa estrutural. Um mercado constrange as unidades que o compõem de tomarem certas atitudes e dispõe-nas a tomarem outras atitudes. O mercado, criado por unidades económicas que interagem autonomamente, selecciona comportamentos de acordo com as suas consequências (cf. capítulo 4, parte III). O mercado recompensa alguns com altos lucros e leva outros à falência. Uma vez que um mercado não é uma instituição ou um agente em nenhum sentido concreto ou palpável, tais declarações só se tornam impressionantes se puderem ser fiavelmente inferidas de uma teoria como parte de um conjunto de expectativas mais elaboradas. E podem ser. A teoria microeconómica explica como uma economia opera e por que motivo certos efeitos devem ser esperados. Isto gera numerosas declarações «se... então...» que podem ser confirmadas com maior ou menor facilidade. Considerem, por exemplo, as seguintes proposições simples mas importantes. Se a procura de uma mercadoria sobe, então o preço também subirá. Se o preço sobe, então os lucros também subirão. Se os lucros sobem, então o capital será atraído e a produção irá aumentar. Se a produção aumenta, então o preço irá descer ao nível de devolver lucros aos produtores da mercadoria à taxa prevalecente. Esta sequên-

cia de declarações podia ser alargada e refinada, mas fazê-lo não serviria o meu propósito. Quero assinalar que apesar das expectativas referidas serem agora um lugar-comum, não poderiam ter sido alcançadas por economistas a trabalhar numa era pré-teorética. Todas as afirmações são feitas, obrigatoriamente, a um nível apropriado de generalidade. Requerem uma estipulação tipo «tudo o resto permanece constante». Aplicam-se, como acontece com as afirmações inferidas de qualquer teoria, apenas até ao ponto em que as condições contempladas pela teoria são obtidas. São idealizações, pelo que nunca são completamente conseguidas na prática. Muitas coisas — costumes sociais, intervenções políticas — irão de facto interferir com os resultados teoricamente previstos. Apesar de as interferências terem de ser tomadas em consideração, é, no entanto, extraordinariamente útil saber o que esperar no geral.

Os sistemas políticos internacionais, como os mercados económicos, são formados pela cooperação de unidades egoístas. As estruturas internacionais são definidas em termos das unidades políticas primárias de uma dada era, sejam elas cidades-estado, impérios, ou nações. As estruturas emergem da coexistência dos estados. Nenhum estado tenciona participar na formação de uma estrutura pela qual, ele e outros, serão estrangulados. Os sistemas políticos internacionais, como os mercados económicos, são originariamente individualistas, gerados espontaneamente e involuntários. Em ambos os sistemas, as estruturas são formadas pela cooperação das suas unidades. Se essas unidades vivem, prosperam, ou morrem, depende dos seus próprios esforços. Ambos os sistemas são formados e mantidos num princípio de auto-ajuda que se aplica às unidades. Dizer que os dois domínios são estruturalmente similares não é proclamar a sua identidade. Economicamente, o princípio de auto-ajuda aplica-se dentro de limites delineados pelo governo. As economias de mercado estão organizadas de forma a canalizar as energias construtivamente. Podemos pensar em padrões de comida e medicamentos, leis *antitrust*, regulamentos de segurança e câmbio, leis contra liquidar um competidor, e regras proibindo publicidade enganosa. As relações internacionais são mais um domínio em que vale quase tudo. As relações internacionais são estruturalmente similares a uma economia de mercado desde que seja permitido ao princípio de auto-ajuda operar no mercado.

Numa microteoria, quer seja de relações internacionais ou de economia, a motivação dos actores é assumida em vez de realisticamente

descrita. Eu assumo que os estados procuram assegurar a sua sobrevivência. A assunção é uma simplificação radical feita em nome da construção de uma teoria. A questão a colocar pela assunção, como sempre, não é se é verdadeira, mas se é a mais sensível e útil que podemos fazer. Se é uma assunção útil, isso depende da teoria baseada na assunção poder ser delineada, uma teoria a partir da qual consequências importantes, de outra forma menos óbvias, podem ser inferidas. Se é uma assunção aceitável pode ser directamente discutido.

Além do motivo da sobrevivência, os objectivos dos estados podem ser muito variados; podem ir desde a ambição de conquistar o mundo ao mero desejo de serem deixados em paz. A sobrevivência é um pré-requisito para alcançar qualquer objectivo que os estados possam ter, excluindo a promoção do seu próprio desaparecimento como entidades políticas. O motivo da sobrevivência é visto como a base de acção num mundo onde a segurança dos estados não é garantida e não como uma descrição realista do impulso que está por detrás de qualquer acto do estado. A premissa toma em consideração o facto de nenhum estado actuar sempre exclusivamente para assegurar a sua sobrevivência. Toma em consideração o facto de que alguns estados possam persistentemente procurar objectivos que valorizam mais do que a própria sobrevivência; podem, por exemplo, preferir a fusão com outros estados à sua própria sobrevivência. Toma em consideração o facto de que na busca da sua segurança nenhum estado actua com conhecimento e sabedoria perfeitos — se, de facto, pudéssemos saber o que esses termos significam exactamente. Alguns sistemas exigem condições muito altas para o seu funcionamento. O tráfico não fluirá se a maioria das pessoas, mas não todas, conduzir do lado certo da estrada. Se necessário, fortes medidas têm de ser tomadas para assegurar que todas as pessoas o façam. Outros sistemas têm condições médias. Os elevadores nos arranha-céus têm de ser planeados para que possam suportar a carga dos passageiros se a maioria das pessoas usar elevadores expressos para as viagens mais longas e elevadores normais para as mais curtas. Mas se algumas pessoas escolherem os elevadores normais para as viagens mais longas porque a velocidade dos expressos lhes dá tonturas, o sistema não sucumbirá. Para mantê-lo, a maioria das pessoas, mas não todas, tem de agir como é esperado. Alguns sistemas, entre eles economias de mercado e relações internacionais, fazem ainda menores exigências. Os sistemas de tráfico são desenhados com base no conhecimento de que as condições do sistema serão

impostas. Os elevadores são planeados com capacidade extra para tomar em consideração as excentricidades humanas. Os sistemas económico e de relações internacionais competitivos funcionam de outra forma. Fora das interações das suas partes eles desenvolvem estruturas que recompensam ou punem comportamentos que se conformam mais ou menos com o que é requerido a quem queira ser bem sucedido no sistema. Relembrem a minha descrição dos constrangimentos do sistema parlamentar britânico. Por que motivo um possível primeiro-ministro não deverá enveredar por um caminho arrojado, só seu? Por que motivo não se comporta de forma marcadamente diferente da dos típicos líderes políticos britânicos? Claro que todos podem fazê-lo, e alguns que aspiram a tornar-se primeiros-ministros fazem-no. Mas raramente conseguem alcançar o topo. Excepto em crises graves, o sistema escolhe outros para o cargo mais alto. Podemos comportar-nos como quisermos. No entanto, os padrões de comportamento emergem e eles derivam dos constrangimentos estruturais do sistema.

Os actores podem perceber a estrutura que os constrange e entender como ela serve para recompensar alguns tipos de comportamento e penalizar outros. Mas ainda assim, podem não o ver ou, vendo-o, podem por qualquer uma de muitas razões não conseguir conformar as suas acções com os padrões que são mais frequentemente recompensados e menos frequentemente punidos. Dizer que «a estrutura selecciona» significa simplesmente que aqueles que se ajustam às práticas mais aceites e mais bem sucedidas sobem mais frequentemente ao topo e são os que mais provavelmente aí se manterão. O jogo que temos de ganhar é definido pela estrutura que determina o tipo de jogador que mais provavelmente prosperará.

Onde a selecção de acordo com o comportamento ocorre, nenhum modelo forçado de comportamento é requerido para que o sistema opere, apesar de qualquer um dos sistemas funcionar melhor se alguns modelos forem forçados ou aceites. Internacionalmente, o ambiente da acção dos estados, ou a estrutura do seu sistema, é definido pelo facto de que alguns estados preferem a sobrevivência a quaisquer outros fins que possam ser obtidos a curto prazo e agem com relativa eficiência para alcançar aquele fim. Os estados podem alterar o seu comportamento devido à estrutura que eles formam através da interacção com outros estados. Mas de que forma e porquê? Para responder a estas questões temos de completar a definição de estrutura internacional.

2. O carácter das unidades

O segundo termo na definição de estrutura política interna especifica as funções desempenhadas por unidades diferenciadas. A hierarquia impõe relações de superioridade e de subordinação entre as partes de um sistema, e isso implica a sua diferenciação. Ao definir estrutura política interna, o segundo termo, tal como o primeiro e o terceiro, é necessário porque cada termo aponta para uma fonte possível de variação estrutural. Os estados que são as unidades dos sistemas político-internacionais não são formalmente diferenciados pelas funções que desempenham. A anarquia impõe relações de coordenação entre as unidades de um sistema, e isso implica a sua semelhança. O segundo termo não é necessário para definir a estrutura político-internacional, porque enquanto a anarquia durar, os estados permanecem unidades semelhantes. As estruturas internacionais variam apenas através de uma mudança do princípio organizador ou, na falta disso, através de variações nas capacidades das unidades. No entanto, devo discutir estas unidades semelhantes aqui, porque é através das suas interacções que as estruturas político-internacionais são geradas.

Surgem duas questões: por que motivo os estados devem ser tomados como as unidades do sistema? Dada uma vasta variedade de estados, como podemos chamar-lhes «unidades semelhantes»? Questionar a escolha dos estados como as unidades primárias dos sistemas político-internacionais tornou-se popular nas décadas de 60 e 70 assim como o foi na viragem do século. Uma vez que entendamos o que está logicamente envolvido, a questão é facilmente resolvida. Aqueles que questionam a visão centrada no estado fazem-no por duas razões principais. Primeiro, os estados não são os únicos actores de importância na cena internacional. Segundo, os estados estão a declinar em importância, e outros actores estão a ganhá-la, ou, pelo menos, é o que se diz. Nenhuma das razões é convincente, como mostra a discussão seguinte.

Os estados não são e nunca foram os únicos actores internacionais. Mas, de qualquer forma, as estruturas são definidas não por todos os actores que florescem dentro delas mas pelos mais importantes. Ao definirmos a estrutura de um sistema escolhemos um ou alguns dos muitos objectos que compõem o sistema e definimos a sua estrutura mediante esses objectos. Para os sistemas político-internacionais, como para qualquer sistema, temos de, primeiro, decidir que unidades tomar

como sendo as partes do sistema. Aqui a analogia económica ajudará novamente. A estrutura de um mercado é definida pelo número de firmas em competição. Se muitas firmas praticamente iguais competem, uma condição de concorrência perfeita é aproximada. Se algumas firmas dominam o mercado, a competição diz-se ser oligopolista mesmo que muitas firmas mais pequenas possam também estar em campo. Mas é-nos dito que definições deste tipo não podem ser aplicadas às relações internacionais devido à interpenetração dos estados, devido à sua incapacidade de controlar o ambiente da sua acção, e porque corporações multinacionais emergentes e outros actores que não são estados são difíceis de regulamentar e podem rivalizar em influência com alguns estados. A importância dos actores não-estaduais e a extensão das actividades transnacionais são óbvias. A conclusão de que o conceito, em relações internacionais, de estado centralizado é tornado obsoleto por eles não tem fundamento. É irónico que os economistas e os cientistas políticos virados para a economia tenham pensado assim. A ironia está no facto de que todas as razões dadas para inutilizar o conceito de estado centralizado podem ser reafirmadas mais fortemente e aplicadas às firmas. As firmas que competem com numerosas outras não têm esperança de controlar o seu mercado, e as firmas oligopolistas lutam constantemente com um sucesso imperfeito para fazê-lo. As firmas interpenetram, fundem-se, e compram-se umas às outras a um ritmo agradável. Além disso, as firmas são constantemente ameaçadas e regulamentadas por, digamos, actores que não são firmas. Alguns governos encorajam a concentração; outros trabalham para a prevenir. A estrutura de mercado de partes de uma economia pode mover-se de uma larga para uma estreita competição ou pode mover-se na direcção oposta, mas qualquer que seja a extensão e a frequência da mudança, as estruturas de mercado, geradas pela interacção das firmas, são definidas em função delas.

Assim como os economistas definem os mercados em termos de firmas, também eu defino estruturas político-internacionais em termos de estados. Se Charles P. Kindleberger estivesse certo ao dizer que «o estado-nação está tão acabado como uma unidade económica» (1969, p. 207), então a estrutura das relações internacionais teria de ser redefinida. Isso seria necessário porque as capacidades económicas não podem ser separadas das outras capacidades dos estados. A distinção frequentemente delineada entre assuntos de alta e baixa política é inadequada. Os estados usam meios económicos para fins militares

e políticos; e meios militares e políticos para alcançar interesses económicos.

Uma versão corrigida da declaração de Kindleberger pode ser: alguns estados podem quase desaparecer como entidades económicas, e outros não. Isso não põe nenhum problema à teoria das relações internacionais uma vez que, de qualquer forma, a política internacional é principalmente sobre desigualdades. Enquanto os estados mais importantes forem os actores mais importantes, a estrutura das relações internacionais é definida em função deles. Claro que esta declaração teórica, confirma-se na prática. Os estados definem o cenário no qual eles, com actores que não são estados, representam os seus dramas ou continuam com os seus assuntos mais monótonos. Apesar de eles poderem escolher interferir pouco nos assuntos dos actores que não são estados por longos períodos de tempo, os estados, no entanto, estabelecem as condições da relação, quer permitindo passivamente que regras informais se desenvolvam ou intervindo activamente para mudar as regras que já não os servem. Na hora do aperto, os estados refazem as regras segundo as quais os outros actores operam. De facto, podemos ser surpreendidos pela capacidade de estados fracos impedirem a operação de corporações internacionais fortes e pela atenção que as últimas prestam aos desejos dos primeiros.

É importante considerar a natureza dos movimentos transnacionais, a extensão da sua penetração, e as condições que tornam mais fácil ou mais difícil aos estados controlá-los (ver capítulo 7). Mas o estudo adequado destes assuntos, como outros, requer encontrar ou desenvolver uma abordagem adequada ao estudo das relações internacionais. Dois pontos devem ser sublinhados sobre os mais recentes estudos transnacionais. Primeiro, os estudiosos dos fenómenos transnacionais não desenvolveram nenhuma teoria distinta do seu assunto ou das relações internacionais em geral. Debruçaram-se sobre teorias já existentes, económicas ou políticas. Segundo, que eles não tenham desenvolvido nenhuma teoria distinta faz sentido, porque uma teoria que nega o papel central dos estados só será necessária se os actores não-estaduais se desenvolverem ao ponto de rivalizarem ou ultrapassarem as grandes potências, e não apenas alguns dos estados menores. Não mostram nenhum sinal de o vir a fazer.

O estudo dos movimentos transnacionais lida com questões factuais importantes, que as teorias podem ajudar-nos a enfrentar. Mas a ajuda não será ganha se se pensar que os actores não-estaduais questionam

a visão do mundo centrada no estado. Dizer que os maiores estados mantêm a sua importância não é o mesmo que dizer que outros actores de alguma importância não existem. A frase «centrada no estado» sugere alguma coisa sobre a estrutura do sistema. Os movimentos transnacionais estão entre os processos que operam dentro dela. Que a visão centrada no estado seja tantas vezes questionada só reflecte a dificuldade que os cientistas políticos têm em manter a distinção entre estruturas e processos clara e constantemente em mente.

Os estados são as unidades cujas interacções formam a estrutura dos sistemas das relações internacionais. Irão manter-se assim durante muito tempo. A taxa de mortalidade dos estados é notavelmente baixa. Poucos estados morrem; ao contrário de muitas firmas. Quem é mais provável que esteja cá daqui a 100 anos — os Estados Unidos, a União Soviética, a França, o Egipto, a Tailândia e o Uganda? Ou a Ford, a IBM, a Shell, a Unilever e a Massey-Ferguson? Eu apostaria nos estados, talvez mesmo no Uganda. Mas o que significa referirmo-nos a 150 estados tão díspares no mundo de hoje, que certamente formam uma colecção heterogénea, como sendo «unidades semelhantes»? Muitos estudiosos das relações internacionais estão incomodados com a descrição. Chamar aos estados «unidades semelhantes» é dizer que cada estado é parecido com todos os outros estados enquanto unidades políticas autónomas. É outra forma de dizer que os estados são soberanos. Mas a soberania é também um conceito confuso. Muitos acreditam, como disse o antropólogo M. G. Smith, que «num sistema de estados soberanos nenhum estado é soberano»⁴². O erro está em identificar soberania dos estados com a sua capacidade de fazerem aquilo que desejam. Dizer que os estados são soberanos não é dizer que eles podem fazer o que quiserem, que eles são livres da influência dos outros, que eles são capazes de conseguir aquilo que querem. Os estados soberanos podem ser muito pressionados por todos à sua volta, impelidos a agir de formas que prefeririam evitar, e incapazes de fazer quase tudo como gostariam. A soberania dos estados nunca implicou o seu isolamento dos efeitos das acções de outros estados. Ser soberano e ser dependente não são condições contraditórias. Os estados soberanos só muito raramente levaram vidas livres e

⁴² Smith devia saber melhor. Traduzido em termos que ele próprio usou tão eficazmente, dizer que os estados são soberanos é dizer que eles são segmentos de uma sociedade plural (1966, p. 122; cf. 1956).

fáceis. O que é então a soberania? Dizer que um estado é soberano significa que ele decide por si mesmo como irá enfrentar os seus problemas internos e externos, incluindo se quer ou não procurar a assistência de outros e ao fazê-lo limitar a sua liberdade chegando a compromissos com eles. Os estados desenvolvem as suas próprias estratégias, cartografam os seus próprios caminhos, tomam as suas próprias decisões sobre como responder a qualquer necessidade que tenham ou quaisquer desejos que desenvolvam. Não é mais contraditório dizer que os estados soberanos são sempre constrangidos e, muitas vezes, muito constrangidos do que dizer que indivíduos livres, muitas vezes, tomam decisões sob a imensa pressão dos acontecimentos.

Cada estado, como qualquer outro estado, é uma entidade política soberana. E, no entanto, as diferenças entre os estados, desde a Costa Rica à União Soviética, da Gâmbia aos Estados Unidos, são imensas. Os estados são semelhantes e são também diferentes. Assim como as corporações, as maçãs, as universidades e as pessoas. Quando colocamos dois ou mais objectos na mesma categoria, estamos a dizer que eles são parecidos não em todos os aspectos, mas em alguns. Não há, no mundo, dois objectos idênticos, no entanto podem, muitas vezes, ser comparados e combinados utilmente. «Não podes somar maçãs e laranjas» é um velho ditado que parece ser especialmente popular entre vendedores que não querem que se compare as suas mercadorias com outras. Mas todos sabemos que o truque de somarmos objectos dissemelhantes é expressar o resultado em termos da categoria onde se integram. Três maçãs mais quatro laranjas é igual a sete peças de fruta. A única questão interessante é se a categoria que classifica objectos de acordo com as suas qualidades comuns é útil. Podemos adicionar uma grande quantidade de objectos muito variados e dizer que temos oito milhões de coisas, mas raramente precisamos de o fazer.

Os estados variam muito em tamanho, riqueza, poder e forma. E, no entanto, as variações nestes e noutros aspectos são variações entre unidades semelhantes. De que forma é que são unidades semelhantes? Como podem ser colocados numa só categoria? Os estados são parecidos nas tarefas que enfrentam, apesar de não o serem nas suas capacidades para as desempenharem. As diferenças são de capacidade, não de função. Os estados desempenham ou tentam desempenhar tarefas, a maioria das quais são comuns a todos eles; os fins a que aspiram são similares. Cada estado duplica as actividades de outros

estados pelo menos até um certo ponto. Cada estado tem as suas agências para fazerem, executarem, e interpretarem as leis e os regulamentos, para aumentarem os seus rendimentos e para se defenderem. Cada estado fornece dos seus próprios recursos e pelos seus próprios meios a maior parte da alimentação, das roupas, das casas, dos transportes, e comodidades consumidas e usadas pelos seus cidadãos. Todos os estados, excepto os mais exíguos, fazem muito mais negócio no seu território do que no estrangeiro. Temos de ficar impressionados com a similaridade funcional dos estados e, agora mais do que nunca, com as linhas similares que o seu desenvolvimento segue. Do estado rico ao estado pobre, do velho ao novo, quase todos eles dão mais atenção aos assuntos da regulamentação económica, da educação, saúde, e alojamento, da cultura e das artes, e assim quase infinitamente. O aumento das actividades dos estados é uma tendência internacional forte e marcadamente uniforme. As funções dos estados são similares e as distinções entre eles surgem principalmente das suas capacidades variadas. A política nacional consiste em unidades diferenciadas desempenhando funções específicas. As relações internacionais consistem em unidades semelhantes duplicando as actividades umas das outras.

3. *A distribuição das capacidades*

As partes de um sistema hierárquico estão relacionadas umas com as outras de formas que são determinadas pela sua diferenciação funcional e pela amplitude das suas capacidades. As unidades de um sistema anárquico são funcionalmente indiferenciadas. As unidades de tal ordem são então distinguidas primariamente pelas suas maiores ou menores capacidades para desempenhar tarefas similares. Isto declara formalmente o que os estudiosos das relações internacionais já há muito notaram. As grandes potências de uma era foram sempre demarcadas das outras indistintamente por teóricos e estadistas. Os estudiosos dos sistemas políticos fazem distinções tais como entre sistemas parlamentares e presidencialistas; os sistemas políticos diferem na forma. Os estudiosos das relações internacionais fazem distinções entre sistemas político-internacionais apenas de acordo com o número das suas grandes potências. A estrutura de um sistema muda com as mudanças na distribuição de capacidades entre as várias uni-

dades do sistema. E mudanças na estrutura alteram as expectativas sobre a maneira como as unidades do sistema se irão comportar e sobre as resultantes que as suas interações irão produzir. Internamente, as partes diferenciadas de um sistema podem desempenhar tarefas similares. Sabemos pela observação do governo americano que o poder executivo algumas vezes legisla e o poder legislativo algumas vezes executa. Internacionalmente, unidades semelhantes algumas vezes desempenham tarefas diferentes. Por que motivo o fazem, e como é que a probabilidade de o fazerem varia com as suas capacidades são assuntos tratados longamente nos últimos três capítulos. Entretanto, devem ser considerados dois problemas.

O primeiro problema é este: a capacidade diz-nos alguma coisa sobre as unidades. Definir a estrutura parcialmente em termos da distribuição das capacidades parece violar a minha instrução para manter os atributos das unidades fora das definições estruturais. Como eu assinali anteriormente, estrutura é um conceito muito, mas não totalmente, abstracto. O máximo de abstracção permite um mínimo de conteúdo, e esse mínimo é o que é preciso para permitir-nos dizer como as unidades se posicionam umas em relação às outras. Os estados são colocados diferentemente segundo o seu poder. E, no entanto, podemos perguntar-nos por que motivo apenas a *capacidade* é incluída na terceira parte da definição, e não características como ideologia, forma de governo, paz, belicosidade, ou qualquer outra. A resposta é esta: o poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades. Embora as capacidades sejam atributos das unidades, a distribuição das capacidades entre as várias unidades não o é. A distribuição das capacidades não é um atributo de uma unidade circunscrita, mas um conceito de sistema alargado. De novo, o paralelo com a teoria de mercado é exacto. Firms e estados são unidades semelhantes. Através de todas as suas variações de forma, as firms partilham certas qualidades: são unidades egoístas que, dentro de limites impostos pelo governo, decidem por si próprias como enfrentar o seu ambiente e como trabalhar para alcançar os seus fins. A variação de estrutura é introduzida, não através das diferenças no carácter e função das unidades, mas apenas através das distinções entre elas de acordo com as suas capacidades.

O segundo problema é este: apesar das relações definidas em termos de interações terem de ser excluídas das definições estruturais, as relações definidas em termos de agrupamentos de estados parecem

dizer-nos alguma coisa sobre a forma como os estados são colocados no sistema. Por que motivo não se especifica como os estados estão uns em relação aos outros considerando as alianças que formam? Fazê-lo não seria comparável a definir as estruturas políticas nacionais em parte em termos da maneira como os presidentes e os primeiros-ministros estão relacionados com outros agentes políticos? Não. Tanto interna como internacionalmente, as definições estruturais lidam com a relação de agentes e agências em termos da organização de espaços e não em termos dos acordos e conflitos que podem ocorrer dentro delas ou os agrupamentos que podem formar de vez em quando. As partes de um governo podem estar juntas ou separar-se, podem opor-se umas às outras ou cooperar em maior ou menor grau. Estas são as relações que se formam e dissolvem dentro de um sistema em vez de serem alterações estruturais que marcam uma mudança de um sistema para outro. Isto é tornado claro por um exemplo paralelo ao caso das alianças. Distinguir sistemas de partidos políticos de acordo com o seu número é comum. Um sistema multipartidário muda se, digamos, oito partidos se tornam dois, mas não se dois agrupamentos dos oito se formam meramente para a ocasião da disputa de uma eleição. Pela mesma lógica, um sistema de relações internacionais no qual três ou mais grandes potências se dividiram em duas alianças permanece um sistema multipolar — estruturalmente distinto de um sistema bipolar, um sistema no qual nenhuma terceira potência é capaz de desafiar as duas principais. Ao definir estrutura de mercado, a informação sobre a qualidade particular das firms não é para aqui chamada, nem a informação sobre as suas interações, a não ser no ponto em que a fusão formal de firms reduz significativamente o seu número. Na definição de estrutura de mercado, as firms não são identificadas e as suas interações não são descritas. Tomar as qualidades das firms e a natureza das suas interações como partes da estrutura do mercado seria dizer que o facto de um sector de uma economia ser oligopolista ou não, depende da maneira como as firms são organizadas internamente e da maneira como elas lidam umas com as outras, em vez de depender simplesmente da forma como muitas firms importantes coexistem. A estrutura de mercado é definida contando as firms; a estrutura das relações internacionais, contando os estados. Na contagem, as distinções são feitas apenas de acordo com as capacidades.

Ao definir estruturas das relações internacionais pegamos nos estados, quaisquer que sejam as tradições, hábitos, objectivos, desejos,

e formas de governo que possam ter. Não perguntámos se os estados são revolucionários ou legítimos, autoritários ou democráticos, ideológicos ou pragmáticos. Abstraímos-nos de todos os atributos dos estados excepto das suas capacidades. Nem ao pensarmos na estrutura perguntamos seja o que for sobre as relações dos estados — os seus sentimentos de amizade e hostilidade, as suas trocas diplomáticas, as alianças que formam, e a extensão dos contactos e trocas entre eles. Perguntamos que expectativas emergem meramente segundo o tipo de ordem que prevalece entre eles e para a distribuição de capacidades dentro dessa ordem. Abstraímos-nos de quaisquer qualidades particulares dos estados e de todas as suas relações concretas. O que emerge é um quadro posicional, uma descrição geral da ordem internacional definida em termos do posicionamento das unidades e não em termos das suas qualidades.

IV

Já defini os dois elementos essenciais de uma teoria sistémica das relações internacionais — a estrutura do sistema e as suas unidades em interacção. Ao fazê-lo afastei-me das abordagens comuns. Como vimos, alguns eruditos que tentaram elaborar abordagens sistémicas das relações internacionais conceberam um sistema como sendo o produto das suas partes em interacção, mas não consideraram se qualquer coisa ao nível sistémico afecta essas partes. Outros teóricos sistémicos, como estudiosos das relações internacionais em geral, mencionam, às vezes, que os efeitos do ambiente internacional devem ser tidos em consideração; mas passam por cima da questão da forma como isso deve ser feito e rapidamente voltam a sua atenção para o nível das unidades em interacção. A maioria dos estudiosos, quer afirmem ou não seguir uma abordagem sistémica, pensam as relações internacionais da forma que a fig. 5.1 sugere. $N_{1,2,3}$ são estados que geram internamente os seus efeitos externos. $X_{1,2,3}$ são estados actuando externamente e interagindo uns com os outros. Nenhuma força ou factor sistémico aparece na figura.

Porque os efeitos sistémicos são evidentes, as relações internacionais devem ser vistas como na fig. 5.2. O círculo representa a estrutura de um sistema político-internacional. Como as setas indicam,

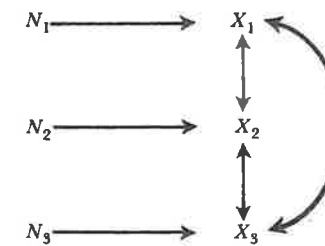


Figura 5.1

tanto afecta as interacções dos estados como os seus atributos⁴³. Apesar da estrutura como um conceito organizacional ser opaca, o seu significado pode ser explicado de forma simples. Enquanto os estados retêm a sua autonomia, cada um tem uma relação determinável com os outros. Formam uma espécie de ordem. Podemos usar o termo «organização» para cobrir esta condição pré-institucional se pensarmos numa organização como um simples constrangimento, à maneira de W. Ross Ashby (1956, p. 131). Porque os estados se constroem e limitam uns aos outros, as relações internacionais podem ser vistas em termos organizacionais rudimentares. Estrutura é o conceito que torna possível dizer quais são os efeitos organizacionais esperados e como as estruturas e as unidades interagem e se afectam umas às outras.

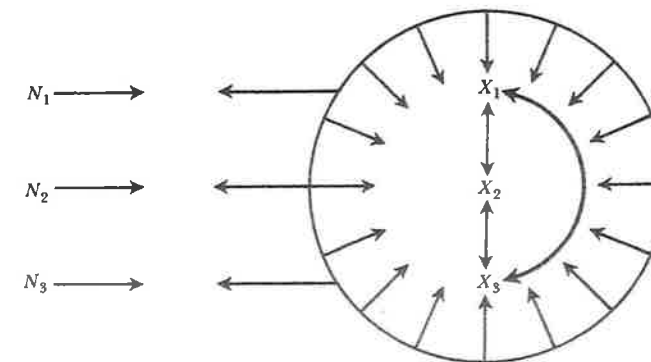


Figura 5.2

⁴³ Nada de essencial é omitido da fig. 5.2, mas algumas complicações são omitidas. Um quadro completo incluiria, por exemplo, alianças possivelmente formadas do lado direito.

Pensar a estrutura como a defini resolve o problema de separarmos mudanças ao nível das unidades de mudanças ao nível do sistema. Se estamos preocupados com os diferentes efeitos esperados de sistemas diferentes, temos de ser capazes de distinguir mudanças de sistemas de mudanças dentro deles, uma coisa que os supostos teóricos sistêmicos descobriram ser excessivamente difícil de fazer. Uma definição de estrutura em três partes permite-nos distinguir esses tipos de mudanças:

- Primeiro, as estruturas são definidas de acordo com o princípio pelo qual um sistema é ordenado. Os sistemas são transformados se um princípio ordenador substituir outro. Passar de um domínio anárquico para um hierárquico é passar de um sistema para outro.
- Segundo, as estruturas são definidas pela especificação das funções de unidades diferenciadas. Os sistemas hierárquicos mudam se as funções forem diferentemente definidas e distribuídas. Para os sistemas anárquicos, o critério da mudança sistêmica derivado da segunda parte da definição desaparece uma vez que o sistema é composto por unidades semelhantes.
- Terceiro, as estruturas são definidas pela distribuição das capacidades pelas várias unidades. Mudanças nesta distribuição são mudanças de sistema quer o sistema seja anárquico ou hierárquico.

6

Ordens anárquicas e balanços de poder

Restam duas tarefas: primeiro, examinar as características da anarquia e as expectativas acerca dos resultados associados com os domínios anárquicos; segundo, examinar as formas como as expectativas variam à medida que a estrutura de um sistema anárquico muda através de mudanças na distribuição das capacidades entre nações. A segunda tarefa, levada a cabo nos capítulos 7, 8, e 9, requer que se comparem diferentes sistemas internacionais. A primeira, que vou agora tratar, é melhor conseguida fazendo algumas comparações entre comportamento e resultados nos domínios anárquico e hierárquico.

I

1. Violência interna e externa

Diz-se muitas vezes, que o estado entre estados conduz os seus assuntos envolto na sombra da violência. Porque alguns estados podem em qualquer altura usar a força, todos os estados têm de estar

preparados para o fazer — ou então viver à mercê dos seus vizinhos militarmente mais vigorosos. Entre estados, o estado da natureza é um estado de guerra. Isto é dito não no sentido de que a guerra ocorre constantemente, mas no sentido de que, com cada estado a decidir por si mesmo usar ou não a força, a guerra pode rebentar a qualquer altura. Quer seja na família, na comunidade, ou no mundo em geral, o contacto sem, pelo menos, conflito ocasional é inconcebível; e a esperança de que na ausência de um agente para gerir ou manipular as partes em conflito, o uso da força será sempre evitado, não pode ser encarado de forma realista. Entre homens como entre estados, a anarquia, ou a ausência de governo, está associada à ocorrência de violência.

Diz-se que a ameaça de violência e o uso recorrente da força distinguem os assuntos internacionais dos nacionais. Mas na história do mundo, certamente que a maioria dos governantes teve de ter em mente que os seus súbditos podiam usar a força para lhes resistir ou para os depor. Se a ausência de governo está associada à ameaça de violência, então também está a sua existência. Uma lista aleatória de tragédias nacionais ilustra muito bem este ponto. As guerras mais destrutivas dos 100 anos após a derrota de Napoleão travaram-se não entre estados mas *dentro* deles. As estimativas do número de mortos na rebelião de Taiping na China, que começou em 1851 e durou 13 anos, atingem os 20 milhões. Na Guerra Civil Americana cerca de 600 mil pessoas perderam a vida. Na história mais recente, a colectivização forçada e as purgas de Estaline eliminaram cinco milhões de russos, e Hitler exterminou seis milhões de judeus. Em alguns países da América Latina, golpes de estado e rebeliões têm sido características normais da vida nacional. Entre 1948 e 1957 por exemplo, 200 mil colombianos foram mortos em conflitos civis. Em meados dos anos 70, a maioria dos habitantes do Uganda de Idi Amin devem ter sentido as suas vidas tornarem-se terríveis, brutalizadas e curtas, como no estado de natureza de Thomas Hobbes. Se tais casos constituem aberrações, são desconfortavelmente comuns. Facilmente perdemos de vista o facto de que as lutas para alcançar e manter o poder, para estabelecer a ordem e para conseguir uma forma de justiça dentro dos estados podem ser mais sangrentas do que as guerras entre eles.

Se a anarquia é identificada com o caos, a destruição e a morte, então a distinção entre anarquia e governo não nos diz muito. Qual será mais precária: a vida de um estado entre estados, ou de um

governo em relação aos seus súbditos? A resposta varia com o tempo e o lugar. Entre alguns estados em algumas alturas, a ocorrência real ou esperada de violência é baixa. Dentro de alguns estados em algumas alturas, a ocorrência real ou esperada de violência é alta. O uso da força, ou o medo constante do seu uso não constituem base suficiente para distinguir assuntos internacionais de internos. Se o uso possível e real da força marcam as ordens internacionais e internas, então não pode ser delineada nenhuma distinção duradoura entre os dois domínios em termos do uso ou não da força. Nenhuma ordem humana é à prova de violência.

Para descobrirmos diferenças qualitativas entre os assuntos internos e externos temos de procurar um critério que não seja a ocorrência da violência. A distinção entre os domínios da política nacional e internacional não se encontra no uso ou não uso da força, mas nas suas diferentes estruturas. Mas se o perigo de ser violentamente atacado é maior, digamos, ao dar-se uma volta à noite pela baixa de Detroit do que ao fazer-se um piquenique na fronteira franco-alemã, que diferença prática faz a diferença de estrutura? Nacional como internacionalmente, o contacto gera conflito e, às vezes, resulta em violência. A diferença entre política nacional e internacional reside não no uso da força, mas nos diferentes modos de organização para fazer alguma coisa em relação a esse uso. Um governo, que governe segundo algum padrão de legitimidade, arroga-se o direito de usar a força — isto é, de aplicar uma variedade de sanções para controlar o uso da força pelos seus súbditos. Se alguns usam a força privada, outros podem apelar ao governo. Um governo não tem o monopólio do uso da força, como é deveras evidente. No entanto, um governo efectivo tem um monopólio no uso *legítimo* da força, e legítimo aqui significa que os agentes públicos estão organizados para evitar e para conter o uso privado da força. Os cidadãos não precisam de se preparar para se defender. As agências públicas fazem-no. Um sistema político interno não é um sistema de auto-ajuda. O sistema internacional é.

2. Interdependência e integração

O significado político de interdependência varia dependendo se um domínio é organizado, com relações de autoridade específicas e estabelecidas, ou se permanece formalmente desorganizado. Desde que

um domínio seja formalmente organizado, as suas unidades são livres para se especializarem, para perseguirem os seus próprios interesses sem se preocuparem em desenvolver os meios de manutenção da sua identidade e preservação da sua segurança perante os outros. São livres para se especializarem porque não têm razão para temer a crescente interdependência que vem com a especialização. Se aqueles que se especializam mais, beneficiam mais, então competir pela especialização prossegue. Os bens são manufacturados, o grão é produzido, a lei e a ordem são mantidas, o comércio é realizado, e os serviços financeiros são proporcionados por pessoas que se especializam mais minuciosamente. Em termos económicos simples, o sapateiro depende do alfaiate para ter calças e o alfaiate depende do sapateiro para ter sapatos, e um estaria mal arranjado sem o serviço do outro. Em termos políticos simples, o Kansas depende de Washington para ter protecção e regulamentação e Washington depende do Kansas para ter carne e trigo. Ao dizermos que em tais situações a interdependência é apertada, não precisamos de afirmar que uma parte não aprenderia a viver sem a outra. Precisamos apenas de dizer que o custo de quebrar a relação de interdependência seria alto. As pessoas e as instituições dependem muito umas das outras devido às diferentes tarefas que desempenham e aos diferentes bens que produzem e trocam. As partes de uma sociedade fundem-se pelas suas diferenças (cf. Durkheim, 1893, p. 212).

As diferenças entre as estruturas nacionais e internacionais reflectem-se na forma como as unidades de cada sistema definem os seus fins e desenvolvem os meios para alcançá-los. Num ambiente anárquico, as unidades semelhantes cooperam. Em meios hierarquizados, unidades diferentes interagem. Num ambiente anárquico, as unidades são funcionalmente similares e tendem a manter-se assim. As unidades semelhantes trabalham para manter uma certa independência e podem até lutar pela autarcia. Num meio hierarquizado, as unidades são diferenciadas, e tendem a aumentar a extensão da sua especialização. As unidades diferenciadas tornam-se estreitamente interdependentes, mais estreitamente ainda à medida que a sua especialização prossegue. Devido à diferença de estrutura, a interdependência dentro e a interdependência entre as nações são dois conceitos distintos. De forma a seguir o conselho dos lógicos para manter um único significado para um dado termo no nosso discurso, usarei «integração» para descrever a condição dentro das nações e «interdependência» para descrever a condição entre elas.

Apesar dos estados serem unidades funcionalmente semelhantes, eles diferem muito nas suas capacidades. Dessas diferenças qualquer coisa como uma divisão do trabalho se desenvolve (ver capítulo 9). No entanto, a divisão do trabalho entre as nações é irrelevante em comparação com a altamente articulada divisão do trabalho dentro delas. A integração aproxima as partes de uma nação. A interdependência entre as nações deixa-as vagamente ligadas. Apesar de se falar frequentemente da integração das nações, isso raramente acontece. As nações podiam enriquecer-se mutuamente ao dividirem mais não só o trabalho envolvido na produção de bens mas também algumas das outras tarefas que desempenham, tais como a condução política e a defesa militar. Por que motivo a sua integração não acontece? A estrutura das relações internacionais limita a cooperação dos estados em duas formas.

Num sistema de auto-ajuda cada uma das unidades gasta uma porção do seu esforço, não a perseguir o seu próprio bem, mas a arranjar os meios de se proteger dos outros. A especialização num sistema de divisão do trabalho funciona com vantagem para todos, apesar de não ser equitativa. A desigualdade na distribuição esperada do produto acrescido opera fortemente contra a extensão da divisão do trabalho a nível internacional. Quando confrontados com a possibilidade de cooperarem para ganho mútuo, os estados que se sentem inseguros devem querer saber como o ganho será dividido. São impelidos a perguntar não «Iremos ambos ganhar?», mas «Quem ganhará mais?» Se um ganho esperado é para ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um estado pode usar o seu ganho desproporcional para implementar uma política virada para prejudicar ou destruir o outro. Mesmo a perspectiva de grandes ganhos absolutos para ambas as partes não invalida a sua cooperação desde que cada um tema a forma como o outro irá usar as suas crescentes capacidades. Notem que os impedimentos à colaboração podem não residir no carácter e na intenção imediata de qualquer uma das partes. Em vez disso, a condição de insegurança — no mínimo, a incerteza de um em relação às futuras intenções e acções do outro — trabalha contra a sua cooperação.

Em qualquer sistema de auto-ajuda, as unidades preocupam-se com a sua sobrevivência, e a preocupação condiciona o seu comportamento. Os mercados oligopolistas limitam a cooperação de firmas, da mesma forma que as estruturas político-internacionais limitam a cooperação dos estados. Dentro das regras impostas pelos governos, o

facto de as firmas sobreviverem e prosperarem depende dos seus próprios esforços. As firmas não precisam de se proteger fisicamente contra os assaltos das outras firmas. São livres para se concentrarem nos seus interesses económicos. No entanto, como entidades económicas, vivem num mundo de auto-ajuda. Todos querem aumentar os lucros. Se correm riscos indevidos no esforço para o fazerem, devem esperar por sofrer as consequências. Como diz William Fellner, é «impossível maximizar ganhos conjuntos sem o tratamento conivente de todas as variáveis relevantes». E isto só pode ser conseguido pelo «completo desarmamento das firmas umas em relação às outras». Mas as firmas não se podem simplesmente desarmar mesmo para aumentar os seus lucros. Esta afirmação qualifica, em vez de contradizer, a premissa de que as firmas têm como objectivo principal lucros máximos. Para maximizar os lucros amanhã assim como hoje, as firmas têm primeiro de sobreviver. Jogar todos os recursos implica, mais uma vez como Fellner diz, «menosprezar as futuras possibilidades de todas as firmas participantes» (1949, p. 35). Mas o futuro não pode ser menosprezado. A força relativa das firmas muda ao longo dos tempos de formas que não podem ser previstas. As firmas são impelidas a chegar a um compromisso entre maximizar os seus lucros e minimizar o perigo da sua própria morte. Cada uma de duas firmas pode estar melhor se uma delas aceitar uma compensação da outra para se retirar de alguma parte do mercado. Mas uma firma que aceite mercados menores em troca de maiores lucros terá graves inconvenientes se, por exemplo, rebentar uma guerra de preços como parte de uma luta renovada pelos mercados. Se possível, devemos resistir a aceitar mercados mais pequenos em troca de maiores lucros (pp. 132, 217-218). «Não é», insiste Fellner, «aconselhável desarmarmos em relação aos nossos rivais» (p. 199). Por que não? Porque «existe sempre a potencialidade de um conflito renovado» (p. 177). O raciocínio de Fellner é muito parecido com o raciocínio que levou Lenine a acreditar que os países capitalistas nunca seriam capazes de cooperar para o seu enriquecimento mútuo numa vasta iniciativa imperialista. Como as nações, as firmas oligopolistas devem estar mais preocupadas com a força relativa do que com a vantagem absoluta.

Um estado preocupa-se sempre com uma divisão de ganhos possíveis que pode favorecer outros mais do que a si mesmo. Essa é a primeira forma pela qual a estrutura das relações internacionais limita a cooperação dos estados. Um estado também se preocupa para que

não se torne dependente de outros através de esforços cooperativos e trocas de bens e serviços. Essa é a segunda forma pela qual a estrutura das relações internacionais limita a cooperação dos estados. Quanto mais um estado se especializa, mais confia nos outros para lhe fornecer os materiais e os bens que não está a produzir. Quanto maior a quantidade de importações e exportações de um estado, mais ele depende dos outros. O bem estar mundial seria maior se uma cada vez mais elaborada divisão do trabalho fosse desenvolvida, mas os estados iriam assim colocar-se em situações de cada vez mais estreita interdependência. Alguns estados poderiam não resistir a isso. Para estados pequenos e mal apetrechados os custos de fazê-lo são demasiado altos. Mas os estados que podem resistir a tornar-se cada vez mais enredados com outros, normalmente fazem-no de uma ou de duas formas. Os estados que são muito dependentes, ou estreitamente interdependentes, preocupam-se em assegurar aquilo de que dependem. Uma maior interdependência dos estados significa que os estados em questão, experimentam, ou estão sujeitos, à vulnerabilidade esperada associada à maior interdependência. Como outras organizações, os estados procuram controlar aquilo de que dependem ou diminuir a amplitude da sua dependência. Esta ideia simples explica um bom bocado do comportamento dos estados: os seus impulsos imperialistas para alargar o escopo do seu controlo e as suas lutas pela autonomia para uma maior auto-suficiência.

As estruturas encorajam certos comportamentos e penalizam os que não respondem ao encorajamento. Nacionalmente, muitos lamentam o desenvolvimento extremo da divisão do trabalho, um desenvolvimento que resulta da atribuição de tarefas cada vez mais específicas aos indivíduos. E, no entanto, a especialização prossegue, e a sua extensão é uma medida do desenvolvimento das sociedades. Num ambiente formalmente organizado estimula-se a capacidade de cada unidade em especializar-se de forma a aumentar o seu valor em relação às outras num sistema de divisão de trabalho. O imperativo interno é «especializar»! Internacionalmente, muitos lamentam os recursos que os estados gastam, improdutivamente, para a sua própria defesa e as oportunidades que perdem de realçar o bem-estar dos seus povos através da cooperação com os outros estados. E, no entanto, as atitudes dos estados mudam pouco. Num ambiente desorganizado o incentivo de cada unidade é pôr-se numa posição de ser capaz de tomar conta de si mesma, uma vez que não pode contar com mais ninguém

para fazê-lo. O imperativo internacional é «toma conta de ti mesmo»! Alguns líderes de nações podem entender que o bem-estar de todas elas poderia aumentar através da sua participação numa completa divisão do trabalho. Mas agir de acordo com a ideia seria agir de acordo com um imperativo interno, um imperativo que não funciona internacionalmente. O que podemos querer fazer na ausência de constrangimentos estruturais é diferente daquilo que somos encorajados a fazer na sua presença. Os estados não se colocam voluntariamente em situações de mais dependência. Num sistema de auto-ajuda, as considerações de segurança subordinam os ganhos económicos ao interesse político.

O que cada estado faz por si mesmo é muito parecido com o que os outros fazem. São-lhes negadas as vantagens que uma completa divisão do trabalho, tanto política como económica, iria fornecer. Além disso, as despesas com a defesa são improdutivas para todos e inevitáveis para muitos. Em vez de mais bem-estar, a sua recompensa está na manutenção da sua autonomia. Os estados competem, mas não para contribuírem com os seus esforços individuais para a produção conjunta de bens para o seu benefício mútuo. Aqui está uma segunda grande diferença entre o sistema político-internacional e o sistema económico, que é discutida na parte 1, secção 4, do próximo capítulo.

3. Estruturas e estratégias

Que as motivações e as resultantes possam muito bem estar apartadas deveria ser agora fácil de ver. As estruturas fazem com que as acções tenham consequências que não se tencionava que tivessem. Claro que a maioria dos actores se aperceberá disso, e, pelo menos, alguns deles serão capazes de perceber porquê. Podem desenvolver um senso bastante bom de como as estruturas produzem os seus efeitos. Não serão então capazes de alcançar os seus objectivos originais ao ajustarem apropriadamente as suas estratégias? Infelizmente, muitas vezes não podem. Para mostrar por que motivo isto é assim darei apenas alguns exemplos; uma vez que se entenda a questão, o leitor pensará facilmente noutros.

Se a escassez de uma mercadoria é esperada, colectivamente, todos estarão melhor se comprarem menos dessa mercadoria de forma a moderar os aumentos de preços e a distribuir a pouca mercadoria

existente equitativamente. Mas porque alguns estarão melhor se armazenarem rapidamente mantimentos extra, todos têm um forte incentivo para o fazer. Se esperarmos que os outros corram ao banco, o nosso caminho prudente é correr mais depressa de que eles, mesmo sabendo que se poucos correrem, o banco manter-se-á solvente, e se muitos correrem, irá falir. Em tais casos, a busca do interesse próprio produz resultados colectivos que ninguém quer, contudo os indivíduos ao comportarem-se diferentemente irão prejudicar-se sem alterarem as resultantes. Estes dois exemplos muito usados estabelecem o ponto principal. Não posso seguir sensatamente alguns cursos de acção a não ser que tu também os sigas, e tu e eu não podemos sensatamente segui-los a não ser que estejamos muito seguros de que muitos outros também o farão. Aprofundemos mais o problema ao considerarmos mais dois exemplos com algum pormenor.

Uma de muitas pessoas pode escolher conduzir o seu carro em vez de andar de comboio. Os carros oferecem flexibilidade horária e na escolha dos destinos; contudo, às vezes, com mau tempo, por exemplo, o serviço de caminhos de ferro é uma escolha mais conveniente. Uma de muitas pessoas pode comprar em supermercados em vez de o fazer na mercearia da esquina. Os *stocks* dos supermercados são maiores e os preços mais baixos; contudo, às vezes, a mercearia da esquina, oferecendo crédito e entregas ao domicílio, é a escolha mais conveniente. O resultado de a maioria das pessoas, normalmente, conduzir carro próprio e comprar em supermercados é reduzir o serviço de passageiros e baixar o número de mercearias da esquina. Estes resultados podem não ser o que a maioria quer. Podem estar dispostos a pagar para impedir que esses serviços desapareçam. E, no entanto, os indivíduos não podem fazer nada para afectar as resultantes. O aumento da clientela *iria* fazê-lo, mas não o aumento da clientela feito por mim e alguns outros que eu poderia persuadir a seguir o meu exemplo.

Podemos muito bem notar que o nosso comportamento produz resultantes não desejadas, mas também vemos que instâncias como estas são exemplos do que Alfred E. Kahn descreve como «grandes» mudanças que são trazidas ao de cima pela acumulação de «pequenas» decisões. Em tais situações as pessoas são vítimas da «tirania das pequenas decisões», uma frase que sugere que «se 100 consumidores escolherem a opção x, e isto fizer com que o mercado produza a decisão X (sendo X igual a 100 x), não é necessariamente verdade que

aqueles mesmos consumidores teriam votado nesse resultado se essa decisão central tivesse sido colocada à sua consideração explícita» (Kahn, 1966, p. 523). Se o mercado não apresenta a questão central para decisão, então os indivíduos estão condenados a tomar decisões que são sensatas dentro dos seus estreitos contextos, mesmo que eles saibam sempre que ao tomarem essas decisões estão a dar origem a um resultado que a maioria deles não quer. Ou isso, ou eles arranjam maneira de ultrapassar alguns dos efeitos do mercado mudando a sua estrutura — por exemplo, trazendo as unidades consumidoras para próximo do nível das unidades que estão a provocar as decisões dos produtores. Isto mostra habilmente o ponto: desde que deixemos a estrutura intocada não é possível que as mudanças nas intenções e nas acções dos actores particulares produzam resultados desejáveis ou evitem resultados indesejáveis. As estruturas podem ser mudadas, como já foi dito, mudando a distribuição das capacidades entre as unidades. As estruturas também podem ser mudadas impondo requisitos onde anteriormente as pessoas tinham de decidir por si mesmas. Se alguns comerciantes vendem ao domingo, outros poderão ter de o fazer de forma a manter a competitividade mesmo que a maioria prefira uma semana de seis dias. A maioria só é capaz de fazer o que quer se a todos for requerido que mantenham horas comparáveis. Os únicos remédios para efeitos estruturais fortes são mudanças estruturais.

Os constrangimentos estruturais não podem ser afastados, apesar de muitos não entenderem isto. Em todas as épocas e lugares, às unidades dos sistemas de auto-ajuda — nações, corporações, ou qualquer outro sistema — é dito que o maior bem, a par com o seu próprio, requer que elas ajam pelo bem do sistema e não pela sua vantagem estreitamente definida. Na década de 50, à medida que o medo da destruição mundial por uma guerra nuclear crescia, alguns concluíram que a alternativa à destruição do mundo era o desarmamento mundial. Na década de 70, com o crescimento rápido da população, pobreza, e poluição, alguns concluíram, como afirmou um cientista político, que «os estados devem ir de encontro às necessidades do ecossistema político nas suas dimensões globais ou arriscar-se à aniquilação» (Sterling, 1974, p. 336). O interesse internacional deve ser servido; e se isso significa alguma coisa, significa que os interesses nacionais lhe estão subordinados. Os problemas encontram-se ao nível global. As soluções para os problemas continuam a depender da política nacional. Quais são as condições que tornariam as

nações mais ou menos dispostas a obedecer aos constrangimentos que lhes são tão frequentemente impostos? Como podem resolver a tensão entre perseguir os seus próprios interesses e agir pelo bem do sistema? Nunca ninguém mostrou como isso pode ser feito, apesar de muitos torcerem as mãos e implorarem por um comportamento racional. O problema central, no entanto, é que o comportamento racional, dados os constrangimentos estruturais, não leva aos resultados desejados. Com cada país impelido a tomar conta de si mesmo, ninguém pode tomar conta do sistema⁴⁴.

Um forte sentido de risco e aniquilação pode levar a uma clara definição dos fins que têm de ser alcançados. A sua realização não é, assim, tornada possível. A possibilidade de acção efectiva depende da habilidade de fornecer os meios necessários. Depende ainda mais da existência de condições que permitam que as nações e outras organizações sigam políticas e estratégias apropriadas. Problemas que abalam o mundo pedem soluções globais, mas não existe nenhuma agência global para as fornecer. As necessidades não criam possibilidades. Desejar que as causas finais sejam eficientes não as torna eficientes.

Grandes tarefas podem ser realizadas apenas por agentes de grande capacidade. É por isso que os estados, e, em especial, os grandes estados, são chamados para fazer o que é necessário para a sobrevivência do mundo. Mas os estados têm de fazer o que quer que considerem necessário para a sua própria preservação, uma vez que não podem confiar em ninguém para fazer isso por eles. Por que motivo o conselho para colocar o interesse internacional acima do nacional é irrelevante, pode ser explicado, precisamente, em termos da distinção entre micro e macroteorias. Entre os economistas a distinção é bem entendida. Entre os cientistas políticos, não é. Como expliquei, a teoria microeconómica é uma teoria do mercado construída a partir de suposições sobre o comportamento dos indivíduos. A teoria mostra como as acções e interacções das unidades formam e afectam o mercado e como, em troca, o mercado as afecta. Uma macroteoria é uma teoria sobre a economia nacional construída a partir da oferta, rendi-

⁴⁴ Posto de outra forma, os estados enfrentam o «dilema do prisioneiro». Se cada uma das duas partes seguir o seu próprio interesse, ambas acabarão pior do que se cada uma agisse de forma a atingir os interesses conjuntos. Para um exame mais pormenorizado da lógica de tais situações, ver Snyder e Diesing, 1977; para aplicações internacionais curtas e sugestivas, ver Jervis, Janeiro 1978.

mento, e procura como grandes agregados de sistemas. A teoria mostra como estes e outros agregados estão interligados e indica como as mudanças num ou em alguns deles afectam os outros e o desempenho da economia. Em economia, quer micro quer macroteorias lidam com grandes domínios. A diferença entre elas encontra-se não no tamanho dos objectos de estudo, mas na forma como os objectos de estudo são abordados e a teoria para os explicar é construída. Uma macroteoria de relações internacionais iria mostrar como o sistema internacional é mudado por grandes agregados de sistemas. Podemos imaginar o que podem ser alguns deles — valor do PNB mundial, valor de importações e exportações mundiais, número de mortos na guerra, valor dos gastos globais com a defesa, e migrações, por exemplo. A teoria seria qualquer coisa como uma teoria macroeconómica ao estilo de John Maynard Keynes, apesar de ser difícil ver como os agregados internacionais fariam grande sentido e como mudanças num ou em alguns deles produziram mudanças nos outros. Não estou a dizer que uma tal teoria não pode ser construída, mas apenas que não estou a ver como fazê-lo de alguma forma que possa ser útil. De qualquer forma, o ponto decisivo é que a uma macroteoria de relações internacionais iriam faltar as implicações práticas da teoria macroeconómica. Os governos nacionais podem manipular grandes variáveis económicas de sistemas. Não existe internacionalmente nenhuma agência com capacidades comparáveis. Quem iria agir de acordo com as possibilidades de ajustamento que uma macroteoria de relações internacionais poderia revelar? Mesmo que uma tal teoria estivesse disponível, estaríamos na mesma presos às nações como os únicos agentes capazes de agir para resolver os problemas globais. Teríamos na mesma de reverter para uma abordagem micropolítica de forma a examinar as condições que fazem a acção benigna e efectiva dos estados, separada ou colectivamente, mais ou menos, provável.

Alguns esperaram que as mudanças na consciência e nos propósitos, na organização e na ideologia, dos estados mudaria a qualidade da vida internacional. Ao longo dos séculos os estados mudaram de muitas formas, mas a qualidade da vida internacional manteve-se, mais ou menos, na mesma. Os estados podem procurar fins racionais e meritórios, mas não conseguem descobrir como alcançá-los. O problema não está na sua estupidez ou má vontade, apesar de não quereremos afirmar que tenham falta desses atributos. A grandeza da dificuldade não é entendida até que entendamos que inteligência e boa

vontade por si não descobrem os programas adequados. No início deste século, Winston Churchill observou que a corrida naval anglo-germânica prometia desastre e que a Grã-Bretanha não tinha outra escolha realista senão entrar nessa corrida. Os estados que enfrentam problemas globais são como consumidores individuais encurralados pela «tirania das pequenas decisões». Os estados, tal como os consumidores, só podem sair da armadilha se mudarem a estrutura do seu campo de actividade. A mensagem merece ser repetida: o único remédio para um efeito estrutural forte é uma mudança estrutural.

4. *As virtudes da anarquia*

Para alcançar os seus objectivos e manter a sua segurança, as unidades numa condição de anarquia — sejam elas pessoas, corporações, estados, ou qualquer outra coisa — devem confiar nos meios que podem gerar e nos acordos que podem fazer para elas próprias. Auto-ajuda é, necessariamente, o princípio de acção numa ordem anárquica. Uma situação de auto-ajuda é uma situação de alto risco — risco de falência, no domínio económico, e de guerra, num mundo de estados livres. Também é uma situação na qual os custos organizacionais são baixos. Dentro de uma economia ou dentro de uma ordem internacional, os riscos podem ser evitados ou minorados passando-se de uma situação de acção coordenada para uma situação de superioridade e subordinação, isto é, erigindo agências com autoridade efectiva e estendendo um sistema de regras. O governo emerge onde as próprias funções de regulamentação e administração se tornam tarefas distintas e especializadas. Os custos da manutenção de uma ordem hierárquica são frequentemente ignorados pelos que deploram a sua ausência. As organizações têm, pelo menos, dois objectivos: realizar algo e manter-se como organização. Muitas das suas actividades estão direccionadas para o segundo propósito. Os líderes das organizações, e, predominantemente, os líderes políticos, não são mestres nos assuntos com que as suas organizações lidam. Tornaram-se líderes não por serem peritos numa ou noutra coisa mas por excelência nas artes organizacionais — manter o controlo sobre os membros de um grupo, conseguir deles esforços previsíveis e satisfatórios, manter um grupo coeso. Ao tomar decisões políticas, a primeira e mais importante preocupação não é alcançar os objectivos que os membros de uma organização possam

ter mas assegurar a continuidade e a saúde da própria organização (cf. Diesing, 1962, pp. 198-204; Downs, 1967, pp. 262-270).

A par com as vantagens das ordens hierárquicas vêm os custos. Além disso, em ordens hierárquicas, os meios de controlo tornam-se num objecto de luta. Assuntos substantivos entrelaçam-se com esforços para influenciar ou controlar os controladores. A ordenação hierárquica de políticas é mais um dos já inúmeros objectos de luta, e o objecto acrescentado está numa nova ordem de magnitude.

Se os riscos de guerra são insuportavelmente altos, poderão ser reduzidos se se organizar a administração dos assuntos das nações? No mínimo, administrar requer que se controle as forças militares que estão à disposição dos estados. Dentro das nações, as organizações têm de se esforçar por sobreviver. Como organizações, as nações, ao trabalharem para sobreviverem, algumas vezes, têm de usar a força contra elementos e áreas dissidentes. Como sistemas hierárquicos, os governos, nacional ou globalmente, são perturbados pela dissidência de partes importantes. Numa sociedade de estados com pouca coerência, as tentativas de um governo mundial seriam fundadas na incapacidade de uma autoridade central emergente, de mobilizar os recursos necessários para criar e manter a união do sistema regulando e administrando as suas partes. A perspectiva de um governo mundial seria um convite para a preparação da guerra civil mundial. Isto recorda-me as reminiscências de Milovan Djilas da Segunda Guerra Mundial. De acordo com ele, ele e muitos soldados russos nas suas discussões, em tempo de guerra, chegaram a acreditar que as lutas humanas iriam adquirir a sua máxima amargura se todos os homens fossem sujeitos ao mesmo sistema social, «por que o sistema iria ser insuportável, e várias seitas iriam tomar para si a destruição negligente da raça humana pelo bem da sua maior 'felicidade'» (1962, p. 50). Os estados não podem confiar poderes administrativos a uma agência central a não ser que essa agência seja capaz de proteger os seus estados clientes. Quanto mais poderosos forem os clientes e quanto mais o poder de cada um deles aparecer como uma ameaça aos outros, maior tem de ser o poder alojado no centro. Quanto maior o poder do centro, mais forte o incentivo para os estados se envolverem numa luta pelo seu controlo.

Os estados, como as pessoas, são inseguros em proporção à extensão da sua liberdade. Se a liberdade é desejada, a insegurança tem de ser aceite. As organizações que estabelecem relações de autoridade e controlo podem aumentar a segurança à medida que diminuem a liber-

dade. Se a força não corresponder ao direito, seja entre pessoas ou estados, então alguma instituição ou agência interveio para tirá-los do estado de natureza. Quanto mais influente for a agência, mais forte se torna o desejo de a controlar. Em contraste, as unidades numa ordem anárquica actuam pelo seu próprio bem e não pelo bem da preservação de uma organização e do favorecimento da sua sorte dentro dela. A força é usada para o interesse próprio de cada um. Na ausência de organização, as pessoas ou os estados são livres para deixarem os outros em paz. Mesmo quando não o fazem, são mais capazes, na ausência da política da organização, de se concentrarem na política do problema e projectarem um acordo mínimo que permitirá a sua existência independente em vez de um acordo máximo para manterem a união. Se essa vontade imperar, então lutas sangrentas sobre o direito podem mais facilmente ser evitadas.

Nacionalmente, a força de um governo é exercida em nome do direito e da justiça. Internacionalmente, a força de um estado é empregue para o bem da sua própria protecção e vantagem. Os rebeldes desafiam o direito do governo à autoridade; questionam a legitimidade do seu poder. As guerras entre os estados não podem resolver questões de autoridade e direito; podem apenas determinar a distribuição dos ganhos e das perdas entre os contendores e resolver por algum tempo a questão de quem é o mais forte. Nacionalmente, as relações de autoridade são estabelecidas. Internacionalmente, só resultam as relações de força. Nacionalmente, a força privada usada contra um governo ameaça o sistema político. A força usada por um estado — um organismo público — é, da perspectiva internacional, o uso privado da força; mas não existe nenhum governo para derrubar e nenhum aparato governamental para capturar. Desprovido de qualquer possibilidade em direcção à hegemonia mundial, o uso privado da força não ameaça o sistema das relações internacionais, apenas alguns dos seus membros. A guerra opõe uns estados a outros numa luta entre entidades similarmente constituídas. O poder do forte pode impedir o fraco de conseguir as suas reclamações, não porque o fraco reconheça uma espécie de legitimidade de governo da parte do forte, mas simplesmente porque não é sensato envolver-se com ele. Inversamente, o fraco pode gozar uma considerável liberdade de acção se lhe forem retiradas as suas capacidades pelo forte de forma a que o forte não se importe com as suas acções ou se preocupe com aumentos insignificantes das suas capacidades.

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o domínio do poder, da luta e da acomodação. O domínio internacional é predominantemente um domínio político. O domínio nacional é variadamente descrito como sendo hierárquico, vertical, centralizado, heterogêneo, dirigido e idealizado; o domínio internacional, como sendo anárquico, horizontal, descentralizado, homogêneo, não dirigido e mutuamente adaptável. Quanto mais centralizada for a ordem, mais próximas do topo ascendem as decisões. Internacionalmente, as decisões são tomadas no nível mais baixo, não havendo sequer outro nível. Na dicotomia vertical-horizontal, as estruturas internacionais assumem a posição mais propícia. Os ajustamentos são feitos internacionalmente, mas são feitos sem um ajustador formal ou autoritário. Os ajustamentos e as acomodações procedem da adaptação mútua (cf. Barnard, 1948, pp. 148-152; Polanyi, 1941, pp. 428-456). Acção e reacção, e reacção à reacção, procedem por um processo gradativo. Digamos que as partes se preenchem umas às outras, e definem uma situação simultaneamente com o seu desenvolvimento. Entre unidades coordenadas, o ajustamento e as acomodações são alcançados pela troca de «considerações», numa condição, como diz Chester Barnard, «na qual o dever de comando e o desejo de obedecer estão essencialmente ausentes» (pp. 150-151). Onde a competição está acima das considerações, as partes procuram manter ou melhorar as suas posições, manobrando, negociando, ou lutando. A maneira e a intensidade da competição é determinada pelos desejos e as capacidades das partes que estão, ao mesmo tempo, separadas e interagindo.

Quer seja ou não pela força, cada estado segue o caminho que pensa servir melhor os seus interesses. Se a força é usada por um estado, ou se o seu uso é esperado, os outros estados não têm outro remédio senão usarem a força ou estarem preparados para a usar individualmente ou em combinação com outros. Nenhum apelo pode ser feito a uma entidade superior revestida da autoridade e equipada com a capacidade de agir segundo a sua própria iniciativa. Sob tais condições, a possibilidade da força ser usada por uma ou outra das partes aparece sempre como uma ameaça de fundo. Na política diz-se que a força é a *ultima ratio*. Em relações internacionais, a força serve, não só como *ultima ratio*, mas, de facto, como a primeira e constante. Limitar a força a ser a *ultima ratio* da política implica, nas palavras de Ortega y Gasset, «a submissão prévia da força aos méto-

dos da razão» (citado em Johnson, 1966, p. 13). A possibilidade constante de que a força será usada, limita as manipulações, modera as exigências, e serve como um incentivo para a resolução das disputas. Quem sabe que pressionar muito pode levar à guerra, tem fortes razões para considerar se os ganhos possíveis valem os riscos envolvidos. A ameaça de força internacionalmente, é comparada ao papel da greve na luta entre os trabalhadores e a administração. «As poucas greves que ocorrem são, de certa forma», como disse Livernash, «o custo da opção de greve que produz decisões na mesa de negociações» (1963, p. 430). Mesmo que os trabalhadores raramente façam greve, fazê-lo é sempre uma possibilidade. A possibilidade de disputas industriais que levem a longas e custosas greves encoraja os trabalhadores e a administração a enfrentarem assuntos difíceis, a tentarem entender os problemas uns dos outros, e a trabalharem muito para chegar a acordo. A possibilidade de que conflitos entre as nações levem a longas e custosas guerras tem efeitos, similarmente, sensatos.

5. Anarquia e hierarquia

Descrevi anarquias e hierarquias como se todas as ordens políticas fossem de um tipo ou do outro. Muitos, e suponho que a maioria dos cientistas políticos que escrevem sobre estruturas permitem uma maior, e, às vezes, desconcertante, variedade de tipos. A anarquia é vista como um extremo de um *continuum*, cujo outro extremo é marcado pela presença de um governo legítimo e competente. As relações internacionais são, então, descritas como sendo salpicadas por partículas de governos e mescladas por elementos de comunidades — organizações supranacionais quer sejam universais ou regionais, alianças, corporações multinacionais, redes de comércio, e outras mais. Pensa-se nos sistemas político-internacionais como sendo, mais ou menos, anárquicos.

Aqueles que vêem o mundo como uma anarquia modificada fazem-no, ao que parece, por duas razões. Primeiro, a anarquia é tomada como significando não só a ausência de governo mas também a presença de desordem e caos. Uma vez que à política mundial, apesar de não ser fiavelmente pacífica, falta o caos absoluto, os estudiosos estão inclinados a ver uma diminuição da anarquia em cada erupção de paz. Uma vez que a política mundial, apesar de não ser formalmente orga-

nizada, não existe completamente sem instituições e procedimentos ordenados, os estudiosos estão inclinados a ver uma diminuição da anarquia quando se formam alianças, quando aumentam as transações através das fronteiras nacionais, e quando se multiplicam as agências internacionais. Tais visões confundem estrutura com processo, e já chamei a atenção para esse erro vezes suficientes.

Segundo, as duas simples categorias de anarquia e hierarquia não parecem acomodar a variedade social infinita que conhecemos. Porquê insistir em reduzir os tipos de estrutura para dois em vez de permitir uma maior variedade? As anarquias são ordenadas por justaposição de unidades similares, mas essas unidades similares não são idênticas. Alguma especialização por função desenvolve-se entre elas. As hierarquias são ordenadas pela divisão social do trabalho entre unidades que se especializam em diferentes tarefas, mas a semelhança das unidades não se desvanece. Muita duplicação dos esforços continua. Todas as sociedades são organizadas segmentada ou hierarquicamente em maior ou menor grau. Por que não, então, definir tipos sociais adicionais de acordo com a mistura de princípios organizacionais que eles incorporam? Podemos imaginar algumas sociedades que se aproximam da anarquia pura, outras que se aproximam da hierarquia pura, e, ainda de outras, que reflectem misturas específicas dos dois tipos organizacionais. Nas anarquias, a aparência exacta das unidades e a determinação de relações apenas pela capacidade, descreveria um domínio marcado pela política e poder com nenhuma das interações das unidades definidas pela administração central e condicionadas pela autoridade. Nas hierarquias, a diferenciação completa das partes e a especificação completa das suas funções produziria um domínio definido pela autoridade e pela administração central com nenhuma das interações das partes afectada pela política e pelo poder. Apesar de ordens tão puras não existirem, distinguir domínios pelos seus princípios organizacionais é, no entanto, próprio e importante.

Aumentar o número de categorias traria a classificação das sociedades para mais próximo da realidade. Mas isso seria afastarmo-nos de uma teoria que reclama poder explicativo em direcção a um sistema menos teórico que promete maior exactidão descritiva. Quem desejar explicar em vez de descrever deveria resistir a mover-se nessa direcção se a resistência for razoável. Será? O que ganhamos ao insistir em dois tipos, quando admitir três ou quatro seria ainda simpli-

ficar de forma aceitável? Ganhamos clareza e economia de conceitos. Um novo conceito só deveria ser introduzido para cobrir assuntos que os conceitos existentes não abarcam. Se algumas sociedades não são nem anárquicas nem hierárquicas, se as suas estruturas são definidas por algum terceiro princípio ordenador, então teríamos de definir um terceiro sistema⁴⁵. Todas as sociedades estão misturadas. Elementos delas representam ambos os princípios ordenadores. Isso não significa que algumas sociedades sejam ordenadas de acordo com um terceiro princípio. Normalmente, podemos identificar com facilidade o princípio pelo qual uma sociedade é ordenada. O aparecimento de sectores anárquicos dentro de hierarquias não altera e não devia obscurecer o princípio ordenador do maior sistema, porque esses sectores são anárquicos apenas dentro de certos limites. Ademais, os atributos e o comportamento das unidades que povoam esses sectores dentro do maior sistema diferem do que seriam e de como se comportariam fora deles. As firmas nos mercados oligopolistas são exemplos perfeitos disto. Lutam umas contra as outras, mas porque não precisam de preparar-se para se defenderem fisicamente, podem dar-se ao luxo de se especializarem e de participarem mais completamente na divisão do trabalho económico do que os estados. Nem os estados que povoam um mundo anárquico acham impossível trabalhar uns com os outros, fazer acordos que limitem o seu armamento, e cooperar no estabelecimento de organizações. Os elementos hierárquicos dentro das estruturas internacionais limitam e restringem o exercício da soberania mas apenas de formas fortemente condicionadas pela anarquia do maior sistema. A anarquia dessa ordem afecta fortemente a possibilidade de cooperação, a extensão de acordos sobre armamento, e a jurisdição das organizações internacionais.

Mas então e os casos duvidosos, sociedades que não são claramente anárquicas nem hierárquicas? Não representam um terceiro tipo? Dizer que existem casos duvidosos não é dizer que no limite aparece um terceiro tipo de sistema. Todas as categorias têm fronteiras, e se tivermos alguma categoria, temos casos duvidosos. A clareza dos concei-

⁴⁵ A ilustração de Emile Durkheim de sociedades solidárias e mecânicas ainda fornece a melhor explicação dos dois princípios ordenadores, e a sua lógica ao limitar os tipos de sociedade a dois continua a ser constrangedora apesar dos esforços dos seus muitos críticos para a destronarem (ver esp. 1893). Discutirei o problema mais alargadamente num trabalho futuro.

tos não elimina as dificuldades de classificação. Foi a China de 1920 a 1940 um domínio anárquico ou hierárquico? Nominalmente uma nação, a China parecia-se mais com vários estados separados que existiam uns ao lado dos outros. Mao Tsé-tung em 1930, como anteriormente os líderes bolcheviques, pensava que atear a fâsca revolucionária iria «começar um fogo na pradaria». Chamas revolucionárias espalhar-se-iam pela China, se não pelo mundo. Porque a interdependência das províncias chinesas, como a interdependência das nações, era insuficientemente próxima, as chamas não se espalharam. As províncias da China eram, de tal forma, quase autónomas que os efeitos da guerra numa parte do país eram apenas residualmente notados noutras partes. As batalhas nas montanhas de Hunan, longe de atear uma revolução nacional, quase não se notaram nas províncias vizinhas. A interacção de províncias largamente auto-suficientes era pouca e esporádica. Não sendo dependentes nem umas das outras economicamente nem do centro da nação politicamente, não estavam sujeitas à íntima interdependência característica das sociedades organizadas e integradas.

Como um assunto prático, os observadores podem discordar nas suas respostas a perguntas como quando é que a China caiu na anarquia, e se os países da Europa Ocidental estão lentamente a tornar-se num estado ou teimosamente permanecendo nove. O ponto de importância teórica é que as nossas expectativas sobre o destino dessas áreas difere muito dependendo de qual das respostas à questão estrutural é a correcta. Definir as estruturas de acordo com dois princípios ordenadores distintos ajuda a explicar aspectos importantes do comportamento social e político. Isso é mostrado de várias formas nas páginas seguintes. Esta secção explicou por que motivo dois, e só dois, tipos de estrutura são necessários para cobrir todo o espectro de sociedades.

II

Como pode ser construída uma teoria das relações internacionais? Tal como qualquer outra teoria. Como se explica nos capítulos 1 e 4, primeiro, temos de imaginar as relações internacionais como um domínio específico; segundo, temos de descobrir algumas regularidades tipo-lei dentro dela; e terceiro, temos de desenvolver uma forma de

explicar as regularidades observadas. O primeiro destes pontos foi conseguido no capítulo 5. Até agora, o capítulo 6 mostrou como as estruturas políticas são responsáveis por alguns aspectos recorrentes do comportamento dos estados e para certos padrões repetidos e duradouros. Onde quer que os agentes e as agências se juntem pela força e pela competição e não pela autoridade e pela lei, esperamos encontrar tais comportamentos e resultados. Estão intimamente identificados com a abordagem sugerida pela rubrica, *Realpolitik*. Os elementos da *Realpolitik*, listados exaustivamente, são estes: o interesse do governante, e, depois, do estado, proporciona a génese da acção; as necessidades da política resultam da competição desregulada dos estados; o cálculo baseado nessas necessidades pode identificar as políticas que melhor servirão os interesses de um estado; o sucesso é o teste último da política, e o sucesso é definido como preservador e fortalecedor do estado. Desde Maquiavel, interesse e necessidade — e *raison d'état*, a frase que os compreende — permaneceram os conceitos-chave da *Realpolitik*. De Maquiavel a Meinecke e Morgenthau os elementos da abordagem e o raciocínio permanecem constantes. Maquiavel evidencia-se tão claramente como o expoente da *Realpolitik* que facilmente pensamos que ele também desenvolveu a ideia, tão intimamente associada, de balança de poder. Apesar de não o ter feito, a sua convicção de que a política pode ser explicada nos seus próprios termos estabeleceu o terreno no qual a teoria da balança de poder pode ser construída.

A *Realpolitik* indica os métodos pelos quais a política externa é conduzida e fornece um fundamento lógico para eles. Os constrangimentos estruturais explicam por que motivo os métodos são repetidamente usados apesar das diferenças nas pessoas e nos estados que os usam. A teoria da balança de poder tenta explicar o resultado que tais métodos produzem. Preferencialmente, isso é o que a teoria devia fazer. Se existe alguma teoria das relações internacionais eminentemente política, essa teoria é a teoria da balança de poder. E, contudo, não conseguimos encontrar um enunciado da teoria que seja universalmente aceite. Ao analisar cuidadosamente a copiosa literatura sobre a balança de poder, Ernst Haas descobriu oito significados distintos do termo, e Martin Wight encontrou nove (1953, 1966). Hans Morgenthau, no tratamento profundo, histórico e analítico que faz do assunto, utiliza quatro definições diferentes (1973). A balança de poder é vista por alguns como sendo parente de uma lei da natureza; por outros,

simplesmente como uma afronta. Alguns vêem-na como um guia para os estadistas; outros como uma capa que disfarça as suas políticas imperialistas. Alguns acreditam que uma balança de poder é a melhor garantia da segurança dos estados e da paz no mundo; outros, que arruinou estados ao causar a maioria das guerras que travaram⁴⁶.

Acreditar que podemos deslindar tal confusão pode parecer quixotesco. Apesar de tudo, tentarei. Ajudará relembrar várias proposições básicas sobre teoria. (1) Uma teoria contém, pelo menos, uma assunção teórica. Tais assunções não são factuais. Assim, não podemos legitimamente perguntar se são verdadeiras, mas apenas se são úteis. (2) As teorias devem ser avaliadas em termos do que afirmam explicar. Uma teoria da balança de poder afirma explicar os resultados das acções dos estados, sob dadas condições, e esses resultados podem não ser prefigurados em qualquer um dos motivos dos actores ou estarem contidos como objectivos nas suas políticas. (3) A teoria, como um sistema explanatório geral, não pode explicitar particularidades.

A maioria das confusões na teoria da balança de poder, e das suas críticas, deriva de um mau entendimento destes três pontos. Uma teoria da balança de poder, enunciada devidamente, começa com assunções sobre os estados: eles são actores unitários que, no mínimo, procuram a sua própria preservação e, no máximo, visam o domínio universal. Os estados, ou aqueles que actuam por eles, tentam de formas mais ou menos sensatas usar os meios disponíveis de modo a alcançar os fins em vista. Esses meios encaixam-se em duas categorias: esforços internos (formas de aumentar a capacidade económica, aumentar a força militar, desenvolver estratégias inteligentes) e esforços externos (formas para fortalecer e alargar as suas alianças ou para enfraquecer e encolher uma oponente). O jogo externo de alinhamento e realinhamento requer três ou mais jogadores, e normalmente diz-se que os sistemas de balança de poder requerem, pelo menos, esse número. A afirmação é falsa, porque num sistema de dois poderes a política de balança mantém-se, mas a forma de compensar um desequilíbrio externo incipiente é, primariamente, intensificar os nossos esforços internos. Às assunções da teoria acrescentamos então a condição para a sua operação: que dois ou mais estados coexistam num sis-

⁴⁶ Com a explicação da teoria da balança de poder nas páginas que se seguem, o leitor pode querer consultar um estudo histórico da política da balança de poder na prática. O melhor trabalho de síntese é o de Wight (1973).

tema de auto-ajuda, um sistema sem nenhum agente superior para vir em auxílio dos estados que podem estar a enfraquecer ou para negar a qualquer um deles o uso de quaisquer instrumentos que pensem que servirão os seus propósitos. A teoria é, então, construída a partir das motivações assumidas dos estados e das acções que a elas correspondem. Descreve os constrangimentos que resultam do sistema que essas acções produzem, e indica o resultado esperado: nomeadamente, a formação de balanças de poder. A teoria da balança de poder é uma microteoria, precisamente no sentido económico. O sistema, como um mercado em economia, é feito de acções e interacções das suas unidades, e a teoria é baseada em assunções sobre o seu comportamento.

Um sistema de auto-ajuda (baseado no interesse próprio) é um sistema no qual aqueles que não se ajudam a si mesmos, ou os que o fazem menos eficazmente do que os outros, não conseguirão prosperar, expor-se-ão ao perigo, sofrerão. O medo dessas consequências tão indesejáveis estimula os estados a comportarem-se de formas que tendem para a criação de balanças de poder. Note-se que a teoria não requer nenhuma assunções de racionalidade ou de constância de vontade da parte de todos os actores. A teoria diz simplesmente que se alguns estados se dão relativamente bem, outros irão segui-los ou perder-se pelo caminho. Obviamente, o sistema não funcionará se todos os estados perderem o interesse em preservar-se. No entanto, continuará a funcionar mesmo se alguns estados escolherem perder as suas identidades políticas através da integração amalgamada, e outros não. Nem é necessário assumir que todos os estados competidores lutam implacavelmente para aumentar o seu poder. No entanto, a possibilidade de que a força seja usada por alguns estados para enfraquecer ou destruir outros, dificulta-lhes escaparem do sistema competitivo.

O significado e a importância da teoria são clarificados ao examinarmos os equívocos dominantes que lhe estão associados. Relembrem a nossa primeira proposição sobre teoria. Uma teoria contém assunções que são teóricas, não factuais. Um dos mais comuns equívocos da teoria da balança de poder centra-se neste ponto. A teoria é criticada porque as suas assunções são erróneas. O enunciado seguinte representa uma amostragem entre outras possíveis:

Se as nações fossem, de facto, unidades imutáveis sem laços permanentes com as outras, e se todas fossem motivadas primariamente por um ímpeto para maximizarem o seu poder, à excepção de um único equilibrador cujo objectivo fosse prevenir qualquer nação de atingir um poder preponderante, uma balança

de poder poderia, de facto, resultar. Mas vimos que estas assunções não estão correctas, e uma vez que as assunções da teoria estão erradas, as conclusões estão também erradas (Organski, 1968, p. 292).

O erro incidental do autor é que ele escreveu uma frase que tem algumas partes que são assunções vagamente declaradas da teoria, e outras não. O seu erro básico reside no facto de não entender o que é uma assunção. De uma discussão anterior, sabemos que as assunções não são nem verdadeiras nem falsas e que são essenciais para a construção de uma teoria. Podemos admitir livremente que os estados não são, de facto, actores unitários, intencionais. Os estados perseguem muitos objectivos, que são, muitas vezes, vagamente formulados e inconsistentes. Flutuam com as correntes mutáveis da política interna, são consumidos pelas excentricidades de um elenco variável de líderes políticos, e são influenciados pelos resultados de lutas burocráticas. Mas tudo isto sempre se soube, e não nos diz nada sobre os méritos da teoria da balança de poder.

Uma outra confusão relaciona-se com a nossa segunda proposição sobre a teoria. A teoria da balança de poder diz explicar um resultado (a formação recorrente de balanças de poder), que pode não estar de acordo com as intenções de qualquer das unidades cujas acções se combinam para produzir esse resultado. Forjar e manter uma balança pode ser o objectivo de um ou mais estados, mas também pode não o ser. De acordo com a teoria, as balanças de poder tendem a formar-se quer alguns ou todos os estados conscientemente visem estabelecer e manter uma balança, ou quer alguns ou todos os estados visem o domínio universal⁴⁷. Contudo, muitos, e talvez a maioria, dos enunciados da teoria da balança de poder atribuem a manutenção de uma balança aos estados como um motivo. David Hume, no seu ensaio clássico «Of the Balance of Power», oferece, «a máxima da preservação da balança de poder» como uma regra constante da política prudente (1742, pp. 142-144). Pode até ser assim, mas provou ser um passo infelizmente curto da crença de que uma grande preocupação pela preservação de uma balança está no coração da sábia capacidade política dos estadistas, para a crença de que os estados devem seguir

a máxima se querem manter uma balança de poder. Isto é particularmente evidente na primeira das quatro definições do termo propostas por Morgenthau: nomeadamente, «uma política direccionada a certo estágio dos assuntos». O raciocínio então facilmente se torna tautológico. Se é para se manter uma balança de poder, a política dos estados deve visar favorecer isso. Se uma balança de poder é, de facto, mantida, podemos concluir que o seu objectivo estava correcto. Se uma balança de poder não se produzir, podemos dizer que a assunção da teoria é errónea. Finalmente, e isto completa a tendência para a reificação de um conceito, se o propósito dos estados é favorecer uma balança, o propósito da balança é «manter a estabilidade do sistema sem destruir a multiplicidade dos elementos que o compõem». A reificação ocorreu obviamente onde se entende, por exemplo, que a balança opera «com sucesso» e que as nações têm dificuldade em aplicá-la (1973, pp. 167-174, 202-207).

A reificação é, muitas vezes, meramente o uso vago da linguagem ou o emprego de metáforas para tornar a nossa prosa mais agradável. No entanto, neste caso, a teoria foi drasticamente distorcida, e não apenas pela introdução da noção que se uma balança é para ser formada, alguém tem de o querer e tem de trabalhar para isso. A maior distorção da teoria surge quando as regras são derivadas dos resultados das acções dos estados e depois illogicamente prescritas aos actores como obrigações. Um efeito possível é tornado numa causa necessária na forma de uma regra estipulada. Assim, diz-se, «a balança de poder» pode «impor as suas restrições sobre as aspirações de poder das nações» apenas se, primeiro, «se restringirem a si próprias aceitando o sistema da balança de poder como a estrutura comum dos seus esforços». Apenas se os estados reconhecerem «as mesmas regras do jogo» e jogarem «para os mesmos objectivos limitados» a balança de poder pode cumprir «as suas funções para a estabilidade internacional e a independência nacional» (Morgenthau, 1973, pp. 219-220).

Os erros intimamente relacionados que se encaixam na nossa segunda proposição sobre teoria são, como vimos, traços gêmeos do campo das relações internacionais: nomeadamente, assumir uma necessária correspondência de motivo e resultado e inferir regras para os actores a partir dos resultados observados da sua acção. O que correu mal pode ser clarificado recordando a analogia económica (capítulo 5, parte III, 1). Numa economia puramente competitiva, a luta de todos para produzir lucros leva a uma baixa da margem de lucro. Deixem

⁴⁷ Olhando para os estados ao longo de um vasto período de tempo e espaço, Dowty conclui que em nenhum caso as variações nas alianças foram produzidas «por considerações de uma balança de poder global» (1969, p. 95).

que a competição continue tempo suficiente sob condições estáticas, e o lucro de todos será zero. Inferir desse resultado que todos, ou alguém, procuram minimizar o lucro, e que os competidores têm de adoptar esse objectivo como uma regra de forma a que o sistema funcione, seria absurdo. E, contudo, em relações internacionais frequentemente descobrimos que as regras inferidas dos resultados das interacções dos estados são prescritas para os actores e diz-se que são uma condição da manutenção do sistema. Tais erros, cometidos muitas vezes, são também, muitas vezes, apontados, apesar de, aparentemente, ser em vão. S. F. Nadel disse-o simplesmente: «uma ordem abstraída do comportamento, não pode guiar o comportamento» (Nadel, 1957, p. 148; cf. Durkheim, 1893, pp. 366, 418; Shubik, 1959, pp. 11, 32).

O raciocínio analítico aplicado onde uma abordagem sistémica é necessária, leva ao estabelecimento de todo o tipo de condições como pré-requisitos para a formação das balanças de poder e a tendência para o equilíbrio e como condições prévias gerais da estabilidade mundial e da paz. Alguns requerem que o número de grandes potências seja maior que dois; outros que uma superpotência esteja disposta a desempenhar o papel de equilibrador. Alguns requerem que a tecnologia militar não mude radical ou rapidamente; outros que as grandes potências se submetam a regras arbitrariamente especificadas. Mas as balanças de poder formam-se na ausência das condições «necessárias», e desde 1945 o mundo tem estado estável, e o mundo das superpotências notavelmente pacífico, apesar de as condições internacionais não estarem conformes às estipulações dos teóricos. A política da balança de poder prevalece onde quer que dois, e apenas dois, requisitos existam: que a ordem seja anárquica e que seja povoada por unidades que desejem sobreviver.

Para aqueles que acreditam que se um resultado deve ser produzido, alguém, ou todos, devem querê-lo e devem trabalhar para isso, têm de compreender que a explicação está naquilo que forem os estados. Se isso for verdade, então as teorias ao nível nacional, ou abaixo, explicarão suficientemente as relações internacionais. Se, por exemplo, o equilíbrio de uma balança é mantido através da submissão dos estados às regras, então precisamos de uma explicação de como é alcançado e mantido o acordo em relação às regras. Não precisamos de uma teoria da balança de poder, por que as balanças iriam resultar de um certo tipo de comportamento explicado, talvez, por uma teoria sobre a psicologia nacional ou a política burocrática. Uma teoria da

balança de poder não poderia ser construída porque não teria nada para explicar. Se os bons ou maus motivos dos estados resultam do facto de manterem ou quebrarem as suas balanças, então a noção de balança de poder torna-se meramente numa estrutura que organiza a nossa explicação do que aconteceu, e este é, de facto, o seu uso habitual. Uma construção que começa para ser uma teoria, acaba como um conjunto de categorias. As categorias, então, multiplicam-se rapidamente para cobrir os eventos que a teoria embrionária não contemplou. A busca pelo poder explicativo torna-se numa procura por adequação descritiva.

Finalmente, e com relação à nossa terceira proposição sobre a teoria em geral, a teoria da balança de poder é, muitas vezes, criticada porque não explica as políticas particulares dos estados. Verdadeiro, a política não nos diz por que motivo o estado X tomou uma dada atitude na terça-feira passada. Esperar que o fizesse seria como esperar que a teoria da gravitação universal explicasse o caprichoso trajecto de uma folha a cair. Uma teoria a um nível de generalidade não pode responder a questões sobre assuntos a um nível diferente de generalidade. O fracasso em entender isto é um erro no qual a crítica assenta. Outro é confundir uma teoria das relações internacionais com uma teoria de política externa. A confusão sobre as reivindicações explicativas feitas por uma teoria da balança de poder devidamente exposta está enraizada na incerteza da distinção entre a política nacional e a política internacional ou nas recusas de que a distinção deveria ser feita. Para aqueles que negam a distinção, para aqueles que engendram explicações que são inteiramente em termos de unidades de interacção, as explicações de relações internacionais *são* explicações de política externa, e as explicações de política externa *são* explicações de relações internacionais. Outros misturam as suas afirmações explicativas e confundem o problema de analisar as relações internacionais com o problema de analisar a política externa. Morgenthau, por exemplo, acredita que os problemas em prever a política externa e em desenvolver teorias sobre isso, tornam as teorias político-internacionais difíceis, se não impossíveis, de desenvolver (1970b, pp. 253-258). Mas as dificuldades em explicar a política externa opõem-se ao desenvolvimento de teorias das relações internacionais apenas se a última se reduzir à primeira. Graham Allison faz uma confusão semelhante. Os seus três «modelos» parecem oferecer abordagens alternativas ao estudo das relações internacionais. No entanto, apenas o

modelo I é uma abordagem ao estudo das relações internacionais. Os modelos II e III são abordagens ao estudo da política externa. Oferecer a abordagem burocrático-política como uma alternativa à abordagem do estado como actor é como dizer que uma teoria da firma é uma alternativa a uma teoria de mercado, um erro que nenhum economista competente cometeria (1971; cf. Allison e Halperin, 1972). Se Morgenthau e Allison fossem economistas e o seu pensamento continuasse a seguir o mesmo modelo, teriam de argumentar que as incertezas da política colectiva opõem-se ao desenvolvimento da teoria do mercado. Confundiram e fundiram dois assuntos bastante diferentes⁴⁸.

Qualquer teoria cobre alguns assuntos e deixa outros de parte. A teoria da balança de poder é uma teoria sobre os resultados produzidos pelas acções descoordenadas dos estados. A teoria faz suposições sobre os interesses e os motivos dos estados, em vez de os explicar. O que explica são os constrangimentos que confinam todos os estados. A percepção clara dos constrangimentos fornece muitas pistas para as reacções esperadas dos estados, mas por si mesmo a teoria não pode explicar essas reacções. Dependem não só dos constrangimentos internacionais mas também das características dos estados. Como reagirá um dado estado? Para responder a essa questão precisamos não só de uma teoria do mercado, digamos assim, mas também de uma teoria sobre as firmas que o compõem. A que terá de reagir um estado? A teoria da balança de poder pode dar respostas gerais e úteis a essa questão. A teoria explica por que motivo uma certa similaridade de comportamento é esperada de estados similarmente situados. O comportamento esperado é similar, não idêntico. Para explicar as diferenças esperadas nas respostas nacionais, uma teoria teria de mostrar como as estruturas internas diferentes dos estados afectam as suas políticas e acções externas. Uma teoria de política externa não previria o conteúdo detalhado da política, mas, em vez disso, levaria a expectativas diferentes sobre as tendências e estilos das políticas dos diferentes países. Porque os níveis nacional e internacional estão ligados, as teorias de ambos os tipos, se forem minimamente boas, dizem-

⁴⁸ A confusão é extensa e tem duas vias. Assim, Herbert Simon pensa que o objectivo dos teóricos económicos clássicos é inatingível porque ele acredita, erradamente, que eles estavam a tentar «prever o comportamento do homem racional sem fazerem uma investigação empírica das suas propriedades psicológicas» (1957, p. 199).

-nos algumas coisas, mas não as mesmas coisas, sobre o comportamento e os resultados a ambos os níveis (cf. as segundas partes dos capítulos 4 e 5).

III

No capítulo anterior, construí uma teoria sistémica de relações internacionais. Neste capítulo, enunciei a teoria da balança de poder como um outro desenvolvimento dessa teoria. Nos próximos três capítulos, vou refinar a teoria mostrando como as expectativas variam com as mudanças na estrutura dos sistemas internacionais. Neste ponto paro para perguntar quão boa é a teoria desenvolvida até aqui.

Antes de sujeitar uma teoria a testes, perguntamos se a teoria é consistente internamente e se nos diz algumas coisas interessantes que não saberíamos na sua ausência. O facto de a teoria preencher estes requisitos não significa que possa sobreviver aos testes. Muitos preferem testes que, se reprovados, falsificam uma teoria. Alguns, seguindo Karl Popper (1934, capítulo 1), insistem que as teorias são testadas apenas quando se tenta falsificá-las. As confirmações não contam por que, entre outras razões, casos confirmados podem ser oferecidos como provas enquanto, conscientemente ou não, casos que possam confundir a teoria são evitados. Esta dificuldade, que sugiro mais adiante, é minimizada se escolhermos casos difíceis — situações, por exemplo, nas quais as partes têm razões para se comportarem de forma contrária às previsões da nossa teoria. As confirmações também são rejeitadas porque numerosos testes que parecem confirmar uma teoria são invalidados por um exemplo falsificador. No entanto, a concepção de teoria apresentada no capítulo I abre a possibilidade de se desenvolverem testes que a confirmam. Se uma teoria descreve um domínio, e mostra a sua organização e as conexões entre as suas partes, então podemos comparar características do domínio observado com a imagem que a teoria retratou (cf. Harris, 1970). Podemos perguntar se os comportamentos e os resultados esperados são repetidamente encontrados onde aparecem as condições contempladas pela teoria.

Além do mais, as teorias estruturais ganham plausibilidade se as similaridades de comportamento forem observadas através de domínios que são diferentes na substância mas similares na estrutura, e se as

diferenças de comportamento forem observadas onde os domínios são similares na substância mas diferentes na estrutura. Esta vantagem especial está ganha: a teoria político-internacional ganha credibilidade a partir da confirmação de certas teorias em economia, sociologia, antropologia, e noutros campos não políticos.

Claro que testar teorias significa sempre inferir delas expectativas, ou hipóteses, e testar essas expectativas. Testar teorias é uma tarefa difícil e subtil, devido à interdependência de evento e teoria, à relação esquiva entre a realidade e a teoria como um instrumento para a sua apreensão. Questões de verdade e falsidade estão, de alguma forma, envolvidas, mas também o estão as questões de utilidade e inutilidade. No final, ficamos com a teoria que revela mais, mesmo se a sua validade for suspeita. Direi mais sobre a aceitação e a rejeição de teorias noutro lado. Aqui digo apenas o suficiente para clarificar a relevância de alguns exemplos de testes de teorias. Pode, muito facilmente, pensar-se noutros. Muitos são fornecidos na primeira parte deste capítulo e em todas as partes dos próximos três, apesar de nem sempre os ter rotulado como testes ou os ter posto na forma testável.

Os testes são fáceis de projectar, uma vez que se tenha uma teoria para testar, mas são difíceis de levar a cabo. Dada a dificuldade em testar qualquer teoria, e a dificuldade acrescida de testar teorias em campos não experimentais como as relações internacionais, devíamos explorar todas as formas de testar que mencionei — tentar falsificar, engendrar testes confirmatórios difíceis, comparar características dos mundos real e teórico, comparar comportamentos em domínios de estruturas similar ou diferente. Qualquer boa teoria levanta muitas expectativas. Multiplicar hipóteses e variar testes é o mais importante porque os resultados de testar teorias são necessariamente problemáticos. O facto de uma única hipótese parecer verdadeira pode não ser muito impressionante. Uma teoria torna-se plausível se muitas hipóteses dela inferidas forem, com sucesso, sujeitas a testes.

Sabendo um pouco mais sobre os testes, podemos agora perguntar se as expectativas retiradas da nossa teoria podem sobreviver quando sujeitas a testes. Quais serão algumas das expectativas? Duas que estão intimamente relacionadas aparecem na discussão acima. De acordo com a teoria, as balanças de poder formam-se recorrentemente, e os estados tendem a emular as políticas bem sucedidas de outras. Podem estas expectativas ser sujeitas a testes? Em princípio, a resposta é «sim». Dentro de uma dada arena e ao longo de vários anos,

devíamos ver o poder militar de estados mais fracos e menores, ou de grupos de estados a crescer mais depressa, ou a diminuir mais lentamente, do que o dos estados mais fortes e maiores. E devíamos encontrar uma imitação difundida entre os estados competidores. Na prática, é difícil confrontar tais expectativas com observações históricas.

Dois problemas são primordiais. Primeiro, apesar da teoria da balança de poder oferecer algumas previsões, as previsões são indeterminadas. Como apenas uma condição de equilíbrio vagamente definida e inconstante é prevista, é difícil dizer que qualquer distribuição de poder falsifica a teoria. Além do mais, a teoria não nos leva a esperar que a emulação entre os estados prossiga até ao ponto onde os competidores se tornam idênticos. O que será imitado, e quão rápida e intimamente? Como a teoria não dá respostas precisas, mais uma vez, a falsificação é difícil. Segundo, apesar dos estados poderem estar dispostos a reagir a constrangimentos e incentivos internacionais de acordo com as expectativas da teoria, as políticas e as acções dos estados também são moldadas pelas suas condições internas. O fracasso da formação de balanças e o fracasso de alguns estados de se conformarem às práticas bem sucedidas de outros estados podem muito facilmente ser explicados de uma forma satisfatória apontando-se para os efeitos produzidos pelas forças que estão fora do alcance da teoria.

Na ausência de refinamentos teóricos que fixem expectativas com certeza e em pormenor, o que podemos fazer? Como ainda agora sugeri, e como manda a sexta regra para o teste de teorias explicado no capítulo 1, deveríamos fazer testes cada vez mais difíceis. Se observamos resultados que a teoria nos leva a esperar mesmo que forças convincentes se lhes oponham, a teoria começará a ganhar crédito. Para confirmar a teoria não deveríamos olhar principalmente para o auge da balança de poder no século XVIII, quando grandes potências em números convenientes interagiam e eram presumivelmente capazes de se ajustar a uma variável distribuição de poder mudando de parceiros com uma facilidade tornada possível pela ausência de clivagens ideológicas e outras. Em vez disso, deveríamos procurar a confirmação através da observação de casos difíceis. Deveríamos, por exemplo, procurar exemplos de alianças entre estados, de acordo com as expectativas que a teoria levanta, mesmo que tenham razões fortes para não cooperarem uns com os outros. A aliança da França e da Rússia, formalizada em 1894, é um exemplo (ver capítulo 8, parte 1). Deve-

ríamos, por exemplo, procurar exemplos de estados que fazem esforços internos para se fortalecerem, por muito desagradáveis ou difíceis que tais esforços possam ser. Os Estados Unidos e a União Soviética a seguir à Segunda Guerra Mundial fornecem tais exemplos: os Estados Unidos ao rearmarem-se apesar de terem demonstrado um forte desejo de não o fazerem ao desmantelarem a mais poderosa máquina militar que o mundo alguma vez conheceu; a União Soviética ao manter cerca de três milhões de homens prontos para combater enquanto lutava para adquirir uma dispendiosa nova tecnologia militar apesar da terrível destruição que sofreu na guerra.

Estes exemplos tendem a confirmar a teoria. Encontramos estados a formar alianças de poder quer queiram ou não. Também mostram as dificuldades dos testes. A Alemanha e a Austria-Hungria formaram a sua Dupla Aliança em 1879. Uma vez que não se podem retirar inferências detalhadas da teoria, não podemos dizer quando se espera que os outros estados contra-ataquem. A França e a Rússia esperaram até 1894. Será que isto faz com que a teoria seja falsa por sugerir que os estados podem ou não ser arrastados para um esforço de aliança? Não devemos nem concluir rapidamente que sim, nem esboçar a resposta adiada à «fricção». Em vez disso, devíamos examinar a diplomacia e a política nos 15 anos de intervalo para ver se a teoria serve para explicar e prever amplamente as acções e reacções dos estados e ver se o atraso não está de acordo com a teoria. É necessário um juízo cuidadoso. Para isto, os relatos dos historiadores servem melhor do que o sumário histórico que eu possa dar.

A teoria leva-nos a esperar que os estados se comportem de formas que resultem na formação de alianças. Inferir essa expectativa da teoria não é impressivo se constatarmos que as alianças são um modelo universal de comportamento político, como é, algumas vezes, afirmado. Não são. Se os actores políticos se equilibram uns aos outros ou se se aliam ao mais forte (*bandwagoning*)*, depende da estrutura do sistema. Os partidos políticos, quando escolhem os seus candidatos presidenciais, ilustram dramaticamente as duas situações. Quando a altura das nomeações se aproxima e ninguém está estabelecido como o mais forte favorito do partido, vários possíveis líderes entram em contenda. Alguns formam alianças para controlarem o progresso dos outros.

* Para a tradução de *bandwagoning* utilizámos a imagem de «aliar-se ao mais forte» como expressão mais consistente do oposto de «esforço de aliança». (N. do T.)

As manobras e o esforço de aliança dos possíveis líderes quando o partido não tem nenhum, são como o comportamento externo dos estados. Mas este é o padrão apenas durante o período sem líder. Assim que alguém emerge como vencedor, quase todos se juntam a ele, em vez de continuarem a construir alianças com a intenção de impedir que alguém ganhe o prémio do poder. O aliar-se ao mais forte, não o esforço de aliança, torna-se o comportamento característico⁴⁹.

Os comportamentos de aliar-se ao mais forte e de aliança contrastam claramente. Internamente, os candidatos perdedores compartilham a sorte do vencedor. Todos querem que alguém ganhe; os membros de um partido querem um líder estabelecido mesmo que discordem em relação a quem deve ser esse líder. Numa competição pela posição de líder, o aliar-se ao mais bem posicionado (mais forte) é um comportamento sensato onde os ganhos são possíveis mesmo para os perdedores e onde perder não põe a sua segurança em risco. Externamente, os estados trabalham muito para aumentar a sua própria força, ou aliam-se a outros, se estão a ficar para trás. Numa competição pela posição de líder, o esforço de aliança é um comportamento sensato onde a vitória de uma aliança sobre outra deixa os membros mais fracos da aliança vencedora à mercê dos mais fortes. Ninguém quer que os outros ganhem; nenhuma das grandes potências quer que uma delas se torne líder das outras.

Se duas alianças se formam e uma delas enfraquece, talvez devido à desordem política de um membro, esperamos que a extensão da preparação militar da outra aliança abrande ou que a sua união diminua. O exemplo clássico do último efeito é a separação de uma aliança vencedora de uma guerra no momento da vitória ou logo a seguir. Não esperamos que os fortes se aliem aos fortes de forma a aumentar a extensão do seu poder sobre os outros, mas em vez disso esperamos que se preparem para a luta e procurarem aliados que possam ajudá-los. Na anarquia, a segurança é o fim mais importante. Apenas se a sobrevivência for assegurada é que os estados podem com segurança procurar outros objectivos como a tranquilidade, o lucro, e o poder. Porque o poder é um meio e não um fim, os estados preferem juntar-se à mais fraca de duas alianças. Não podem deixar o poder, um meio possivelmente útil, tornar-se o fim que perseguem.

⁴⁹ Stephen Van Evera sugeriu o uso de *bandwagoning*, «aliar-se ao mais forte», para servir de oposto a «esforço de aliança».

O objectivo que o sistema encoraja a perseguir é a segurança. O aumento do poder pode ou não servir esse fim. Dadas duas coligações, por exemplo, o sucesso de uma em atrair para si membros, pode tentar a outra a arriscar a guerra preventiva, esperando ganhar pela surpresa antes que as disparidades aumentem. Se os estados desejassem maximizar o poder, juntar-se-iam ao lado mais forte, e veríamos não a formação de alianças mas a forja de uma hegemonia mundial. Isto não acontece porque o esforço de aliança, não o aliar-se ao mais forte, é o comportamento induzido pelo sistema. A primeira preocupação dos estados não é maximizar o poder mas manter as suas posições no sistema.

Os estados secundários, se puderem escolher, fluem para o lado mais fraco; porque é o lado mais forte que os ameaça. No lado mais fraco, eles são, ao mesmo tempo, mais apreciados e seguros, desde que, claro, a coligação a que se juntem alcance força defensiva ou impeditiva suficiente para dissuadir os adversários de atacarem. Assim Tucídides recorda que na Guerra do Peloponeso as menores cidades-estado da Grécia atribuíam à forte Atenas o papel de tirano e à fraca Esparta o de libertador (cerca de 400 a.C., livro v, capítulo 17). De acordo com Werner Jaeger, Tucídides pensava que isto era «perfeitamente natural dadas as circunstâncias», mas viu «que os papéis de tirano e libertador não correspondiam a nenhuma qualidade moral permanente nestes estados, mas eram simplesmente máscaras, que seriam um dia trocadas, para espanto do espectador, quando a balança de poder fosse alterada» (1939, I, 397). Isto dá um bom exemplo de como a posição dos estados afecta o seu comportamento e até disfarça o seu carácter. Também apoia a proposição de que os estados equilibram o poder em vez de o maximizarem. Raramente os estados podem dar-se ao luxo de fazer da maximização do poder o seu objectivo. As relações internacionais são um assunto demasiado sério para isso.

A teoria descreve as relações internacionais como um domínio competitivo. Será que os estados desenvolvem as características que se espera que os competidores demonstrem? A questão coloca outro teste à teoria. O destino de cada estado depende das suas respostas às acções dos outros estados. A possibilidade de que o conflito seja conduzido pela força leva à competição nas técnicas e nos instrumentos da força. A competição produz uma tendência em direcção à semelhança dos competidores. Assim as surpreendentes vitórias de Bismarck sobre a Áustria em 1866 e sobre a França em 1870, rapi-

damente levaram as maiores potências continentais (e o Japão) a imitar o sistema militar prussiano, e o fracasso da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos em seguirem o modelo indica, simplesmente, que estavam fora da imediata arena de competição. Os estados em contenda imitam as inovações militares inventadas pelo país de maior capacidade e engenho. E assim, as armas dos maiores contendores, e até as suas estratégias, começam a parecer as mesmas por todo o mundo. Assim, na viragem do século o Almirante Alfred von Tirpitz lutou, com êxito, pela construção de uma frota de navios de batalha com base no facto de a Alemanha só poder desafiar a Grã-Bretanha no mar com uma doutrina naval e armas similares (Art, 1973, p. 16).

Os efeitos da competição não estão confinados ao domínio militar. Também deve haver socialização em relação ao sistema. Haverá? Mais uma vez, porque podemos quase sempre encontrar exemplos confirmadores se procurarmos bem, tentamos encontrar casos que dificilmente dão crédito à teoria. Devemos procurar exemplos de estados conformes às práticas internacionais comuns, mesmo que por razões internas preferissem não o ser. O comportamento da União Soviética nos seus primeiros anos é um desses exemplos. Os bolcheviques nos primeiros anos do seu poder proclamavam a revolução internacional e escarneavam as convenções da diplomacia. De facto, estavam a dizer, «não seremos socializados por este sistema». A atitude foi bem expressa por Trotsky, que, quando lhe perguntaram o que iria fazer como ministro dos negócios estrangeiros, respondeu: «vou apresentar aos povos algumas proclamações revolucionárias e depois fechar a loja» (citado em Von Laue, 1963, p. 235). No entanto, numa arena competitiva, uma parte pode precisar da assistência de outras. A recusa em jogar o jogo político pode significar a própria destruição. As pressões da competição foram rapidamente sentidas e reflectidas na diplomacia da União Soviética. Assim Lenine, ao mandar o ministro dos negócios estrangeiros Chicherin para a Conferência de Génova de 1922, despediu-se dele com esta precaução: «Evite grandes declarações» (citado em Moore, 1950, p. 204). Chicherin, que personificava o diplomata tradicional bem vestido em vez do revolucionário uniformizado, deveria refrear a retórica inflamada para chegar a acordos. Nisto ele foi completamente bem sucedido com o outro poder pária e inimigo ideológico, a Alemanha.

A justaposição próxima dos estados promove a sua parecença através das desvantagens que surgem do fracasso de se conformarem às

práticas bem sucedidas. É esta «parecença», um efeito do sistema, que é, tantas vezes, atribuída à aceitação das chamadas regras de comportamento estadual. Os líderes anticonformistas ocasionalmente sobem ao poder. No poder, a maioria deles muda rapidamente. Podem recusar-se a fazê-lo, e, contudo, esperar sobreviver, apenas se governarem países pouco afectados pela competição dos estados. A socialização de estados não conformistas prossegue ao ritmo imposto pela extensão do seu envolvimento no sistema. E esta é outra declaração testável.

A teoria leva a muitas expectativas sobre comportamentos e resultados. Da teoria, prevemos que os estados irão envolver-se em comportamentos equilibrados, quer seja ou não a balança de poder o objectivo dos seus actos. Da teoria, prevemos uma forte tendência em direcção ao equilíbrio no sistema. A expectativa não é que um equilíbrio, uma vez alcançado, seja mantido, mas que um equilíbrio, uma vez interrompido, seja restaurado de uma forma ou de outra. As balanças de poder formam-se recorrentemente. Uma vez que a teoria descreve as relações internacionais como um sistema competitivo, prevemos mais especificamente que os estados exibirão características comuns aos competidores: nomeadamente, que se imitarão uns aos outros e se tornarão socializados no seu sistema. Neste capítulo, sugeri formas de tornar estas proposições mais específicas e concretas para as podermos testar. Nos capítulos restantes, à medida que a teoria é elaborada e refinada, irão aparecer proposições testáveis adicionais.