

A CRISE DA POTÊNCIA E A DESORDEM INTERNACIONAL

Bertrand Badie

Concedeu-se provavelmente muito crédito à categoria de potência nas Relações Internacionais, considerando-a como independente das conjunturas, como uma evidência que transcenderia a história e se imporia em detrimento dos contextos. O debate teórico, desde o fim da bipolaridade e da Guerra Fria, girou em torno dos conceitos de “superpotência”, “hiperpotência” ou unipolaridade. No entanto, não se tem dado bastante atenção e importância à crise que atinge o universo hobbesiano e seus herdeiros (Clausewitz, Weber, Carl Schmitt, Hans Morgenthau ou Kissinger). Sem dúvida, essa categoria é hoje atacada em sua própria essência, demonstrando-se frágil sempre que utilizada como princípio de ação internacional, isso sem considerar as vicissitudes por que passa a própria primeira potência mundial. No jogo pós-bipolar, a potência se torna talvez impotente...

O paradoxo empírico se impõe ao analisar o decorrer dos acontecimentos: nunca um Estado acumulou tantos recursos caracterizadores da potência quanto os Estados Unidos nos dias de hoje; jamais, no entanto, essa potência teve tão pouco domínio sobre os problemas com os quais se con-

fronta e nunca foi tão débil a capacidade do “*hegemon*” de enfrentar os desafios do mundo contemporâneo. À medida que se reforça, a potência perde concomitantemente a sua capacidade de exercício do poder, realizando, assim, a profecia contida na teoria das “duas faces do poder”: a potência pode ter uma aptidão coercitiva elevada, sem, porém, ser capaz de modelar o sistema, seja ele nacional ou internacional, conforme a imagem que deseja.¹

Tal contradição é essencial na teoria das relações internacionais, visto que perturba os paradigmas clássicos, questionando frontalmente a própria concepção do *power politics* que serviu de pedra angular não somente ao realismo e ao neo-realismo, mas também à teoria neo-institucional ou ainda aos diferentes estruturalismos. Sem exageros, pode-se emitir a hipótese de que certa forma de *protest politics*, tomando a potência como alvo e não mais a considerando como princípio organizador da ordem mundial, ocupa doravante o lugar da noção de *power politics*, abalando a teo-

¹ Cf. Bachrach; Baratz, 1962.

ria clássica da “estabilidade hegemônica”, podendo inclusive substituí-la pela hipótese de uma “instabilidade hegemônica” (Kindleberger, 1973).

A essa revolução teórica acrescenta-se uma profunda mutação que afeta a própria natureza do cenário internacional. A falência do paradigma da potência deve ser relacionada ao advento, hoje reconhecido de modo quase unânime, das sociedades e dos atores sociais no jogo das relações internacionais. Estamos longe da arena de Hobbes, na qual se encontravam os gladiadores que se impunham como figuras metafóricas da potência dos Estados, na condição de atores exclusivos das relações internacionais (Hobbes, 1971 [1651]). Os gladiadores são, doravante, constantemente perturbados na sua luta por oponentes menores e, sobretudo, por atores diferentes que não obedecem mais aos mesmos critérios de potência, que não realizam mais as mesmas performances nem respondem aos mesmos objetivos. Enganando a potência, sabendo desafiá-la ou inclusive contorná-la, esses atores obedecem a regras de outra natureza: trata-se da mídia, de empresas, de ONGs, de atores religiosos que não se remetem às mesmas formas de hierarquia estatal, utilizando armas inéditas sobre as quais os exércitos tradicionais não têm mais qualquer domínio... A regressão da potência deve ser, assim, colocada em perspectiva com os progressos de uma sociologia das relações internacionais.

A figura de Emile Durkheim se impõe, desse modo, em um campo do conhecimento até então bastante weberiano. À teoria da potência, que o mestre alemão associava de bom grado ao reconhecimento do Estado, opõe-se doravante uma visão das relações internacionais que recoloca a integração social no centro de suas questões de pesquisa. As necessidades próprias de uma sociedade com dimensões nacionais, observadas naquela época pelo autor da *Divisão do trabalho social*, correspondem, de forma impressionante, aos dados do atual sistema internacional: da interdependência crescente que caracteriza o sistema internacional resultam exigências comparáveis de integração social mínima. Manifestada em uma escala mundial, a integração social mínima faz parte

do discurso sobre a segurança humana, tal como iniciado pelo Programa das Nações Unidas em seu relatório de 1994. Destinada a satisfazer as principais necessidades humanas (alimentar, sanitária e ambiental) essa concepção nova de segurança se afasta de um enunciado político-militar e, por isso mesmo, do discurso e dos métodos da potência (Badie, 2004).

Faz-se mister, pois, desenvolver uma nova leitura das relações internacionais, na qual a falta de integração social, a anomia e o desvio adquirem virtudes interpretativas e explicativas superiores àquelas que eram associadas aos paradigmas interestatais tradicionais. As relações internacionais são mais sociológicas, porque os atores sociais nelas estão mais implicados, os comportamentos que delas derivam são menos excepcionais e, sobretudo, o grau de interdependência alcançado aproxima o internacional de um jogo social que se parece em muito com aquele que Durkheim observara e descrevera no século XIX dentro dos Estados-nacionais: a violência, o conflito e a dissidência originam-se, atualmente, mais de fatores sociais e menos de fatores políticos.

A teoria não é a única a ser questionada: a prática também desempenhou um papel não negligenciável, decorrente do fato de que a impotência da potência teve origem essencialmente nas reflexões feitas hoje na Europa, que teve, mais que os Estados Unidos, a experiência das surpresas desagradáveis da potência. A França, especialmente, conheceu três vezes, em um século, as consequências da derrota: frente à Alemanha em 1871 e 1940, bem como frente às suas colônias ao longo da Quarta República. Essa última experiência foi traumática, mas igualmente enriquecedora: o episódio argelino revelou que uma vitória militar podia não impedir uma derrota política severa, que o fraco podia incomodar o forte, que os recursos coercitivos não tinham a eficácia que se atribuía ao gladiador de Hobbes. O Reino Unido não teve de sofrer tais ultrajes, ainda que quase os tenha sofrido quando da derrocada do Império das Índias. Os Estados Unidos poderiam ter antevisto os ultrajes da impotência, no meio dos anos setenta,

quando foram derrotados pelo Vietnã. O recrudescimento da Guerra Fria, com a invasão do Afeganistão pelo exército soviético e a rápida vitória de Washington sobre Moscou, eclipsaram as intuições daqueles que, então, emitiram dúvidas em relação às capacidades do *hard power*. A diplomacia inaugurada em 1976 por Jimmy Carter, a insistência em realçar os direitos humanos e o *soft power* já anunciavam, no entanto, uma crítica da potência que se encontrava até na expansão, nessa mesma época, de uma literatura de inspiração transnacionalista, re-contextualizando o lugar dos Estados no sistema internacional, a pertinência das fronteiras e a eficácia das armas.²

Todas essas evoluções exigem uma explicação que seja mais ampla das relações internacionais. A crise que afeta a potência se inscreve como um processo social que ainda deve ser interpretado. Quatro variáveis podem ser construídas com esse intuito, ilustrando as tantas defasagens que nos separam do modelo hobbesiano, tal como aparece no *Leviatã*: a construção da globalização, que se diferencia do quadro nacional tradicional; o fracasso internacional do Estado-nação, que contrasta com suas performances westfalianas; as formas novas de violência internacional, que diferem de sua feição clássica, política e fundada nas relações estatais; os modos contemporâneos de configuração do sistema internacional, que apresentam uma unipolaridade enganosa, incapaz de realizar as promessas de potência próprias da bipolaridade da Guerra Fria.

Um primeiro erro consistiu em confundir globalização e plena realização da hegemonia. O altermundialismo ilustra, pelo menos, tanto o papel novo dos atores sociais e sua capacidade crítica quanto o jogo de poder por ele denunciado, sem perceber, necessariamente, as marcas de desgaste da potência. Mais precisamente, a sociologia da globalização-mundialização deixa transparecer três fraturas na concepção clássica do *power politics*. Ela sugere, em primeiro lugar, uma forte tendência à interdependência que trabalha contra a soberania,

contesta a leitura estritamente nacional da segurança, dilui a ação governamental, submete cada vez mais o forte ao controle e à pressão do fraco. Ao mesmo tempo, a globalização enfraquece a capacidade das fronteiras, diminui a eficácia do político face à do econômico e contribui, portanto, para uma descentralização da ação internacional. Esta, finalmente, aproxima-se do indivíduo que tem suas faculdades de comunicação e de intercâmbios diretos reforçados, ao passo que o Estado perde sua capacidade de controlar tais intercâmbios.³

A regressão das estruturas estado-nacionais contribui, é claro, com este declínio da potência. A concepção dominante das relações internacionais construiu-se em torno do vínculo estreito que fora estabelecido, no ambiente westfaliano, entre a autoridade do Estado e o uso da potência. Esse postulado fundador foi abalado em três ocasiões. Primeiramente, com o fracasso do Estado importado: fundado em uma pretensão universalista, o modelo de Estado ocidental, no entanto, não superou os efeitos da descolonização e de sua extensão brutal às sociedades e às culturas extra-europeias (Badie, 1992). Apenas constituído, no bojo dos anos cinquenta e sessenta, tal modelo sofre a investida da militarização, do aumento rápido do autoritarismo e da personalização do poder. Esse empobrecimento institucional, muitas vezes, não fez senão prenunciar processos de desmoronamento que se traduziram por uma decomposição do contrato social e guerras civis particularmente sangrentas. Não somente esse desvio causou fissuras na potência, no próprio locus em que ela procurava constituir-se, como também degenerou igualmente em formas de conflito sobre os quais a potência clássica não teve qualquer capacidade de controle. A impotência dos Estados Unidos face à guerra civil somaliana ou liberiana e a impotência do conjunto da comunidade internacional, durante o genocídio que afetou a África dos Grandes Lagos, figuram entre os numerosos exemplos dessa inadequação crescente entre recursos e capacidades da potência.

² Cf. a obra Keohane; Nye, 1977.

³ Cf. Held, 1995.

A expansão de um “Leviatã coxo” contribuiu igualmente para diluir a potência (Callaghy, 1987), facilitando o protagonismo de toda uma série de atores religiosos, tribais e até mesmo mafiosos que desfrutaram da falência ou inclusive da decomposição dos Estados (na África ou no Oriente Médio), recuperaram algumas das funções do Estado e confiscam, em proveito próprio, as lealdades cidadãs em crise. Ao mesmo tempo, esses novos atores mesclavam estratégias de autoridade e influência sem verdadeiramente produzir potência, ao passo que esta se esgotava, em vão, na tentativa de contê-los ou neutralizá-los.

Os processos de regionalização estão eivados dos mesmos sintomas e provavelmente de efeitos comparáveis. A invenção da União Européia está, em grande parte, relacionada com o fracasso da potência: ela é imputável à descoberta dos desastres provenientes da competição político-militar que, durante séculos, levou os Estados do Velho Continente a oposições ferrenhas – e que chegou a seu paroxismo com a Segunda Guerra Mundial. Ela deve ser igualmente compreendida como uma confissão de impotência concedida pelos países fundadores, que foram precisamente as vítimas mais afetadas pela política de poder. Ao mesmo tempo, o processo de regionalização perturba a distribuição institucional proveniente da teoria hobbesiana: multiplicando os níveis de tomada de decisão, integrando novos atores, modificando a própria idéia da política pública e seu espaço de aplicação, ela tende a substituir a idéia de governança por aquela de autoridade governamental e a inventar, assim, uma prática política que marginaliza a potência. A ação exterior da Europa revela uma orientação nova, que rompe com seu passado napoleônico ou bismarckiano... O regionalismo impõe-se, portanto, como um modelo político novo, que se difunde e banaliza a lógica de integração na América Latina, na África austral e mesmo na Ásia oriental. Tornando-se inter-regionalista, o sistema internacional se afasta da gramática clássica e realista das relações de força.

Enfim, o Estado sofre uma crise de identificação que, em quase todos os centros, afeta a leal-

dade cidadã. Ao norte, atravessando a crise do Estado assistencial, ao sul, sofrendo os efeitos de decomposição institucional. Num caso como no outro, o indivíduo abandona cada vez mais os caminhos da lealdade prioritária, desliza aqui para formas de pluralidade e de volatilidade identitárias, lá para reinserções comunitárias que constituem as delícias dos empreendedores religiosos, tribais ou étnicos. Esse descompromisso cidadão contradiz as lógicas soberanas e, portanto, as que fundam a potência. Ele favorece o surgimento, no cenário internacional, de redes complexas, mas também de micropoderes que levam para outras práticas... Resulta disso um mundo onde a força do vínculo fraco prevalece sobre a relação institucional.

Os conflitos e os enfrentamentos que pesam no cenário internacional acabam sendo profundamente modificados. Não somente são cada vez mais de origem infranacional e colocam em relação atores pouco institucionalizados, muito afastados das práticas habituais da potência, mas tais conflitos dão vazão a uma forma inédita de violência que tende a se internacionalizar. Nos esquemas clássicos, de Hobbes a Clausewitz e Weber, a violência internacional era claramente estatal e política. Produzida pelos Estados, sua vocação era protegê-los dos outros Estados e conter, assim, as ameaças suscitadas pelos seus semelhantes. Em primeiro lugar ela era defensiva, para então se tornar ofensiva, caso o desequilíbrio nas relações de poder autorizasse a expectativa de lograr uma vantagem unilateral. Dentro de tal esquema analítico, esse tipo de violência era, ao mesmo tempo, legítimo, institucional e capaz de desembocar em equações instáveis, mas muito estruturantes, de equilíbrio de poder entre as potências existentes.

A globalização, a crise dos Estados ditos periféricos, os defeitos cada vez mais visíveis de integração social internacional suscitam hoje uma nova forma de violência internacional, mais social que política. Fragmentada, disseminada, desinstitucionalizada, essa forma de violência não é mais controlada, nem controlável pelos Estados. Diretamente produzida pela sociedade, ela responde a um processo cada vez mais comum de

internacionalização das frustrações ou dos descontentamentos sociais. Nesse contexto, ela apresenta diretamente os atores sociais ou empreendedores especializados na gestão das demandas de violência. Esses podem ser definidos como atores extra-estatais que se especializaram na produção de uma oferta de violência, respondendo a frustrações ou fracassos ligados à falta de integração social. Tais empreendedores tendem, então, a produzir um jogo de competição que banaliza e generaliza a violência privada que eles procuram re-legitimar, questionando a hipótese weberiana de uma violência política que seria a única a poder se pretender legítima. Diante dessa lógica, os Estados não têm muito poder, e a potência não é mais operante: o fracasso da potência americana face às “redes terroristas”, face às violências endêmicas que impossibilitam todos os processos dos *collapsing states*, diante inclusive dos simples movimentos de opinião pública revela a defasagem que se produz entre os desafios novos e as receitas de antigamente. Tal fracasso sugere, assim, a impotência da potência.

A ilusão unipolar é o último fator – surpreendente e inesperado – desse jogo novo da política mundial. A configuração nova do sistema internacional estava marcada, no início dos anos 1990, com o selo da vitória, a vitória da potência americana triunfando sobre o seu rival soviético. A perda de um inimigo que tinha o mesmo peso teve, no entanto, efeitos devastadores sobre a própria lógica de potência. O sistema bipolar favorecia essa lógica: a ameaça que vinha do campo adversário incitava o médio ou o fraco a aliar-se em torno do mais poderoso, que re-elaborava sua identidade em um confronto permanente que alimentava a sua pretensão. A partir do momento em que a ameaça não mais existe, a lealdade ao mais forte perde sua razão de ser: doravante, o primeiro objetivo é conter, pelo contrário, uma hegemonia percebida como preocupante e invasora. A bipolaridade é centrípeta, enquanto a ilusão unipolar é centrífuga e tende assim à aporia. A primeira alimenta a potência, a segunda alimenta a contestação. O anti-americanismo constitui a expressão mais comum dessa contestação.

Diante da busca schmittiana do inimigo dis-simulado e clandestino, a potência americana opõe a denúncia do *Rogue State* (o Estado-pária), contestador fora da lei, que desafia a potência sem poder esperar vencê-la. O jogo assimétrico que daí deriva é tão inédito quanto perigoso: ele consiste em contestar mais do que ganhar e, portanto, opor-se, fazendo uso do prejuízo mais do que do poder, buscando causar dano e não necessariamente conquistar... Deixa-se, assim, o jogo tradicional de soma zero, no âmbito do qual as perdas de um constituem ganhos para o outro. Nesse jogo novo, os dois protagonistas podem perder ao mesmo tempo; ou pelo menos as perdas de uma superpotência afetada por uma violência de tipo terrorista implicam um enfraquecimento que não confere acréscimo algum de poder àqueles que as provocaram.

Tal configuração é duplamente perigosa. Primeiro porque ela produz desordem – e não mais vitória –, desordem essa que constitui uma meta a ser atingida pelos protagonistas mais fracos que sabem não poder alimentar esperanças mais elevadas. A desordem e a entropia vencem, assim, a dominação, que perde sua virtude estabilizadora de antigamente. No entanto, o perigo reside também na parca capacidade de iniciativa de que dispõe a potência: em tal jogo, esta continua controlando com dificuldade as agendas internacionais, ao passo que se esgota na tentativa de apresentação de um unilateralismo de fachada, que se torna estéril e contraproducente. Quanto mais a potência se mostra, mais ela alimenta as lógicas de protesto que tiram proveito de seus fracassos. Assim, o custo do unilateralismo é, sempre e de modo contínuo, elevado: essa tendência poderá, finalmente, revelar-se suficientemente onerosa, a ponto de atrair o ator egoísta que tomará consciência, nesse momento, do caráter rentável e protetor de uma mudança de comportamento. A superpotência poderia, assim, ser levada a praticar um jogo multilateral, no final das contas menos oneroso...

(Recebido para publicação em agosto 2006)

(Aceito em setembro de 2006)

REFERÊNCIAS

- BADIE, B. *L'Etat importé*. Paris: Fayard, 1992.
- _____. *L'Impuissance de la puissance*. Paris: Fayard, 2004.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M.S. Two faces of power. *American Political Science Review*, Cambridge, n. 56, 1962.
- CALLAGHY, T. The state as Lame Leviathan. In: ERGAS, Z. (Ed.) *The African State in transition*. [S.l.], MacMillan, 1987.
- HELD, D. *Democracy and the global order, from the modern state to cosmopolitan governance*. Londres: Polity Press/Blackwell Publishers, 1995.
- HOBBS, T. *Le Leviathan*. Paris: Sirey, 1971 (1651).
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.
- KINDLEBERGER, C.P. *The world in depression 1925-1939*. Berkeley, California: University Press, 1973.