

A química e a física de um sistema internacional em transformação

André Tavares Barbosa*

Introdução

O presente trabalho pretende, a partir de analogias com a química e a física, analisar alguns aspectos do contexto de mudança actualmente vivido pelo sistema internacional para, então, projectar-se uma possível nova configuração do sistema emergente.

Para tanto, focar-se-á, inicialmente, na natureza qualitativa das mudanças em curso e no papel catalisador da globalização relativamente a estas mudanças. Posteriormente, enfatizar-se-á o papel de "constante" exercido pelo poder na nova equação do sistema internacional, bem como os seus novos "estados físicos" e as suas "propriedades".

A desnaturação do sistema internacional: mudanças qualitativas

Actualmente, o sistema internacional encontra-se em processo de desnaturação. Ou seja, da mesma forma que as enzimas e proteínas perdem suas propriedades essenciais quando expostos a determinados factores externos (tais como variações na temperatura e no pH), também o sistema internacional – ao ser submetido a mudanças contextuais e conjunturais profundas e abrangentes – perde suas características mais intrínsecas.

Indubitavelmente, desde o fim da Guerra-Fria – passando pelo 11 de Setembro – até os dias de hoje, o sistema internacional

encontra-se em um caminho de transição, cujo itinerário ainda não foi totalmente percorrido. As mudanças que estão em curso não são de natureza meramente quantitativa, mas sim qualitativa. Conceitos inerentes ao sistema vestfaliano – como poder, soberania e Estado, dentre outros – são submetidos a profundas reconfigurações (Slaughter, 2004; Michalet, 2007).

Dentre as diversas mudanças qualitativas que se podem destacar, enfatiza-se, no âmbito deste trabalho, a “economização” da política e das relações internacionais. Vale dizer, a economia deixa o âmbito da *low politics* e imiscui-se nas prioridades da agenda internacional, influenciando o processo evolutivo do sistema internacional.

É neste contexto que Michalet (2007) fala da mundialização, na qual predomina uma configuração financeira do sistema internacional, marcada pelo papel cada vez menos relevante do Estado; é também neste contexto que se fala de uma mudança de paradigma geopolítico: se durante a Guerra-Fria vivia-se a Geopolítica da Ideologia, agora vive-se a Geopolítica da Globalização; se antes a guerra visava à conquista de territórios, agora visa à conquista de mercados consumidores (Agnew, 2005); se antes as questões militares faziam parte do núcleo duro da soberania estatal, agora cada vez mais assiste-se a uma verdadeira privatização da guerra (Singer, 2003).

Globalização: catalisadora, força centrípeta e força centrífuga

Uma das principais peças do quebra-cabeças do actual sistema internacional é a globalização. Antes de analisar seu papel neste contexto de mudança, contudo, é necessário precisar o seu conceito.

A globalização é, na verdade, uma intensificação do globalismo – que, por sua vez, é uma espécie de interdependência. Esta

interdependência, de natureza complexa, pressupõe a existência de múltiplos canais de interacção entre as sociedades, envolvendo múltiplos actores e múltiplas matérias. O globalismo, por sua vez, seria a multiplicidade dessas interacções a ocorrerem em escala intercontinental. A globalização, desta forma, seria a intensificação dessas interacções intercontinentais (Keohane e Nye, 2004).

A globalização pode ser considerada como o elemento catalisador da transição do sistema internacional na medida em que – à semelhança das substâncias químicas que aceleram uma determinada reacção – estimula a intensificação e o aprofundamento das mudanças.

Segundo Keohane e Nye (2004), a globalização actua como catalisadora de três principais mudanças de ordem qualitativa no sistema internacional: a densificação das redes de interacção; o aumento da velocidade institucional; e a intensificação da participação transnacional.

O primeiro aspecto prende-se não apenas com o aumento do número de interacções, mas com o seu aprofundamento e com a interligação entre tais interacções (vale dizer, em um mundo interdependente, as questões económicas, políticas, sociais, culturais e ambientais afectam-se umas às outras).

Já o aumento da velocidade institucional refere-se à maior capacidade de mudança do sistema e de suas unidades de análise. O aumento do globalismo (globalização) trouxe não um aumento da velocidade das comunicações, mas uma redução de seus custos. Desta forma, o que se tem não é um aumento dos fluxos de comunicações, mas a intensificação dos já existentes – facto que acelera a modificação institucional.

Esta redução dos custos de comunicação abre espaço para a participação de outros actores (não estatais) no sistema internacional, nomeadamente do sector privado e da sociedade civil.

Isto não acarreta, contudo, uma democratização do sistema internacional, na medida em que a capacidade de influência e de decisão mantém-se naqueles que possuem e exercem poder (sobretudo de natureza política e económica). O que há, na verdade, é uma pluralização do sistema (Keohane e Nye, 2004).

Ademais, a globalização, neste contexto de mudança do sistema internacional, actua, simultaneamente, como força centrípeta e centrífuga. Vale dizer, se por um lado actua como força atractiva e agregadora (tal como a força centrípeta, que puxa um determinado corpo para o centro da trajectória em um movimento circular), age igualmente como força repulsiva e desagregadora (força centrífuga).

No primeiro caso, a globalização desloca o sistema internacional da esfera nacional para a esfera global. Desta forma, relativiza-se o papel do Estado face à ascensão de novos actores; os aspectos supranacionais e multilaterais sobressaem-se relativamente aos nacionais e bilaterais/unilaterais, respectivamente. O próprio termo "globalização" denota esta força agregadora, assim como a ideia de mundialização proposta por Michalet (2007). Da mesma forma, a nova ordem mundial proposta por Anne Marie Slaughter (2004) baseia-se em redes horizontais e verticais de entidades governamentais que actuam além de suas fronteiras e que projectam-se globalmente.

Já no segundo caso, a globalização actua como força centrífuga na medida em que desloca o Estado de uma dimensão unitária (pressuposto fulcral da teoria neorealista para explicar as relações internacionais) e o introduz em uma dimensão fragmentada. Ou seja, a soberania deve recair não no Estado enquanto entidade única e abstracta, mas nos diversos órgãos subgovernamentais, dotados de capacidades específicas. Esta fragmentação prende-se com a ideia de que o governo deve situar-se na esfera mais próxima possível dos

indivíduos e dos grupos sociais por ele afectados. É o pressuposto da subsidiariedade (Slaughter, 2004)

Em última análise, a actuação da globalização enquanto força centrípeta e centrífuga, simultaneamente, releva aquilo que Anne Marie Slaughter (2004) denominou de "paradoxo da globalização": se por um lado a globalização faz aumentar a demanda por regulações a nível global, também exacerba a necessidade de vinculação da autoridade governamental ao nível local.

O poder: uma constante

O contexto de mudança do sistema internacional afecta também a caracterização do poder nas relações internacionais. Sinteticamente definido como a capacidade de um actor influenciar outros actores mais do que estes a ele próprio (Waltz, 2002), o conceito de poder estava tradicionalmente associado à capacidade do Estado para usar da força militar, da ameaça e da coerção. No entanto, os principais problemas enfrentados no actual contexto mundial - quais sejam, a pobreza, a degradação ambiental, a imigração ilegal, conflitos comerciais, dentre outros - demandam soluções não militares (McCormick, 2007). O poder passa, então, a estar associado à capacidade económica e financeira, à cooperação e à persuasão. Em suma, prevalece a noção de *soft power*, definido por Joseph Nye (2004) como a capacidade de persuasão, de atracção e de cooptação de um determinado actor, implementada mediante a prática de valores e ideais aspirados por outros actores.

No entanto, o poder é uma constante. Vale dizer, por mais que o sistema internacional viva um período de transição - e por mais que este tenha afectado a própria conceptualização de poder - a "equação" das relações internacionais, quaisquer que sejam as variáveis de tempo e de espaço, não pode prescindir do poder.

Com efeito, embora Anne Marie Slaughter (2004, p.23) fale em uma nova ordem mundial, admite que *"order must be backed by power (...) it takes structures, power, and norms to achieve them."* Também Keohane e Nye (2004, p. 199) consideram que *"power remains important. Even in domains characterized by complex interdependence, politics reflects asymmetrical economic, social and environmental interdependence, not just among states but also among nonstate actors, and through transgovernmental relations."*

Os novos "estados físicos" do sistema internacional

Da mesma forma como as substâncias naturais podem apresentar diferentes estados físicos (nomeadamente, sólido, líquido ou gasoso) – ou seja, diferentes configurações das interações entre as partículas que as compõem – também o sistema internacional possui diferentes formas de organização de suas unidades de análise.

O contexto de transição do sistema internacional, fio condutor deste trabalho, acarreta mudanças – mais precisamente, três – nos estados físicos do sistema internacional. Tais alterações são as seguintes: (i) da esfera nacional para a esfera global; (ii) do governo para a governança; e (iii) do Estado unitário para o Estado desagregado.

A primeira alteração já fora aqui analisada. Os conceitos de globalização (e, em particular, a sua força centrípeta) e de mundialização, bem como a projecção global das redes horizontais e verticais de interacção governamentais e a interdependência complexa evidenciam tal mudança.

A passagem do governo para a governança, por sua vez, representa a prevalência de formas não hierárquicas de exercício de poder. Isto porque é a forma que melhor se adequa à necessidade de um maior esforço de coordenação, decorrente das outras duas

mudanças referidas. Com efeito, a passagem do nacional para o global e a fragmentação do Estado permitem a multiplicação de actores envolvidos e que a acção destes projecte-se globalmente sem a intermediação do Estado. É necessária, pois, uma maior coordenação entre tais actores, de modo a também torná-los parte do processo de *policy-making*, *enforcement* e *accountability* no sistema internacional (Slaughter, 2004).ⁱ

Também a terceira mudança de “estado físico” do sistema internacional – qual seja, a passagem de um Estado unitário para um Estado desagregado – já fora referida. Em um mundo marcado pelas redes governamentais aptas a exercerem soberania em suas esferas de competências; caracterizado por uma interdependência cada vez mais complexa, em que as interacções aumentam em número, em intensidade e em relação aos actores envolvidos, o Estado não pode mais ser visto como uma entidade coesa e única, mas como algo desagregado e poroso às influências externas.

Um fio condutor: o (novo) multilateralismo

O (novo) multilateralismo ilustra cabalmente estas mudanças de “estado físico” do sistema internacional – e, em última instância, o próprio contexto de transição vivido por este.

Robert Cox (1997) define multilateralismo como forma não hierárquica de coordenação da governança global. Ora, tal definição evidencia, justamente, a ideia de “governança global” (resultado da aplicação simultânea das duas primeiras mudanças do “estado físico” do sistema internacional) e ressalta o esforço de coordenação e a não hierarquização, características inerentes a esta governança global.

Tal como o sistema internacional, também o multilateralismo está em processo de mudança. Fala-se, então, em um novo multilateralismo. Esta nova configuração do multilateralismo assenta-

se na terceira mudança de "estado físico" do sistema internacional – ou seja, na desagregação do Estado. Com efeito, a partilha de soberania entre entes subgovernamentais leva a que as organizações internacionais multilaterais deixem de ser espaços de expressão de Estados com voz única, com objectivos políticos genéricos, para tornarem-se entidades com objectivos muito concretos, de natureza técnica, cujo processo de negociação é conduzido não por diplomatas, mas por oficiais governamentais, que falam em nome não do Estado como um todo, mas em nome da entidade governamental cuja esfera de competência se enquadra na organização em questão (Slaughter, 2004).

Além disso, a multiplicação de actores do sistema, decorrente desta desagregação, leva a que o novo multilateralismo baseie-se em uma *bottom up view*. Ou seja, que esteja assente em uma abordagem que prioriza os actores do sistema que actuam mais ao nível local (como as entidades da sociedade civil, por exemplo) para que, em última análise, também o novo multilateralismo – a exemplo da globalização – seja um agente catalisador da mudança do sistema internacional (Cox, 1997).

As "propriedades" do novo sistema

Tal como qualquer elemento químico, também o sistema internacional possui as suas "propriedades", ou seja, os elementos que lhe são inerentes, que o definem e que o caracterizam.

Embora ainda se viva um contexto de mudança, já é possível identificar algumas das "propriedades" fundamentais do sistema internacional que está a surgir. São elas: (i) pós-hegemonia; (ii) pós-vestfalianismo; (iii) atomização do poder; e (iv) densificação institucional.

Os dois primeiros aspectos são identificados por Robert Cox (1997) e John Ruggie (1998). A ideia de uma era pós-hegemónica está associada ao possível declínio dos Estados Unidos da América (EUA) enquanto única superpotência global e, em última instância, ao possível fim da dominação ocidental sobre o sistema internacional. Pressupõe, portanto, o reconhecimento da coexistência igualitária de culturas, da diversidade de civilizações e da importância destes dois factores. Reforçam esta ideia o facto de que tanto Anne Marie Slaughter (2004) quanto Robert Keohane e Joseph Nye (2004) considerarem que a globalização – factor preponderante no contexto de transição que se vive – assenta na heterogeneidade (por mais paradoxal que isto possa parecer).

Já o pós-vestfalianismo, como o próprio termo denota, refere-se à superação do sistema vestfaliano. Implica, pois, no fim do “estatocentrismo” – ou seja, no fim da assunção do Estado enquanto único (ou até mesmo principal) actor do sistema internacional; concomitantemente, implica na ascensão de outros actores, nomeadamente da sociedade civil e do sector privado; e, por fim, na desarticulação da associação entre território, Estado e autoridade (o poder torna-se, em certa medida, desterritorializado e desvinculado do Estado, já que passa a ser concorrentemente exercido por esses novos actores).

O terceiro aspecto associa-se sobretudo à desagregação do Estado identificada por Anne Marie Slaughter (2004) e à força centrífuga da globalização. Com efeito, a ruptura da unidade estatal e a consequente diluição da soberania por entre entidades governamentais, aliada à pressão pela vinculação entre autoridade e esfera local, faz proliferar as ocasiões de exercício de poder, mas retira-lhes abrangência, alcance e capacidade de repercussão. Em suma, o poder é cada vez mais exercido em pequenas doses, administrado em pequenas partículas, como o átomo.

Por fim, a densificação institucional vincula-se à ideia de globalização proposta por Keohane e Nye (2004). Se a globalização é apenas um avolumar-se do globalismo, ou seja, uma intensificação e um aprofundamento das redes de interacções intercontinentais, as alterações do sistema não são tanto de ordem quantitativa, mas sim qualitativa. Muito mais do que expandirem-se, alargarem-se ou proliferarem-se, as instituições deste sistema internacional em transição tonificam-se, fortalecem-se, aumentando, pois, a sua densidade.

Conclusão

Andrew Hurrell (2002, p.xxii), no prefácio a "Sociedade Anárquica" de Hedley Bull, afirma existir um certo solidarismo global prematuro: "too many hopes, too many demands, and too many moral claims were being placed on the still thin fabric of international society."

A julgar por aquilo que aqui se expôs, Andrew Hurrell provavelmente estará errado. Falar no surgimento de um novo sistema internacional não é prematuro e muito menos situa-se meramente no plano da normatividade ("hopes", "moral claims" e "demands" de que fala o autor). É, pelo contrário, algo concreto, plausível, viável e cujos primeiros sinais já se tem manifestado visivelmente.

Por ainda se viver um contexto de transição, os contornos desse sistema ainda estão indefinidos. Contudo, o objectivo deste trabalho não foi (não é e nem será) o de precisar tais contornos.

O que se pretendeu, na verdade, foi justamente enfatizar um conjunto de sinais e, a partir deles, projectar (de forma hipotética e especulativa) a constituição química e física, por assim dizer, desse novo sistema internacional: denso institucionalmente e atomizado em

termos de poder; caracterizado pelo pós-vestfalianismo e pela pós-hegemonia; pela governança, pela esfera global e pela desagregação do Estado; em que a globalização actua como agente catalisador e em que o poder é uma constante.

Bibliografia

Agnew, John. 2005. *Geopolítica: Uma re-vision de la política mundial*. Madrid: Trama.

Cox, Robert. W. 1997. *The New Realism - perspectives on Multilateralism and World Order*. Tóquio, Nova Iorque, Paris: United Nations University Press.

Hurrell, Andrew. 2002. "Foreward to the third edition: The Anarchical Society 25 years on." In Bull, Hedley. *The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*. Nova Iorque: Columbia University Press.

Keohane, Robert; Nye Jr., Joseph. 2004. "Globalization: what's new? What's not? (So what?)" In Nye Jr., Joseph. *Power in the Global Information Age: from Realism to Globalization*. Londres: Routledge.

McCormick, John. 2007. *The European Superpower*. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.

Michalet, Charles-Albert. 2007. *Mondialisation, la grande rupture*. Paris: La Decouverte.

Nye Jr., Joseph. 2004a. *Soft Power: the means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs.

Ruggie, John Gerard. 1998. *Constructing the World Polity – essays on international institutionalization*. Londres: Routledge.

Singer, P.W. 2003. *Corporate warriors – the rise of the privatized military industry*. Londres: Cornell University Press.

Slaughter, Anne-Marie. 2004. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press.

Waltz, Kenneth. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

*** Advogado, licenciado em Direito pela Universidade de São Paulo e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade do Minho com o apoio do Programa AlBan - Programa de bolsas de alto nível da União Europeia para América Latina - bolsa nº E07M401021BR.**

ⁱ A autora, contudo, considera que a responsabilidade primária continua a recair no Estado.