

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**ANÁLISE DO POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO
DO SISTEMA INTERNACIONAL PELA VIA DA
SUPER-EXTENSÃO IMPERIAL**

Layla Ibrahim Abdallah Dawood

BELO HORIZONTE

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Layla Ibrahim Abdallah Dawood

**ANÁLISE DO POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO DO
SISTEMA INTERNACIONAL PELA VIA DA SUPER-
EXTENSÃO IMPERIAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais
da PUC Minas, como parte dos requisitos
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.**

Orientador:

**Prof. Dr. Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz
Costa**

BELO HORIZONTE

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

D271a Dawood, Layla Ibrahim Abdallah
Análise do potencial de transformação do sistema internacional
pela via da super-extensão imperial / Layla Ibrahim Abdallah
Dawood. Belo Horizonte, 2009.
142f. : Il.

Orientador: Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa
Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de
Minas Gerais,
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Política internacional - Mudança. 2. Estados Unidos. I.
Costa, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz. II. Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Layla Ibrahim Abdallah Dawood

**ANÁLISE DO POTENCIAL DE TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA
INTERNACIONAL PELA VIA DA SUPER-EXTENSÃO IMPERIAL**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Relações Internacionais
da PUC Minas, como parte dos requisitos
para a obtenção do título de Mestre em
Relações Internacionais.**

Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – PUC Minas

Liana Araújo Lopes – PUC Minas

Monica Herz – IRI/PUC-Rio

Belo Horizonte, 09 de fevereiro de 2009.

À minha mãe, cujo apoio incondicional possibilita tudo isso.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Eugenio Diniz, exemplo de profissional e de ser humano, por sua generosidade sem limites, por cada livro emprestado, cada conselho e cada oportunidade de crescimento acadêmico a mim concedida.

À minha mãe, exemplo de luta, por ter sido meu esteio mesmo quando suas forças assim não o permitiam, por entender e apoiar minhas escolhas incondicionalmente e por não poupar esforços em me fazer feliz.

Ao meu namorado, Lucius, por tolerar as ausências e as inúmeras ocasiões em que teve que disputar com os livros minha atenção, por ser meu refúgio nos momentos de cansaço e tristeza e por vibrar com cada vitória como se fosse sua.

À Beatriz, pela atenção com a saúde da minha mãe, o que me deu a tranqüilidade de saber que ela estaria bem cuidada mesmo quando eu não pudesse estar por perto.

Aos professores do Mestrado em Relações Internacionais da PUC Minas, com os quais tanto aprendi, por sua paciência e dedicação.

Aos colegas de jornada, por tornarem menos solitária e mais divertida esta caminhada.

À Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), por viabilizar a presente dissertação, financiando grande parte dos custos desta empreitada.

*Theory of course cannot predict state action...
But theory is supposed to help predict the outcome
of such action (WOHLFORTH, 1999, p. 35).*

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi testar a hipótese, derivada dos estudos de Christopher Layne (1993), de que a super-extensão imperial encontra-se em curso no âmbito do sistema internacional contemporâneo. Para tanto, buscou-se analisar em que medida os gastos dos Estados Unidos da América (EUA) com defesa podem ser considerados desproporcionais em face dos gastos de Reino Unido, França e Alemanha, aliados estadunidenses na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Na procura de parâmetros que respondessem ao questionamento acerca da presença ou não de excesso no âmbito dos gastos estadunidenses com defesa em comparação com os gastos dos referidos países, recorreu-se à economia de defesa, mais especificamente à teoria econômica das alianças. Tal teoria fornece mecanismos para a análise da proporcionalidade dos gastos realizados por cada qual dos aliados da OTAN. Após a análise aprofundada de estudos desenvolvidos por adeptos da teoria econômica das alianças, constatou-se que a maioria desses defende a inexistência de desproporção entre os gastos estadunidenses com defesa e os gastos de seus aliados da OTAN no pós-Guerra Fria (MURDOCH & SANDLER, 2000). À primeira vista, tal achado levaria a crer que a super-extensão imperial não tem lugar nos dias atuais. Não obstante, foram identificados problemas no cálculo da desproporção realizado pelos estudiosos da economia de alianças que acabam por dificultar o uso de seus achados como indicadores da ocorrência de mudança no âmbito do sistema internacional contemporâneo.

Palavras-chave: Unipolaridade, Mudança Internacional, Super-extensão Imperial.

ABSTRACT

The aim of this thesis was to test the hypothesis, derived from the work of Christopher Layne (1993), that the phenomenon of imperial overstretch is taking place in the current international system. For that purpose, I sought to analyze to what extent the United States of America (USA) defense expenditures can be considered disproportionate compared to the defense expenditures of United Kingdom, France and Germany, American allies in the North-Atlantic Treaty Organization (NATO). In the search for parameters that answer my central research question, I resort to defense economics, notably to the economic theory of alliances. This theory provides means for the analysis of the proportionality among the defense expenditures of each of the NATO allies. After a careful examination of the works carried out by the supporters of this theory, I come to the conclusion that the vast majority of it defends the inexistence of disproportion among US defense expenditures and other NATO allies defense expenditures in the post-Cold War world (MURDOCH & SANDLER, 2000). At first, these findings would lead us to believe that imperial overstretch do not take place nowadays. Nevertheless, I identify problems in the proportionality calculus put into effect by the economic theory of alliances experts, which hamper the use of their findings as indicators of the occurrence of change in the contemporary international system.

Key words: Unipolarity, International Change, Imperial Overstretch.

LISTA DE SIGLAS

ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty (Tratado Antimísseis Balísticos)
ACO	Allied Command Operations (Comando Aliado de Operações)
ACT	Allied Command Transformation (Comando Aliado de Transformação)
AWACS	Airborne Warning and Control System (Sistema Aerotransportado de Alerta e Controle)
CIA	Central Intelligence Agency (Agência Central de Inteligência)
COW	Correlates of War (Correlatos da Guerra)
CSCE	Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa
EUA	Estados Unidos da América
GD	Gastos com Defesa
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (Tratado sobre Armamentos Nucleares de Alcance Intermediário)
NPG	Nuclear Planning Group (Grupo de Planejamento Nuclear)
NSS	National Security Strategy (Estratégia de Segurança Nacional)
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PfP	Partnership for Peace (Parceria para a Paz)
PIB	Produto Interno Bruto
RFA	República Federal da Alemanha
RRF	Rapid Reaction Force (Forças de Rápida Reação)
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (Comandante Aliado Supremo da Europa)
SACT	Supreme Allied Commander Transformation (Comandante Aliado Supremo de Transformação)
SALT	Strategic Arms Limitation Treaty (Tratado de Limitação de Armamentos Estratégicos)
UE	União Européia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WMD	Weapons of Mass Destruction (Armas de Destruição em Massa)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 INDEPENDÊNCIA ESTRATÉGICA <i>VERSUS</i> ENGAJAMENTO EFETIVO: PROPOSTA DE TESTE DA CONCRETIZAÇÃO OU NÃO DAS CONSEQÜÊNCIAS PREVISTAS POR CHRISTOPHER LAYNE PARA O INTERVENCIONISMO ESTADUNIDENSE.....	18
2.1 Introdução.....	18
2.2 Layne e as conseqüências da não-observância da independência estratégica	18
2.3 Wohlforth e a defesa do engajamento efetivo como comportamento- ótimo.....	22
2.4 Proposta de teste das conseqüências previstas por Layne para o engajamento efetivo dos EUA.....	29
2.5 O balanceamento sob nova roupagem?	31
3 A MUDANÇA POLÍTICA INTERNACIONAL	42
3.1 Introdução.....	42
3.2 Alguns apontamentos teóricos sobre a mudança internacional	43
3.2.1 A teoria da mudança de Robert Gilpin: contornos gerais.....	43
3.2.2 Esclarecimento de alguns dos termos relevantes ao entendimento da teoria da mudança internacional de Robert Gilpin	45
3.2.2.1 <i>O estado: interesses e objetivos</i>	45
3.2.2.2 <i>Os sistemas internacionais</i>	47
3.2.2.3 <i>Tipos de mudança política internacional</i>	50
3.2.3 Gilpin versus Waltz e o tipo de mudança internacional investigada nos limites desta dissertação.....	51
3.3 O fracasso da teoria da balança de poder na explicação da mudança internacional e a necessidade da incorporação de variáveis domésticas à discussão.....	53
3.3.1 Kaufman e Wohlforth: o caso assírio	53
3.3.2 Wohlforth et al.: o teste da teoria da balança de poder em mais sete casos	58

3.4 Fontes domésticas da mudança internacional.....	62
3.4.1 Robert Gilpin: a mudança política internacional pela via da ascensão e do declínio de atores proeminentes.....	63
3.4.1.1 <i>A mudança internacional pela via da ascensão de novos atores.....</i>	<i>63</i>
3.4.1.2 <i>A mudança internacional pela via do declínio dos atores anteriormente mais poderosos.....</i>	<i>69</i>
3.5 A super-extensão imperial e o sistema internacional contemporâneo	72
4 A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE	76
4.1 Introdução.....	76
4.2 Algumas considerações gerais sobre a OTAN.....	76
4.3 Antecedentes à criação da OTAN	80
4.4 A criação da OTAN.....	82
4.5 O desenvolvimento da OTAN durante a Guerra Fria.....	84
4.6 A sobrevivência da OTAN no pós-Guerra Fria e as novas tarefas desempenhadas	91
4.7 Considerações finais	99
5 TEORIA ECONÔMICA DAS ALIANÇAS E DIVISÃO DE ENCARGOS NO ÂMBITO DA OTAN: TESTANDO A HIPÓTESE DA SUPER-EXTENSÃO IMPERIAL DOS EUA.....	101
5.1 Introdução.....	101
5.2 Divisão de encargos no âmbito da OTAN	104
5.3 Teoria econômica das alianças: linhas gerais.....	110
5.3.1 Modelo dos bens públicos puros	110
5.3.2 Modelo dos múltiplos produtos	111
5.4 Teoria econômica das alianças e a OTAN.....	112
5.4.1 Testes da teoria econômica das alianças em face da OTAN	112
5.4.2 A divisão de encargos na década de 1990.....	115
5.4.2.1 <i>Habilidade para pagar e divisão de custos.....</i>	<i>117</i>
5.4.2.2 <i>Benefícios e divisão dos custos</i>	<i>117</i>
5.5 Explicações alternativas para a suposta mudança na divisão de encargos na OTAN.....	118
5.6 Perspectivas de mudança na divisão de encargos da OTAN.....	120

5.7 Possíveis falhas na teoria econômica das alianças.....	122
5.7.1 Problemas quanto ao cálculo dos benefícios.....	122
5.7.2 Problemas com relação à premissa da publicidade dos gastos com defesa da OTAN.....	125
5.8 Implicações dos achados da teoria econômica das alianças para o teste da hipótese de super-extensão imperial	130
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
REFERÊNCIAS.....	139

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação visa a dar prosseguimento aos esforços iniciados no âmbito da monografia intitulada *A política de defesa dos EUA no pós-Guerra Fria: análise comparativa entre as Estratégias de Segurança Nacional de 1991, 1995 e 2002*, apresentada ao Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas em julho de 2005. O referido trabalho compreendeu uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental, tendo resultado na identificação de tendências comportamentais relacionadas aos Estados Unidos da América (EUA) no que tange a questões de segurança no período que sucedeu à Guerra Fria.

À época, buscou-se desenvolver uma análise comparativa das políticas de defesa empreendidas pelos EUA posteriormente ao ano de 1991. Para tanto, foram analisadas três das chamadas *National Security Strategies* (NSS): NSS de 1991, NSS de 1995 e NSS de 2002¹. De modo a viabilizar a análise comparativa entre esses documentos, as concepções de Christopher Layne (1993), William Wohlforth (1999), John Mearsheimer (2001) e Charles Krauthammer (1990) foram utilizadas na derivação teórica do que foi denominado de **comportamentos-ótimos teoricamente estabelecidos** – conformados pelas expectativas comportamentais de cada um desses autores no que concerne aos EUA e seus objetivos de segurança no pós-Guerra Fria. Sinteticamente, seriam esperados os seguintes comportamentos por parte dos EUA:

¹ As NSS são relatórios divulgados pelos presidentes estadunidenses, em face de uma obrigação a eles imposta pelo chamado Ato de Reorganização do Departamento de Defesa Goldwater-Nichols (*Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*), de 1986, lei que emenda o Ato de Segurança Nacional (*National Security Act*), de 1947. Por meio da lei Goldwater-Nichols, o Congresso estadunidense promoveu uma reorganização da estrutura de defesa daquele país, sendo que uma de suas mais significativas mudanças foi a requisição de que seus presidentes submetessem ao Congresso, anualmente, um relatório contendo os interesses, os objetivos e os conceitos que pautariam a estratégia de segurança nacional levada a cabo no curso de cada administração (TILFORD, 1995). Poder-se-ia dizer que as NSS possuem por objetivo formalizar a estratégia de segurança nacional dos EUA a ser empreendida por cada qual de suas administrações, devendo conter uma descrição detalhada: 1) dos comprometerimentos de política externa estadunidenses; 2) das capacidades de defesa dos EUA relativas a tais comprometerimentos; e 3) das propostas de uso dos elementos de poder estatal na proteção e na promoção dos interesses e objetivos estadunidenses no curto e longo prazos (REILLY, 2004).

COMPORTAMENTOS-ÓTIMOS TEORICAMENTE ESTABELECIDOS

I - Christopher Layne e a Ilusão Unipolar:

1. Prevenção de rivalidades advindas da multipolaridade.
2. Desencorajamento da emergência de hegêmonas globais, mas não de grandes potências (o que é visto como contraproducente pelo autor em função da inevitabilidade desta, bem como da animosidade gerada nos demais atores por tal estratégia).
3. Busca de identificação e eliminação das causas internas da perda de poder relativo.
4. Preservação de uma economia mundial cooperativa e saudável.
5. Especial utilização da **independência estratégica**, que consiste em relegar ao balanceamento regional e global a tarefa de impedir a emergência de um hegêmona na região da Eurásia (onde se concentram os principais candidatos à posição de grande potência), sendo que os EUA apenas se comprometeriam militarmente se outros estados falhassem em contrabalançar um hegêmona em potencial naquela região.

II - William Wohlforth e a Estabilidade de um Mundo Unipolar

1. Adoção de uma **postura intervencionista** no intuito de preservar a unipolaridade.
2. O **engajamento efetivo dos EUA** visando à durabilidade e estabilidade da unipolaridade **não implica na possibilidade de interferência dos EUA em todas as situações conflitivas**, nem no fim dos conflitos, mas favorece a paz, uma vez que a vantagem de poder estadunidense elimina uma fonte de conflito característica de sistemas prévios que é a rivalidade hegemônica ou a disputa pela liderança do sistema.
3. Quanto mais clara a distribuição de poder, menos provável é a ocorrência de guerras para testá-la. Dessa forma, os gastos militares das potências de segundo escalão são menores, o que possibilita a preservação da unipolaridade a custos não tão elevados, **donde advém**

que os gastos da superpotência com defesa diminuirão. Além disso, a localização geográfica dos EUA permite com que os custos e o montante de poder necessários à manutenção da unipolaridade sejam relativamente baixos, na medida em que os estados candidatos a figurarem como pólos encontram-se na região da Eurásia, sendo que uma tentativa por parte de qualquer um destes no intuito de atingir uma posição de maior preponderância no sistema geraria uma reação local imediata.

4. Como líder do sistema, os EUA possuem os meios e a motivação para **sustentar instituições-chave de segurança que abrandam conflitos locais.**

III - John Mearsheimer e a Hegemonia Regional

1. Uma vez hegemona regional, é preferível aos EUA a existência de 2 ou mais grandes potências que contrabalanceiem entre si em suas respectivas regiões. O hegemona regional se manterá distante das regiões cuja balança de poder é equilibrada (*buck-pass* em ação, situação em que deixar os custos para terceiros é mais vantajoso que balancear pessoalmente). Serão, sempre que possível, ***off-shore balancers of last resort***, isto, é, intervirão apenas como último recurso.
2. Preocupação com a **riqueza relativa** e tentativa de impedir que outras grandes potências dominem áreas geradoras de riqueza (fontes de poder potencial).
3. **Manutenção da centralidade das forças terrestres.**
4. Busca constante de **superioridade nuclear** e construção de capacidades de contra-ataque e mecanismos de defesa contra armas nucleares.

IV - Charles Krauthammer e a Proliferação de Armas de Destruição em Massa

1. Predominância de políticas intervencionistas objetivando a promoção de rotas marítimas seguras, ajuda a parceiros comerciais chave em caso de

crise, manutenção de níveis aceitáveis no preço do petróleo e estabilização regional.

2. Tentativa de impedir a emergência de estados detentores de armas de destruição em massa, de seus meios de entrega, principalmente, sendo estes ricos em recursos importantes para os EUA.
3. Na hipótese de que falhe o controle da proliferação, espera-se o intervencionismo estadunidense no intuito de desarmar estados hostis aos EUA (definidos como os que detenham armas de destruição em massa ou almejem detê-las).

No confronto entre as supracitadas expectativas comportamentais e o conteúdo das NSS analisadas, partiu-se do pressuposto de que o esforço comparativo poderia resultar na identificação de tendências comportamentais por parte dos EUA. De fato, do contraste entre os comportamentos-ótimos teoricamente estabelecidos e os documentos mencionados, foram identificadas tendências à observância das expectativas de William Wohlforth (1999) e Charles Krauthammer (1990), em detrimento das expectativas de Christopher Layne (1993) e John Mearsheimer (2001).

Em especial, observou-se uma tendência ao **engajamento efetivo** dos EUA previsto por Wohlforth (1999), em contraposição à **independência estratégica** defendida por Layne (1993). Evidenciou-se, ainda, a busca, por parte dos EUA, da manutenção do atual estado de coisas, qual seja: a unipolaridade.²

Valendo-se, portanto, dos resultados então alcançados, propõe-se analisar no âmbito desta dissertação possíveis cenários decorrentes da observância por parte

² É interessante observar que o próprio Layne (2006a), um ano após a feitura da aludida monografia cujos resultados aqui se narram e 13 anos após a publicação do artigo em que propôs a independência estratégica como comportamento ideal para os EUA no pós-Guerra Fria, reconhece que a estratégia por ele advogada não foi perseguida pelos EUA. Assim como o trabalho monográfico em tela, Layne (2006a) chega a essa conclusão a partir da análise de documentos oficiais estadunidenses, nos quais encontra evidências de intervencionismo (Layne, 2006a, p. 25). Ademais, também nessa obra de 2006 (que leva o título de *The peace of illusions*), o autor realiza uma análise histórica do comportamento dos EUA, a qual corrobora o pressuposto de que a estratégia concretamente perseguida não é a estratégia ideal nos termos desse autor. Segundo Layne, o intervencionismo estadunidense ou, nas suas palavras, a perseguição de uma “grande estratégia hegemônica” não se explicaria por constrangimentos estruturais; a “teoria das portas abertas” (teoria cujo principal expoente é William Appleman Williams e que provém do campo da história diplomática) melhor explicaria a estratégia efetivamente empreendida pelos EUA: um misto de preocupações econômicas e ideológicas teria levado ao intervencionismo estadunidense após a Segunda Guerra Mundial.

dos EUA das tendências comportamentais identificadas naquele trabalho monográfico. Mais especificamente, objetiva-se avaliar em que medida já se encontra em curso uma das dinâmicas previstas por Layne (1993, 2006a) como conseqüência do engajamento efetivo por parte dos EUA.

Nesse sentido, o referido autor afirma que a busca da preservação da unipolaridade e o engajamento efetivo (em detrimento da preparação para a multipolaridade e da independência estratégica) resultariam no acirramento de rivalidades com relação aos EUA, no conseqüente balanceamento de outros estados em face desse país e na exaustão dos recursos estadunidenses diante de gastos supostamente excessivos com defesa – esta última conseqüência equivaleria ao fenômeno de super-extensão imperial. Tais desdobramentos acabariam por acarretar a mudança da estrutura unipolar do sistema internacional contemporâneo.

Sendo assim, a presente dissertação visa a verificar se a mudança internacional pela via da super-extensão imperial já é uma realidade. Para a consecução desse propósito, no capítulo 2, será caracterizada a divergência entre Layne (1993, 2006a) e Wohlforth (1999) acerca do que seria o comportamento ideal dos EUA para a maximização de seus interesses em um mundo unipolar. Nesse ponto, serão também apresentadas as expectativas teóricas de Layne (1993, 2006a) relacionadas à não-observância do comportamento tido como ótimo por esse autor e a contradita de Wohlforth (1999) às previsões de Layne. Após a exposição da polêmica estabelecida entre esses dois autores, ficará evidente a necessidade de um estudo mais aprofundado que venha a testar empiricamente previsões opostas com relação ao comportamento dos EUA em questões de segurança e às conseqüências advindas de tal comportamento no que se refere à mudança do sistema internacional.

Não obstante, antes da realização do teste empírico aqui proposto, sendo a mudança internacional o tema mais amplo deste trabalho, na medida em que essa é a conseqüência maior prevista por Layne (1993, 2006a) em face do atual comportamento dos EUA em suas relações internacionais, mostra-se necessário esclarecer o que se entende por mudança internacional nos limites deste trabalho, o que será realizado no âmbito do capítulo 3.

No capítulo 4, empreender-se-á uma retrospectiva histórica da criação e do desenvolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Tal retrospectiva visa a evidenciar o alto grau de institucionalização conquistado por

essa organização durante a Guerra Fria e mantido no período posterior a esse conflito, o qual, conforme veremos, justifica o uso da mesma como *locus* de teste da principal hipótese desta dissertação.

A última etapa desta pesquisa compreenderá o teste empírico da hipótese de que a super-extensão imperial já se encontra em curso no sistema internacional contemporâneo, o que será concretizado no capítulo 5. De modo a avaliar em que medida os gastos estadunidenses com defesa autorizam a afirmação de que o fenômeno da super-extensão imperial tem lugar na atualidade, serão buscadas ferramentas no campo da economia de defesa.

Nas considerações finais, retomaremos os principais resultados de cada um dos capítulos que compõem esta dissertação.

2 INDEPENDÊNCIA ESTRATÉGICA *VERSUS* ENGAJAMENTO EFETIVO: PROPOSTA DE TESTE DA CONCRETIZAÇÃO OU NÃO DAS CONSEQÜÊNCIAS PREVISTAS POR CHRISTOPHER LAYNE PARA O INTERVENCIONISMO ESTADUNIDENSE

2.1 Introdução

Neste capítulo, apresentamos as concepções de dois autores, Layne (1993, 2006a) e Wohlforth (1999, 2002), acerca do que seria o comportamento-ótimo dos EUA em face do sistema internacional contemporâneo no que tange a questões de segurança. Evidencia-se que os comportamentos-ótimos previstos por cada qual desses autores são diametralmente opostos: Layne (1993, 2006a) defende a **independência estratégica**, enquanto Wohlforth (1999) sustenta que o curso de ação ótimo para a consecução dos interesses estadunidenses seria o **engajamento efetivo**¹. Sendo assim, e, diante do resultado de um estudo anterior que constata que os EUA perseguem na atualidade o comportamento-ótimo previsto por Wohlforth (1999, 2002) em detrimento do comportamento previsto por Layne (1993, 2006a), identificamos as conseqüências previstas por este último autor para a não-observância do curso de ação ótimo por ele estabelecido, quais sejam: o balanceamento e a super-extensão imperial. Propomos, então, um teste da tendência de ocorrência da super-extensão imperial no sistema internacional contemporâneo e justificamos o porquê de não nos dedicarmos ao estudo do fenômeno do balanceamento nos limites deste trabalho.

2.2 Layne e as conseqüências da não-observância da independência estratégica

Layne (1993) caracteriza a unipolaridade como uma estrutura efêmera, como um momento, um interlúdio geopolítico que dará lugar à multipolaridade entre 2000 e

¹ O significado dos termos “independência estratégica” e “engajamento efetivo” será explicitado em momento oportuno neste capítulo.

2010². Esse autor endossa a premissa de Waltz (1979) de que constrangimentos sistêmicos levariam os demais estados que compõem o sistema a contrabalançar o poderio dos EUA de forma que, inevitavelmente, novas superpotências emergirão.

A emergência de grandes potências resultaria da interação de dois fatores estruturais ou sistêmicos: a existência de **taxas de crescimento diferenciadas** entre os países e a **anarquia** característica do sistema internacional (LAYNE, 1993).

Layne (1993) recorre a Gilpin no intuito de explicar a consequência da observância de **taxas de crescimento diferenciadas** entre países, qual seja: a redistribuição de poder relativo no sistema internacional. Afirma que a emergência de grandes potências é afetada por taxas de crescimento diferenciadas em três aspectos:

1. Ao ganhar poder relativo, estados elegíveis estão mais propensos a tentar avançar sua posição no sistema internacional. Opera-se, portanto, uma alteração nos custos e incentivos de mudança do sistema.
2. Poder crescente insufla ambições crescentes por parte dos estados candidatos a potência.
3. Poder crescente resulta, ainda, em interesses mais amplos e maiores comprometimentos internacionais para os estados elegíveis. A expansão econômica teria como consequência a assunção de maiores obrigações e empreendimentos internacionais a serem defendidos, tais como o acesso a mercados e matérias-primas e a manutenção de bases e alianças (LAYNE, 1993).

No que se refere ao fator **anarquia**, merecem destaque o **balanceamento** e os efeitos da **emulação** (LAYNE, 1993). Grandes diferenças na distribuição de poder levariam ao balanceamento pelo medo de que uns utilizem suas capacidades contra os outros. Antecedentes históricos comprovariam a referida tese. A Inglaterra e a Áustria no século XVII e a Alemanha no fim do século XIX seriam exemplos de países que, influenciados pela unipolaridade de França e Inglaterra respectivamente, buscaram o *status* de grande potência, evidenciando, segundo Layne (1993), a forte correlação entre a unipolaridade e a emergência de grandes potências.

² Note-se que, 13 anos depois dessa previsão, Layne (2006a) reconsidera sua opinião, afirmando que a multipolaridade teria lugar no curso das próximas duas décadas (2010 e 2020).

Quanto ao fenômeno da emulação e seus efeitos para a emergência de grandes potências e o conseqüente declínio de uma hegemonia, Layne (1993, 2006a) endossa algumas das considerações de Gilpin acerca da temática, a saber: tem lugar o chamado **paradoxo da hegemonia**, ou seja, a difusão de habilidades econômicas, tecnológicas e organizacionais para outros estados (emulação) resulta na **perda de vantagem comparativa por parte do hegêmona**.

Some-se a isso o fato de que o custo de sustentar a preponderância corrói a força econômica do hegêmona, diminuindo suas capacidades (LAYNE, 1993). Em outras palavras, perpetuar a dominação estadunidense fazendo frente a gastos crescentes por meio de uma maior carga tributária, da redução do consumo interno estadunidense e da diminuição da inversão em programas domésticos, por exemplo, acelerará o enfraquecimento da base econômica em que a dominação se apóia (LAYNE, 2006a).

Particularmente, a **super-extensão imperial** – ou seja, a perda do dinamismo econômico em face de gastos com defesa – seria acarretada pelas seguintes dinâmicas: 1) uma possível emergência simultânea de novas potências em mais de uma região estrategicamente importante levaria a gastos excessivos decorrentes da atuação estadunidense concomitante nessas regiões; 2) a possível sucumbência à “tentação hegemônica” – uso promíscuo do poder militar e início de muitas guerras – demandaria forças cada vez maiores, ocasionando gastos crescentes (LAYNE, 2006a).

Assim, para Layne (2006a), a maior “barreira à entrada” de outros estados no rol das grandes potências, a dominação militar estadunidense, sucumbirá porque, para garanti-la, os EUA teriam que aumentar suas forças, o que levará a gastos insustentáveis. As dificuldades econômicas em manter a dominação militar dos EUA (e a conseqüente perda de tal dominação) diminuirão os custos do balanceamento para os estados elegíveis.

Ademais, os prolongados déficits na balança comercial e nas contas públicas estadunidenses – o que Layne (2006a) denomina de **super-extensão fiscal** – não poderiam ter seus efeitos contornados por muito mais tempo.

Desse modo, segundo esse autor, nas próximas duas décadas (2010 e 2020), os EUA se confrontarão com a seguinte realidade geopolítica: estrangimentos internos servirão de estopim para a mudança da distribuição internacional de poder,

o que, por sua vez, exacerbará os efeitos da super-extensão fiscal e estratégica dos EUA.

Diante disso, o melhor, do ponto de vista da consecução dos interesses estadunidenses, seria a adoção do que Layne (1993) chama de **independência estratégica**³, que consiste em relegar ao balanceamento regional e global a tarefa de impedir a emergência de um hegêmona na região da Eurásia (onde se concentram os principais candidatos à posição de grande potência), sendo que os EUA apenas se comprometeriam militarmente se outros estados falhassem em contrabalançar um hegêmona em potencial naquela região.

Tal estratégia faria com que os EUA se beneficiassem de suas vantagens nucleares e geográficas – imunidade estratégica e menor ameaça na percepção dos demais estados que comporiam o sistema multipolar. Possibilitaria, ainda, o uso do *buck-passing*: deixar que outros interfiram primeiro e arquem com os conseqüentes custos. Consistiria, portanto, na estratégia de segurança estadunidense ótima ou ideal, por coadunar com os incentivos estruturais e possibilitar a consecução dos interesses dos EUA em um ambiente multipolar. Além disso, evitaria ações provocativas frente às demais potências, diminuindo rivalidades e atraindo aliados. Teria, ainda, grandes chances de aumentar o poder relativo dos EUA, especialmente, em função dos menores gastos (LAYNE, 1993).

Em contraposição, o que Layne (2006a) intitula de uma “grande estratégia hegemônica” não levaria à maior segurança dos EUA. Isso ocorreria pelas seguintes razões: 1) ao longo do tempo, grandes potências, inevitavelmente, emergirão e balancearão contra a dominação dos EUA; 2) a persecução de uma grande estratégia hegemônica insuflará o terrorismo contra os EUA perpetrado por grupos como a Al Qaeda; 3) até que novas potências surjam, os EUA sucumbirão à “tentação hegemônica” – empregarão suas capacidades militares de forma promíscua e se envolverão em conflitos desnecessários; e 4) ao longo do tempo, a grande estratégia hegemônica levará à super-extensão imperial.

Por sua vez, uma estratégia de hegemonia benevolente seria ineficiente na manutenção da hegemonia devido ao pressuposto de que estados contrabalanciam hegêmonas, mesmo que estes se afirmem benevolentes, uma vez que

³ Conceito este equivalente ao de *offshore balancing* explorado também por Mearsheimer (2001). Em obra posterior à de 1993, Layne (2006a) privilegia o uso do termo *offshore balancing* em detrimento do termo independência estratégica.

constrangimentos sistêmicos (balanceamento, taxas de crescimento desiguais e emulação) impelem estados que possuem capacidades para tanto à busca do *status* de grande potência (LAYNE, 1993).

Tal estratégia lograria, tão somente, abrir espaço para o *free-ride* militar e econômico, que contribui para a corrosão da proeminência do hegêmona. Os gastos desse com segurança acabariam por enfraquecer os fundamentos internos de sua posição externa. Por outro lado, aqueles estados que dedicam menores recursos à segurança têm maiores possibilidades de alocação de recursos para investimentos econômicos produtivos. Podem, ainda, receber tecnologia e riqueza providas pelo hegêmona (LAYNE, 1993).

Além disso, quaisquer estratégias de manutenção da hegemonia seriam malogradas em razão do fato de que a insistência em angariar concessões dos demais estados através do *linkage* feito pelos EUA entre suas forças militares e outros domínios aumentaria os incentivos ao contrabalanceamento de seu poder (LAYNE, 1993).

2.3 Wohlforth e a defesa do engajamento efetivo como comportamento-ótimo

Por sua vez, Wohlforth (1999) caracteriza o período pós-Guerra Fria como uma unipolaridade sem precedentes na história moderna, o que consubstancia seu argumento de que os EUA poderiam sustentar, a longo prazo, sua posição como superpotência única no sistema internacional.

Buscando refutar o argumento de que a unipolaridade seria instável por definição, Wohlforth (1999) propõe a seguinte questão: como explicar a cooperação continuada e a ausência da política de balanço de poder desde 1991? A esse respeito, o autor apresenta três proposições:

1. O sistema é, inquestionavelmente, unipolar, pois os EUA possuem uma margem de superioridade sobre os próximos estados mais poderosos e, até sobre esses em conjunto, não observada nos últimos dois séculos⁴. É o primeiro estado líder da história internacional moderna com preponderância decisiva em todos os componentes de poder: econômico, militar, tecnológico

⁴ Wohlforth (1999) define a unipolaridade como aquela estrutura na qual as capacidades de um estado são de tal ordem que não podem ser contrabalançadas.

e geopolítico (elementos materiais de poder). Descrever essa concentração de poder, quantitativa e qualitativamente sem precedentes, como um momento seria um equívoco.

2. A unipolaridade atual favorece a paz, pois a vantagem de poder estadunidense elimina uma fonte de conflito característica de sistemas prévios que é a rivalidade ou a disputa pela liderança do sistema. Nenhum outro estado pode dar-se ao luxo de uma investida cujas bases de sucesso residam na prevalência sobre os EUA em uma guerra ou em situações de rivalidade continuada. Paralelamente, a unipolaridade minimiza a competição por segurança entre as demais grandes potências, pois, como líder do sistema, os EUA possuem os meios e a motivação para sustentar instituições-chave de segurança que abrandam conflitos locais. Sendo os custos do balanceamento contra os EUA percebidos como altos em demasia, há incentivos para o *bandwagon* (agir em concordância com os EUA).
3. A unipolaridade atual é, portanto, pacífica e durável, pois nenhum outro ator encontra-se na posição de superar os EUA em quaisquer dos elementos de poder. Além disso, ao contrário dos EUA, os atuais candidatos a futuros pólos do sistema: Japão, China, Alemanha e Rússia enfrentariam oposição regional contra investidas suas rumo a um papel de maior proeminência no sistema. A durabilidade da atual configuração de poder, ao contrário do preconizado pela maioria dos estudiosos de relações internacionais, poderia ser beneficiada pelo **engajamento efetivo dos EUA**⁵.

Quanto à primeira proposição de que o sistema internacional contemporâneo seja unipolar, Wohlforth (1999) afirma que tal caracterização depende da comparação da atual distribuição de poder com as predecessoras. Para tanto, dois momentos históricos, em que houve uma grande concentração de poder em um

⁵ Embora reconheça que a estratégia perseguida pelos EUA terá impacto pequeno sobre o sistema internacional, na medida em que esse é, no limite, definido pela distribuição de capacidades em seu interior, Wohlforth (1999) assim explica sua defesa do engajamento efetivo: "Possuindo uma preponderância de poder inquestionável, os EUA são mais livres que a maioria dos outros estados para desconsiderar o sistema internacional e seus incentivos. No entanto, porque o sistema é construído em torno do poder estadunidense, cria demandas para o engajamento dos EUA. Quanto mais eficientemente Washington responde a tais incentivos e fornece ordem, mais longo e pacífico o sistema. Certamente, escolhas políticas tendem a afetar apenas nas margens o crescimento diferencial de poder. Entretanto, dado que a unipolaridade é mais segura e mais barata que a bipolaridade ou a multipolaridade, vale investir em seu prolongamento" (WOHLFORTH, 1999, p. 8: tradução livre).

estado, são escolhidos como base de comparação. Assim como Layne (1993), Wohlforth também recorre a Waltz (1979) no empreendimento de uma comparação quantitativa entre estados: "para figurar como pólos no sistema, os estados devem destacar-se em todos os componentes de poder: tamanho da população e do território; disponibilidade de recursos, capacidade econômica, força militar e competência" (p. 134). Wohlforth (1999) afirma que dois estados possuíam tal característica em 1990 (EUA e URSS). Diante da decadência da URSS e não tendo ocorrido a emergência de nenhum novo pólo, o sistema contemporâneo seria unipolar.

Contudo, o autor admite que a realidade é mais complexa do que o cálculo acima possa sugerir. Apesar de o sistema internacional daquele período ser considerado bipolar, as capacidades das duas potências no curso da Guerra Fria não eram iguais. Estudos realizados por Russett, na década de 1980, e Nye & Nau, 10 anos mais tarde, chegaram à igual conclusão de que os EUA eram, à época dos referidos estudos, um ator hegemônico unicamente poderoso e com um portfólio de capacidades nunca detido pelo Reino Unido.

Após a publicação de tais estudos, verificou-se a derrocada da URSS e, segundo Wohlforth (1999), os EUA mantiveram sua supremacia militar, sua cota do produto mundial, manufaturas, produção tecnologicamente avançada; incrementaram sua posição de liderança no que se refere à produtividade e reconquistaram ou reforçaram sua liderança em setores industriais estratégicos.

Mesmo reconhecendo limitações nas medidas tradicionalmente usadas para a análise de capacidades relativas, Wohlforth (1999) afirma a unipolaridade do sistema internacional contemporâneo argumentando que os EUA possuem liderança tecnológica em todos os setores tidos como promissores para o século XXI, sendo a combinação de vantagens materiais quantitativa e qualitativamente sem precedentes.

Os EUA também apresentam uma posição geopolítica singular, são o único estado com capacidade de projeção global de poder, possuem capacidade de produção de um sistema de dominação terrestre defensiva, detêm a única marinha *blue-water*, dominam o ar, possuem uma postura nuclear que pode lhes conferir vantagem em um primeiro ataque e abastecem continuamente os investimentos de décadas em logística militar, comando, controle, comunicação e inteligência. Comprometem 3% do PIB com defesa, o que supera, em termos absolutos, os

gastos das demais potências em conjunto, sendo essas aliadas. Seus gastos com pesquisa e desenvolvimento na área de defesa são provavelmente maiores que os gastos dos demais países somados. Não há, ademais, evidências de balanceamento, sendo que os gastos com defesa por parte das outras potências foram reduzidos em maior escala que os estadunidenses (WOHLFORTH, 1999).

Uma análise qualitativa, baseada em dados históricos, corroboraria as conclusões obtidas com a análise quantitativa. Quantitativamente, o índice COW (Projeto *Correlates of War*) aponta o Reino Unido como um ator especialmente poderoso de 1860 a 1870 e a mensuração pelo PIB destaca os EUA pós II Guerra Mundial. No entanto, a análise quantitativa negligencia a clareza da balança para os tomadores de decisão ou a percepção acerca das capacidades relativas por parte desses. Os homens de estado compreenderiam mais facilmente a distribuição de poder, particularmente após a ocorrência de eventos como guerras que testam tais capacidades; com a ressalva de que quanto maior o número de beligerantes, menor o teste de capacidades (WOHLFORTH, 1999).

Além disso, tais índices não dizem acerca da abrangência da liderança: o atual *gap* de poder entre os EUA e as potências de segundo escalão é bem maior do que qualquer índice apontaria, pois a concentração de recursos é simétrica. Ao contrário de estados especialmente poderosos no passado, os EUA lideram em todos os elementos de poder material: econômico, militar, tecnológico e geográfico (WOHLFORTH, 1999).

No curso da Pax Britânica e no início da Guerra Fria, diferentes índices apontam uma concentração de poder não usual no estado líder. No entanto, o *gap* de poder percebido era bem menor do que os índices sugerem em função de portfólios de poder assimétricos, recorrentes na história moderna. O fenômeno atual que consiste em uma concentração simétrica de poder apontaria para mudanças no funcionamento da política internacional (WOHLFORTH, 1999).

Outro argumento que evidencia a unipolaridade consiste no fato de que não há um ator no sistema cuja provável reação interfira em todos os cálculos estratégicos dos EUA, não importando em que lugar do mundo esteja este país atuando, nos moldes do ocorrido no curso da Guerra Fria. A exemplo, a reação da China à política estadunidense para a Ásia importa nos cálculos dos EUA para esta região específica; o mesmo não se pode dizer quanto à reação daquele país à política estadunidense para o Oriente Médio (WOHLFORTH, 1999).

No que se refere à característica pacífica da unipolaridade, a atual configuração de poder implicaria a ausência de guerra entre as grandes potências e níveis baixos de competição por prestígio e segurança por duas razões, a saber: a vantagem de poder do estado líder remove da política internacional o problema da rivalidade hegemônica e reduz os incentivos à política de balanço de poder — argumento baseado nas teorias da estabilidade hegemônica e da balanço de poder que, apesar das dificuldades relativas à sua compatibilização, prevêem ambas que a unipolaridade será pacífica (WOHLFORTH, 1999).

A teoria da estabilidade hegemônica estipula que estados especialmente poderosos forjam ordens internacionais que são estáveis até que taxas de crescimento de poder diferenciadas produzam um estado insatisfeito, com capacidade de desafiar a liderança do estado dominante. Quanto maior e mais clara for a concentração de poder no estado líder, mais pacífica a ordem internacional a ele associada. Ocorrerá conflito entre o líder e o seu desafiante quando houver discordância quanto ao seu poder relativo: o líder pensa poder sustentar o *status quo* e o desafiante pensa poder transformá-lo (WOHLFORTH, 1999).

A configuração de percepções e expectativas necessárias para a produção de conflito é mais provável sob as seguintes circunstâncias: quando o *gap* entre o líder e o desafiante é pequeno e/ou quando o desafiante supera o líder em alguns elementos de poder estatal, mas não em outros, e há discordância quanto à importância relativa de tais elementos. Donde se conclui que tanto a composição quanto o tamanho da vantagem de poder do líder importam para a paz (WOHLFORTH, 1999).

Em suma, a unipolaridade atual seria pacífica particularmente em função da concentração de poder estadunidense sem precedentes, que não proporciona as circunstâncias nas quais é mais provável a rivalidade hegemônica.

Aqueles que advogam a premissa, proveniente da teoria da balanço de poder, de que um sistema anárquico de estados apresenta uma tendência ao equilíbrio, uma vez que poder sem contrapeso é um perigo potencial para os demais, negligenciam o fato de que, enquanto o sistema permanece unipolar, a teoria prevê que o sistema permanecerá pacífico. Portanto, não é o caráter pacífico ou não que está em discussão, mas a durabilidade ou não desta configuração de poder (WOHLFORTH, 1999).

Se se admite que a bipolaridade oferece menor probabilidade de guerra por reduzir as incertezas da multipolaridade, o mesmo raciocínio pode ser aplicado à unipolaridade. Enquanto essa persistir, há pouca incerteza quanto à escolha de alianças ou ao cálculo de poder. A única opção das potências de segundo escalão é bandear-se para o lado da única superpotência ou privar-se de ações que resultem em sua inimidade focalizada.

A proximidade com a superpotência faz com que as políticas de segurança das potências de segundo escalão estejam de acordo com as preferências do único pólo, o que reduz a probabilidade de que estas se envolvam em conflitos por poder e prestígio. A superpotência explora a dependência dos demais estados no que tange ao provimento de segurança, bem como sua vantagem de poder, na manutenção de um sistema de alianças que previne o conflito entre potências de segundo escalão (WOHLFORTH, 1999).

Em resumo, tanto a teoria da balança de poder quanto a teoria da estabilidade hegemônica apresentam hipóteses em que concentrações de poder favorecem a paz. A primeira afirma que quanto menor o número de pólos, menor a incerteza e, portanto, menor a probabilidade de conflito. Já a segunda sustenta que um portfólio de poder abrangente a favor do estado líder elimina a rivalidade pela hegemonia e os incentivos pela competição por poder e prestígio entre as potências de segundo escalão. Ressalve-se, contudo, que a unipolaridade não implica no fim dos conflitos, nem na possibilidade de interferência dos EUA em todas as situações conflitivas (WOHLFORTH, 1999).

Finalmente, no que tange à afirmação de que a unipolaridade seja durável, Wohlforth (1999) sustenta que as bases da unipolaridade residem em: a) tamanho e abrangência do *gap* de poder separando os EUA dos demais estados (o que implica que qualquer mudança deve ser forte e durável para que produza efeitos estruturais); b) geografia: a localização importa na medida em que os estados candidatos a figurarem como pólos encontram-se na região da Eurásia, sendo que uma tentativa por parte de qualquer destes no intuito de atingir uma posição de maior preponderância no sistema geraria uma reação local imediata⁶. Assim, o

⁶ Em um sistema global em que a única potência encontra-se além mar do ponto de vista dos aspirantes a potência, os imperativos regionais são maiores do que os sistêmicos no que se refere ao comportamento de tais estados, todos localizados na Eurásia. A distância entre os aspirantes a potência e os EUA minimiza a saliência da unipolaridade para os primeiros e a proximidade entre esses põe em relevo, para cada qual, as capacidades dos vizinhos (WOHLFORTH, 2002).

montante de poder necessário à manutenção da unipolaridade é menor do que o apregoado por muitos estudiosos de política internacional (WOHLFORTH, 1999).

Nesse sentido, aqueles que afirmam que a unipolaridade terá fim em breve em consequência do balanceamento, da integração regional ou de taxas diferenciadas de aumento de poder negligenciam o tamanho e a abrangência do *gap* de poder entre os EUA e os demais estados, bem como as vantagens conferidas a esse país por sua localização (WOHLFORTH, 1999).

Ademais, o chamado balanceamento externo, por meio da formação de alianças, não é automático. Alianças não são fenômenos estruturais, de forma que há grandes dificuldades relacionadas à política de alianças, as quais são evidenciadas pela história internacional. É árdua a coordenação de alianças contra-hegemônicas devido à preocupação de seus componentes em serem abandonados (deserção) ou arrastados para conflitos de seus aliados e a comportamentos como: *free-ride* (carona), *buck-passsing* (relegar a outro ator uma investida contra um terceiro e os seus custos) e *bandwagon* (bandear-se para o lado do mais poderoso em prol de seus favores). Contrabalançar contra os EUA é tarefa ainda mais difícil, pois corre-se o risco de que esse estado se alie a potências locais, promovendo-as no sistema internacional para minar as investidas de um dado estado vizinho (WOHLFORTH, 1999).

Para pôr fim à unipolaridade, são necessários gastos com a indústria de defesa e com mecanismos de projeção de poder comparáveis aos estadunidenses, o que demandaria a unificação regional ou a emergência de unipolaridades regionais. Enquanto durar a unipolaridade, o real balanceamento é ineficaz; este só funcionará quando houver uma mudança na distribuição de capacidades (WOHLFORTH, 1999; 2002).

Das referidas considerações, decorrem algumas implicações para a grande estratégia estadunidense. De acordo com a concepção tradicional, os tomadores de decisão devem se preparar para o retorno da multipolaridade. Já para Wohlforth (1999), fazer menos é pior que fazer demais.

Afirma que, em um sistema unipolar, é provável que o único pólo do sistema sustente uma intensa tendência ao intervencionismo, exercendo uma espécie de gestão global da balança de poder, de modo a adequar a ordem internacional aos seus interesses. Segundo este autor, a adoção de uma **postura intervencionista** por parte dos EUA pode contribuir para que a unipolaridade seja preservada por

mais tempo. Isso porque o não provimento de segurança por parte dos EUA poderia insuflar um incremento das capacidades militares das potências de segundo escalão que teriam que prover sua própria segurança. Tal incremento (equivalente ao balanceamento interno) poderia resultar em uma mudança mais rápida da estrutura (WOHLFORTH, 1999).⁷

Finalmente, o autor pondera que quanto mais clara a distribuição de poder, menos provável é a ocorrência de guerras para testá-la. Dessa forma, os gastos militares das potências de segundo escalão são menores, o que possibilita a preservação da unipolaridade a custos não tão elevados, donde advém que os gastos da superpotência com defesa diminuirão (previsão oposta à de Layne que sustenta que os gastos estadunidenses com defesa aumentariam, atingindo níveis insustentáveis).

2.4 Proposta de teste das conseqüências previstas por Layne para o engajamento efetivo dos EUA

Em poucas palavras, tem-se que, para Layne (1993, 2006a), o curso de ação que denomina de estratégia de preponderância ou de grande estratégia hegemônica não lograria impedir a emergência de novas grandes potências. Contrariamente, levaria outros estados a buscar o balanceamento de poder em face dos EUA. A busca da preservação da unipolaridade e o engajamento efetivo (em detrimento da preparação para a multipolaridade e da independência estratégica) resultariam,

⁷ Neste ponto, porém, Wohlforth (1999) parece negligenciar que um mero incremento de capacidades militares por parte dos aspirantes a potência não seria suficiente para desbancar a unipolaridade. Para que a unipolaridade tenha fim pela via do balanceamento, o incremento de capacidades militares deve ser tal que compense as vantagens detidas pelos EUA: o tamanho e a abrangência do *gap* de poder entre os EUA e os demais candidatos a potência e a posição geográfica daquele país, variáveis introduzidas na discussão pelo próprio autor em tela. Além disso, quando da apresentação do argumento ora discutido (de que a unipolaridade teria fim mais rapidamente na ausência de engajamento por parte dos EUA, uma vez que tal comportamento levaria a uma elevação das capacidades militares de outros países), o autor desconsidera que a viabilidade do incremento de capacidades militares por parte dos candidatos a potência depende das condições econômicas internas de cada qual destes estados e independe da ação dos EUA em questões de segurança. Em obra posterior, Wohlforth (2002) parece rever sua opinião a esse respeito, aproximando-se de nossas ponderações. Quando da análise do argumento proferido por outros estudiosos de relações internacionais de que o engajamento efetivo acarretaria o balanceamento contra os EUA (argumento esse diametralmente oposto ao argumento apresentado por Wohlforth em 1999, que alegava que o não engajamento é que seria o comportamento a produzir balanceamento), esse autor afirma que o engajamento efetivo não produzirá o balanceamento por parte de outros estados, posto que o comportamento balanceador não é uma variável dependente da estratégia perseguida pelos EUA: a contrário senso, o balanceamento depende da distribuição de capacidades no sistema.

segundo Layne (1993), no acirramento de rivalidades com relação aos EUA, no conseqüente balanceamento de outros estados em face desse país e na exaustão dos recursos estadunidenses diante de gastos supostamente excessivos com defesa – esta última conseqüência equivaleria ao fenômeno de super-extensão imperial. Paralelamente, o crescimento diferenciado operaria a favor dos candidatos a potência que investiriam produtivamente os recursos poupados com sua defesa. Tais desdobramentos acabariam por acarretar a mudança da estrutura unipolar do sistema internacional contemporâneo.

Por outro lado, Wohlforth (1999) sustenta que, em função de determinadas características do sistema internacional contemporâneo, os gastos com defesa associados à manutenção da posição de preponderância não seriam de tal monta que pudessem acarretar o declínio decorrente da super-extensão. Ademais, a formação e a atuação de uma eventual coalizão contrabalanceadora produziriam significativos custos e dificuldades de ação coletiva que inviabilizariam seu funcionamento efetivo e, ainda, poderiam ser explorados pela potência unipolar como forma de dificultar ainda mais a atuação dessa eventual coalizão.

Diante do resultado encontrado no trabalho monográfico anteriormente citado, qual seja: a tendência ao engajamento efetivo por parte dos EUA; da assertiva de Layne (1993) de que o intervencionismo levaria ao fenômeno de super-extensão imperial; da contradita veemente de Wohlforth (1999); e da lacuna teórico-empírica no que tange à realização de um estudo sistemático acerca da ocorrência ou não de um processo de mudança sistêmica na atualidade, propõe-se averiguar a tendência de observância ou não do fenômeno de super-extensão imperial no atual sistema internacional.

Ressalvado o fato de que o teste das tendências de mudança sistêmica pode ser realizado de diversas formas, buscar-se-á verificar em que medida estaria em curso um dos desdobramentos previstos por Layne (1993) como conseqüência do engajamento efetivo dos EUA, qual seja: o fenômeno da super-extensão imperial. Para tanto, intentar-se-á avaliar em que medida os gastos estadunidenses com defesa autorizam a afirmação de que o referido fenômeno teria lugar na atualidade.

2.5 O balanceamento sob nova roupagem?

Neste ponto, é importante que justifiquemos nossa escolha com relação ao estudo de uma das conseqüências previstas por Layne (1993, 2006a) para a observância do engajamento efetivo por parte dos EUA, a super-extensão imperial, em detrimento de outra conseqüência também prevista por esse autor, o balanceamento.

Sobre o balanceamento na unipolaridade atual, Layne (2006b) levanta as seguintes questões:

1. A suposta benevolência dos EUA impediria que esse estado sofresse balanceamento?
2. Após o fim da Guerra Fria, houve balanceamento contra os EUA?
3. Quanto tempo vai durar a unipolaridade?

Respondendo às supracitadas questões, o autor apresenta os seguintes argumentos centrais:

1. Há fortes razões para que duvidemos da alegação de que outros estados enxergam a supremacia dos EUA como não ameaçadora, de modo que essa suposta percepção de benevolência não seria capaz de impedir a ocorrência de balanceamento contra os EUA.
2. A unipolaridade não alterou a dinâmica da política internacional: outros estados sempre terão incentivos fortes para tentar equiparar suas capacidades às capacidades do mais poderoso, mesmo que esse não coloque uma ameaça existencial a eles.
3. A grande estratégia expansionista dos EUA reforça a percepção de outros estados de que o poder dos EUA é ameaçador e, conseqüentemente, o imperativo de balanceamento que age sobre as demais potências do sistema. Dessa forma, a unipolaridade terá fim (e o balanceamento contribuirá sobremaneira para tanto) antes da previsão de Wohlforth (1999), qual seja: 2030.

Deve-se ressaltar que, para Layne (2006a, 2006b), o balanceamento contra os EUA já se encontra em curso, isto é, o período posterior ao fim da Guerra Fria não constitui uma exceção à regra de que grandes concentrações de poder em um estado levam ao balanceamento por parte dos demais estados em condições para tanto. Contudo, o fato de que o resultado do balanceamento não foi o equilíbrio da balança de poder teria dificultado o reconhecimento das práticas balanceadoras⁸. Tal reconhecimento também teria sido dificultado por um conceito restrito de balanceamento.

Sendo assim, na tentativa de contribuir para o debate acerca da ocorrência ou não de balanceamento no atual sistema internacional, Layne (2006b) defende ser necessário rever o conceito de balanceamento. Nesse sentido, o autor afirma que os estudiosos da temática se dividem entre aqueles que defendem a emergência de novas formas de balanceamento e aqueles que se apegam à definição tradicional do fenômeno. Esses dois grupos de estudiosos divergem quanto aos *instrumentos* utilizados para o balanceamento e à *motivação* que leva os estados ao mesmo.

O primeiro grupo define balanceamento em termos de *hard power*, isto é, o balanceamento tem a ver com o uso de poder militar e/ou de alianças para conter um hegêmona que ameaça a sobrevivência dos estados balanceadores. Para o segundo grupo, os EUA não colocam uma ameaça existencial para as demais potências, de modo que essas podem usar de instrumentos não militares para a contenção de impactos negativos trazidos pelas políticas empreendidas pelos EUA (LAYNE, 2006b).

Segundo Layne (2006b), a definição de balanceamento apenas como uma resposta militar a uma ameaça existencial seria insuficiente no intuito de captar as dinâmicas geopolíticas na era da hegemonia dos EUA. Em razão das formidáveis capacidades de *hard power* dos EUA, os demais estados acham difícil e possivelmente perigoso engajar-se em contrabalanceamento tradicional (*hard balancing*) em face do hegêmona. Em um mundo unipolar, os estados devem adaptar-se à hegemonia dos EUA e buscar estratégias balanceadoras que evitem a confrontação militar direta com o hegêmona.

⁸ Nesse sentido, Layne (2006b) sustenta ser verdade que os esforços de balanceamento têm falhado em criar uma nova constelação de poder no sistema internacional, mas que o fato de que a multipolaridade ainda não substituiu a unipolaridade não significa que não houve balanceamento. O argumento assim prossegue: é preciso diferenciar as *intenções* que movem os atores dos *resultados* alcançados por suas ações. O balanceamento (comportamento empreendido no nível das unidades) não pode ser confundido com o efetivo alcance do equilíbrio (que é um resultado sistêmico).

Novas formas de balanceamento teriam, então, emergido em face de um hegêmona atual e sobrevivente (em contraste com aspirantes a hegêmona enfrentados no passado). Exemplo dessas novas formas de balanceamento seria o *soft balancing* que, para Layne (2006b), envolve o uso da diplomacia, de instituições internacionais e do Direito Internacional para constranger e deslegitimar as ações do hegêmona. Outros exemplos seriam: o terrorismo, o balanceamento opaco (balanceamento pela via do crescimento econômico) e o *semi-hard balancing* (balanceamento por meio da criação de subsídios que levem à autonomia em face dos EUA no que tange a questões de segurança) (LAYNE, 2006a).

Em texto posterior à obra *The peace of illusions*, Layne (2006b) se atém mais detidamente sobre o conceito de *semi-hard balancing*, conferindo ao mesmo uma nova denominação, a saber: *leash-slipping* (libertar-se das correntes). Na forma de balanceamento ora denominada pelo autor de *leash-slipping*, os estados não temem serem atacados pelo hegêmona, mas incrementam suas capacidades militares para maximizar sua habilidade de condução de uma política externa independente. Seriam exemplos de *leash-slipping*:

1. As aspirações britânicas, enunciadas entre 1945 e 1948, de criação de uma terceira força que viria a contrabalançar o poderio da URSS e dos EUA (tais aspirações seriam concretizadas pela defesa dos interesses britânicos no Oriente Médio e pela associação com a França e com membros do Império Britânico). Layne (2006b) afirma que a tentativa do Reino Unido de tornar-se uma terceira força não foi bem-sucedida porque o país não tinha capacidades materiais que dessem suporte àquela política, mas que esse seria um caso claro de *leash-slipping* na medida em que o interesse britânico em constituir uma terceira força era motivado pelo anseio de definir sua política externa independentemente dos EUA;
2. A tentativa do ex-presidente francês Charles de Gaulle de conter a hegemonia dos EUA por meio da busca de maior autonomia para a Europa, durante a década de 1960, também seria um exemplo de *leash-slipping*. A dura reação dos EUA, minando a associação entre França e Alemanha, teria sido responsável pela não concretização do objetivo de criação de mais um pólo no sistema; e

3. O estabelecimento, em 1999, da política de segurança e defesa da União Européia indicaria a ocorrência de uma tentativa européia de agir independentemente dos EUA em questões de segurança e política externa, sendo, portanto, um exemplo de *leash-slipping*.

Quanto ao conceito de *soft balancing*, embora Layne (2006a) o tenha abordado, pode-se dizer que foi Pape (2005) o autor que mais se dedicou à sua formulação. Para esse autor, na unipolaridade⁹, o *hard balancing* interno (incremento dos ativos bélicos de um país) é inviável em razão dos altos custos individuais nele envolvidos e do risco de reação focalizada da potência unipolar contra o estado que tenta balancear sozinho. Quanto ao *hard balancing* externo (formação de alianças militares), esse é dificultado pelo problema da ação coletiva. Para que venha a ocorrer, o *hard balancing* externo deve emergir subitamente uma vez que se, a contrário senso, os estados unem-se ao movimento contrabalanceador paulatinamente, a aliança acabará por enfrentar a potência unipolar ainda sem as capacidades necessárias para tanto. O movimento seria, então, minado já na sua origem.

Diante disso, os estados engajar-se-ão em estágios mais primários de balanceamento como o *soft balancing*. De acordo com Pape (2005), o *soft balancing* não desafia diretamente a preponderância dos EUA. Equivale ao uso de instrumentos não militares para atrasar, frustrar e enfraquecer políticas militares agressivas e unilaterais defendidas pelos EUA. Medidas de *soft balancing* podem complicar ou aumentar os custos de uso do poder extraordinário. Objetivam afetar,

⁹ Pape (2005) define a unipolaridade como aquela situação em que não há um único estado que possa, por si só, balancear contra o mais forte. Nesse caso, o balanceamento é possível, mas só pode ser realizado mediante a formação de uma grande coalizão. Uma consequência disso é que não funciona a estratégia de “passar o mico” (deixar que outro estado arque com os custos do balanceamento sozinho, em inglês *buck-passing*) porque não há estado que seja capaz de arcar sozinho com os custos do balanceamento (não há estado que possa “pegar o mico”). Esta situação difere de uma situação de multipolaridade desequilibrada. Nessa última, há também um estado com uma margem de poder grande para o enfrentamento do qual será igualmente necessária uma coalizão. Contudo, na multipolaridade desequilibrada, haverá um segundo estado com as capacidades necessárias à liderança da coalizão. A ausência desse segundo estado marca a passagem da multipolaridade desequilibrada para a unipolaridade. Já a hegemonia seria aquela situação em que a junção de estados não é capaz de balancear contra o mais forte. Quando um estado alcança a hegemonia global (isto é, quando é poderoso para além da possibilidade de ser contrabalanceado), desaparece do sistema internacional, como a própria definição de hegemonia sugere, a política de balanceamento de poder.

ainda que indiretamente, as perspectivas militares da potência unipolar. Exemplos de medidas de *soft balancing* seriam:

1. Um estado, cujo território serviria como base para a entrada da potência unipolar em um segundo estado, nega o uso de seu território por essa, obrigando-a ao empreendimento de estratégias ofensivas subótimas. Tal curso de ação teria sido seguido pela Turquia que negou o estacionamento de tropas terrestres estadunidenses em seu território antes da Guerra do Golfo II;
2. Quando da iminência do uso da força pela potência unipolar, um grupo de estados pressiona pela aprovação de instituições internacionais, estragando o elemento surpresa da intervenção dessa. Esse tipo de comportamento poderia ser exemplificado pela pressão de Alemanha, Rússia e França para que a Guerra do Golfo II fosse aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU;
3. Um grupo de estados forma um bloco econômico que favorece economicamente seus membros e não estende seus benefícios à potência unipolar¹⁰; e
4. Um grupo de estados sinaliza que resistirá à consecução futura das ambições da potência unipolar¹¹.

Pape (2005) admite que nenhuma dessas ações desafia diretamente o poder militar estadunidense, mas afirma que todas dificultam o exercício desse poder; impõem custos e constrangimentos imediatos à aplicação desse. Para esse autor, o *soft balancing*, pela via das instituições internacionais, diplomacia econômica e outros arranjos diplomáticos, tem sido um fator proeminente nas relações internacionais. Contudo, afirma que a continuidade da persecução de uma política de segurança nacional agressiva e unilateral por parte dos EUA resultará na

¹⁰ Embora o autor não tenha apresentado cursos de ação concretos que exemplifiquem a medida por ele citada, acreditamos que Pape (2005) refere-se, neste ponto, ao fortalecimento da União Européia.

¹¹ O autor tampouco fornece, de forma direta, exemplos para esta quarta medida. Entretanto, nossa percepção é a de que um dos casos narrados por ele seria condizente com tal comportamento. O caso corresponde às tentativas de China e Coréia do Sul (mediante a demanda de que os EUA assinem um tratado comprometendo-se a não invadir a Coréia do Norte) de evitar que o problema nuclear norte-coreano seja resolvido futuramente mediante a intervenção militar estadunidense.

intensificação do *soft balancing*¹². Assim, o *soft balancing* gradualmente evoluirá para o *hard balancing*, uma vez que o *soft balancing* pode estabelecer bases cooperativas que possibilitarão o *hard balancing* no futuro.

Analisando o conceito de *soft balancing*, Wohlforth & Brooks (2005) entendem que, para os estudiosos que o desenvolvem, o comportamento referente ao *soft balancing* é reflexo direto da concentração de poder nos EUA. No entanto, Wohlforth & Brooks (2005) questionam: seriam as ações estatais que possuem o efeito de constranger a política externa dos EUA uma consequência do imperativo sistêmico de balanceamento? Em outras palavras, não haveria explicações alternativas para tais ações?

Para Wohlforth & Brooks (2005), os proponentes do conceito de *soft balancing* falham em considerar outras explicações para os comportamentos que descrevem como *soft balancing*. Esses autores defendem que não se pode afirmar automaticamente que as ações de outros estados no sentido de constranger os EUA sejam explicadas pelo fenômeno de *soft balancing*.

Segundo Wohlforth & Brooks (2005), o argumento em favor do *soft balancing* combina aspectos de duas versões da teoria da balança de poder – a de Waltz (1979) e a de Walt (1987). Sendo assim, para que o argumento tenha o poder explicativo e preditivo que afirma ter, é preciso que nele estejam embutidos os mesmos mecanismos causais inseridos naquelas versões da teoria. A teoria da balança de poder conforme delineada por Waltz (1979, 2000) prevê uma tendência ao balanceamento em face de um hegêmona (definido como uma potência para cujo poder não há rival)¹³. Já para Walt (1987), o balanceamento contra os EUA

¹² No entanto, o autor adverte que o balanceamento não é inevitável: para contê-lo, bastaria o retorno estadunidense a políticas de segurança menos agressivas. Pape (2005) afirma que até a divulgação da *National Security Strategy* (NSS) de 2002, os demais estados do sistema percebiam uma ausência de intenções agressivas por parte dos EUA, daí a não-observância de balanceamento até então. A NSS de 2002 teria insuflado a emergência do balanceamento contra os EUA.

¹³ Quanto à versão da teoria da balança de poder formulada por Waltz (1979), Wohlforth & Brooks (2005) ressaltam que, na obra de 1979, Waltz afirma que a teoria da balança de poder por ele formulada prevê o balanceamento como resultado e não como estratégia a ser seguida individualmente por cada estado. Em outras palavras, em face de grandes concentrações de poder, a teoria prevê que o balanceamento será o resultado, mas tal teoria não teria como prever a forma pela qual os estados chegarão ao equilíbrio. Para Wohlforth & Brooks (2005), tal assertiva tornaria infalsificável a teoria, de modo que esses autores decidem ignorá-la. A decisão por ignorar a assertiva seria justificada ainda pelo fato de que, em obra posterior, Waltz (2000) afirma que a sua teoria prevê o balanceamento na atualidade contra a potência unipolar, confirmando o entendimento de que existe uma relação de causalidade entre concentração de poder e balanceamento e negando a assertiva por ele proferida em 1979.

dependerá não apenas da concentração de poder nesse país, mas das intenções de uso desse poder conforme reveladas pelo comportamento desse país.

Assim, devido à conexão entre as citadas versões da teoria da balança de poder e o argumento em favor do *soft balancing*, para que o novo conceito explique instâncias comportamentais tidas como *soft balancing*, é preciso que, em primeiro lugar, as ações levadas a cabo pelos supostos balaceadores estejam ligadas à concentração de poder nos EUA. As medidas de *soft balancing* devem ser medidas que não seriam empreendidas na ausência da concentração de poder nos EUA. Além disso, em segundo lugar, para contar como *soft balancing*, é preciso que as ações de balanceamento sejam tomadas em resposta à percepção de que a concentração de poder nos EUA é uma ameaça à segurança daqueles que balanceiam. Ao empreenderem medidas de *soft balancing*, os estados devem possuir a expectativa de constranger a ameaça colocada pelos EUA e de que o resultado de tal constrangimento será a sua maior segurança. Para Wohlforth & Brooks (2005), não contarão como *soft balancing* aquelas ações cuja expectativa é apenas frustrar as aspirações dos EUA sem afetar a capacidade desse país de ameaçar a segurança de outras potências¹⁴.

Na análise de alguns dos casos mais citados como exemplos de *soft balancing* – o apoio da Rússia ao programa nuclear iraniano; as alianças estratégicas da Rússia com a Índia e com a China; a maior coordenação militar entre os membros da União Européia; e a oposição de Rússia, França e Alemanha à Guerra do Golfo II –, os autores confrontam a explicação para tais comportamentos que se baseia no *soft balancing* a explicações alternativas fundadas em fatores não considerados pelos proponentes do conceito. Segundo esses autores, as tentativas de constrangimento do comportamento dos EUA podem ser explicadas pelos seguintes fatores: *interesse econômico*, preocupações com a *segurança regional*,

¹⁴ Neste ponto, é imperativo que apresentemos a seguinte ressalva: o requisito de que as ações de *soft balancing* tenham por objetivo alterar a capacidade dos EUA de ameaçar a segurança de outras potências para que contem como instâncias de balanceamento muito provavelmente não seria aceito pelos proponentes do conceito. Pelo que se depreende dos textos de Layne (2006b) e Pape (2005), todo comportamento de outras potências no sentido de constranger a atuação dos EUA é tido por esses autores como exemplo das novas formas de balanceamento, independentemente de objetivarem alterar as capacidades dos EUA ou não. Assim, a imposição desse requisito por parte de Wohlforth & Brooks (2006) deve ser entendida como uma tentativa de conferir maior rigor teórico à aplicação do conceito de *soft balancing*, aproximando-o do que seria um comportamento de balanceamento tradicional (com instrumentos diversos, mas objetivos semelhantes). No entanto, é preciso que se tenha claro que os proponentes do conceito não enunciam esse requisito e, muito provavelmente, não concordariam com o mesmo.

divergências quanto às *políticas mais adequadas* à resolução de problemas internacionais específicos e *incentivos políticos domésticos*.

É interessante notar que os casos tidos como exemplo de *soft balancing* geralmente envolvem a coordenação entre dois ou mais estados em áreas relacionadas diretamente à segurança, sendo que ao menos um desses estados é uma grande potência, a qual empreende cursos de ação que dificultam o alcance dos objetivos de política externa dos EUA (WOHLFORTH & BROOKS, 2005). No primeiro caso analisado, têm-se as alianças estratégicas da Rússia com a China e com a Índia. Para Wohlforth & Brooks (2005), tais alianças não foram motivadas pela intenção de balanceamento. A venda de armamentos para a China e para a Índia seria motivada por *interesses econômicos* da Rússia, uma vez que os produtos provenientes da indústria de defesa desse país são alguns dos poucos itens da pauta de exportações russa ainda com alto valor agregado. Além disso, a parceria também teria sido motivada por problemas de *segurança regional*: os três países enfrentam o terrorismo e nomeiam o combate a esse fenômeno como a principal tarefa a ser desempenhada pela aliança forjada entre eles. Deve ser destacado que não há cláusula de defesa mútua no âmbito dos acordos entre os três países em questão. Wohlforth & Brooks (2005) concluem que o objetivo dessas alianças não é o balanceamento do poderio dos EUA, de modo que o argumento em favor do *soft balancing* não explica a atitude desses países, a qual é mais bem explicada pelas variáveis *interesse econômico* e *preocupação com a segurança regional*.

O segundo caso analisado refere-se à conexão entre Moscou e Teerã. Também nesse caso os *interesses econômicos* (venda de tecnologia nuclear russa ao Irã) e a preocupação com a *segurança regional* (problemas relacionados à exploração de petróleo e outros recursos naturais no mar Cáspio) teriam motivado a relação entre Rússia e Irã.

O terceiro caso estudado por Wohlforth & Brooks (2005) corresponde à cooperação entre os europeus em questões de defesa. Os autores afirmam que essa não é motivada pela intenção de balanceamento. É, sim, uma forma de lidar com a perspectiva de que os EUA diminuam a sua presença no continente europeu. A possibilidade de que os EUA não mais intervenham no continente em caso de crises faz com que os europeus tenham que se preparar para lidarem sozinhos com tais eventualidades. Além disso, os autores argumentam que as forças ora criadas pelos europeus são complementares às forças estadunidenses no que se refere ao

manejo de operações de paz. Assim, não seriam adequadas na hipótese de que viessem a enfrentar as forças estadunidenses. Finalmente, há que se considerar que tais forças dependem do suporte dos EUA para operarem (transporte, comunicação, comando e controle *etc.*). As afirmações por parte de líderes europeus de que as mesmas destinam-se a contrabalançar o poderio dos EUA seria uma forma de gerar consentimento público com relação ao aumento de gastos destinados à defesa. O argumento de que tais gastos levariam a uma maior independência com relação aos EUA (embora não seja necessariamente verdadeiro) agradaria o público europeu, possibilitando tal aumento.

Finalmente, Wohlforth & Brooks (2005) analisam a oposição à Guerra do Golfo II. Nesse caso, os EUA enfrentaram a oposição de alguns de seus maiores aliados em uma questão considerada vital à segurança nacional estadunidense. Contudo, para os autores, a oposição ferrenha da Alemanha à guerra e a negativa da Turquia de que tropas estadunidenses fossem estacionadas em seu território foram motivadas por *questões políticas domésticas* e não pela intenção de balanceamento. No que se refere à Alemanha, a oposição à guerra foi usada como plataforma nas eleições para Chanceler em 2002: o anti-americanismo e a promessa de não envolvimento de recursos alemães no conflito teriam ajudado a eleger Gerhard Schroeder. Quanto à Turquia, os autores defendem que o governo desse país opunha-se à guerra em razão da preocupação com o impacto dessa no que tange a uma possível reivindicação de autonomia por parte da população curda residente na Turquia como reflexo de uma possível maior autonomia conferida aos curdos iraquianos após a queda de Saddam Hussein.

Já no que concerne à ação de França e Rússia em face da Guerra do Golfo II, a questão se complica na medida em que os representantes desses países afirmaram à época a intenção de retorno a um mundo multipolar. No entanto, os autores defendem que esse comportamento de oposição à guerra não é exemplo de *soft balancing*, sendo motivado por *interesses econômicos* de Rússia e França no Iraque (existência de contratos que poderiam ser quebrados com a queda de Saddam Hussein), por *diferentes entendimentos quanto à melhor política* a ser empreendida no caso em questão (entendimento tanto francês quanto russo de que a intervenção insuflaria o terrorismo, ao invés de diminuí-lo), por *questões de segurança regional* (tentativa francesa de exercício de liderança regional em assuntos de segurança), por *questões políticas domésticas* (baixo apoio interno ao

então presidente francês Jaques Chirac e uso da plataforma anti-americanista para a mudança desse cenário interno) e pela tentativa de conservar a importância do Conselho de Segurança da ONU como fórum de discussão de questões de relevo na cena internacional (uma vez que tanto França quanto Rússia têm poder de veto nesse fórum).

Em suma, em nenhum desses casos, o comportamento contrário aos EUA foi motivado por uma maior percepção de ameaça proveniente desse país. Nem tampouco visava a diminuir as capacidades dos EUA de prevalecer sobre as outras potências. Diante disso, Wohlforth & Brooks (2005) concluem que o novo conceito de *soft balancing* não é adequado na explicação dos comportamentos analisados pelos autores. As instâncias nas quais ele geralmente é aplicado equivalem a instâncias de barganha e não de balanceamento.

Após a exposição das discussões que vêm sendo recentemente empreendidas acerca das supostas novas formas de balanceamento, retornamos à justificativa relacionada à não eleição do balanceamento como objeto de estudo desta dissertação. Embora não concordemos totalmente com o tratamento da questão por parte de Wohlforth & Brooks (2005)¹⁵, endossamos a assertiva central desses autores no sentido de que o *soft balancing* não possui independência conceitual¹⁶. Os comportamentos que supostamente o compõem não passam de ações diplomáticas que não afetam a distribuição de capacidades no âmbito do sistema internacional no curto e médio prazos (e quiçá no longo prazo).

Acreditamos que o balanceamento capaz de transformar o sistema é o *hard balancing* (incremento dos ativos bélicos de um estado ou junção, em uma aliança, dos ativos bélicos de dois ou mais estados). Em outras palavras, apenas o balanceamento em conformidade com seu conceito tradicional poderia ocasionar o

¹⁵ Wohlforth & Brooks (2005) afirmam que a *intenção* de balanceamento é um requisito para que possamos considerar um comportamento como típico de um estado que balanceia (seja por meio do *soft balancing* seja por meio do *hard balancing*). Não concordamos com este requisito. Acreditamos que uma aquisição **significativa** de ativos bélicos por parte de um estado que tenha motivações domésticas ou regionais, por exemplo, poderá contar como *hard balancing* interno, mesmo que a intenção não tenha sido desafiar o poderio da potência unipolar. Isso se deve ao fato de que, ainda que consideremos a existência de necessidades logísticas típicas no enfrentamento de uma potência além-mar, grande parte dos ativos utilizados domesticamente (contra insurgências civis) ou regionalmente (contra adversários vizinhos) pode ser utilizada em um possível conflito contra a potência unipolar.

¹⁶ Ousamos estender o argumento desses autores, afirmando que as demais supostas novas formas de balanceamento como o *semi-hard balancing* ou *leash-slipping* de Layne (2006a, 2006b) tampouco possuem independência conceitual, sendo equivalentes a recursos diplomáticos disponíveis aos estados e que nada têm a ver com o balanceamento.

fim da unipolaridade atual. Desse modo, sendo nosso objetivo principal estudar a tendência de mudança do sistema internacional contemporâneo, deveríamos investigar se teve lugar o *hard balancing* (e não o *soft balancing* ou quaisquer outras supostas novas formas de balanceamento).

Não obstante, a maioria dos estudiosos da área defende que não houve *hard balancing* na vigência da unipolaridade. Até mesmo proponentes do *soft balancing* como Layne (2006a, 2006b) e Pape (2005) reconhecem que não houve *hard balancing* após o fim da Guerra Fria. Sendo assim, a mudança sistêmica pela via do balanceamento não se encontra em curso. Avaliar se há mudança do atual sistema internacional pela via do balanceamento seria um esforço vão¹⁷. Por outro lado, entendemos que não há respostas na literatura de Relações Internacionais para a ocorrência ou não da super-extensão imperial.

Para enfrentar o problema da mudança do sistema pela via da super-extensão, será primeiro necessário rever a literatura realista acerca da transformação sistêmica. Esse é o objeto do próximo capítulo.

¹⁷ Contudo, embora defendamos que é consensual a assertiva de que o balanceamento tradicional não está em curso no momento (nem interna, nem externamente), o que tornaria vão o estudo acerca de sua ocorrência na atualidade, entendemos que não é vão o esforço de avaliar qual a tendência de que possíveis esforços futuros de balanceamento venham a transformar o sistema internacional. Pretendemos realizar tal análise em um trabalho futuro.

3 A MUDANÇA POLÍTICA INTERNACIONAL

3.1 Introdução

No capítulo anterior, esclarecemos que o objetivo primeiro desta dissertação é analisar a tendência atual de mudança do sistema internacional. Intenta-se verificar em que medida a mudança internacional, nos termos previstos por Layne (1993, 2006a) como decorrência da estratégia de engajamento efetivo perseguida pelos EUA, já se encontra em curso. Nesse sentido, justificamos a escolha da super-extensão imperial como objeto de estudo, em detrimento do balanceamento, afirmando que há certo consenso entre os estudiosos de Relações Internacionais com relação à ausência do fenômeno de *hard balancing* na vigência da unipolaridade. Em não havendo *hard balancing*, não restariam dúvidas de que a mudança internacional pela via do balanceamento não se encontra em curso. Tal constatação, tomada em isolamento, apenas nos permite afirmar que o balanceamento, na acepção tradicional do termo, não tem ocorrido na atualidade, o que, em princípio, não implica que o sistema não possa ser futuramente transformado em consequência desse fenômeno.

Não obstante, neste capítulo, apresentamos as concepções de autores que questionam a própria viabilidade de que um sistema internacional unipolar como o atual venha a se transformar em bipolar ou multipolar pela via do balanceamento. Tais autores defendem que o estudo da mudança internacional deve se dar mediante a investigação da ocorrência de fenômenos domésticos, dentre os quais se destaca a super-extensão imperial.

Diante disso, no intuito de melhor qualificar o debate, em um primeiro momento, recorreremos a Gilpin (2002) de modo a esclarecer o que vem a ser a mudança internacional e a caracterizar diferentes fenômenos de mudança passíveis de ocorrência no âmbito dos sistemas internacionais. Posteriormente, realizamos uma rápida comparação entre as concepções de Gilpin (2002) e Waltz (1979) acerca da mudança internacional e esclarecemos o tipo de mudança que nos interessa nos limites deste trabalho. Passamos, então, a discutir a adequação da teoria da balança de poder na explicação das possibilidades de mudança no âmbito do sistema unipolar contemporâneo. Finalmente, apresentamos concepções alternativas à

referida teoria, as quais incluem fatores domésticos, ou seja, internos aos estados, na explicação do fenômeno da mudança internacional.

3.2 Alguns apontamentos teóricos sobre a mudança internacional

3.2.1 A teoria da mudança de Robert Gilpin: contornos gerais

O principal argumento de Gilpin (2002) é que os sistemas internacionais são estabelecidos pela mesma razão que leva à criação de quaisquer outros sistemas políticos e sociais: atores engajam-se em relações sociais e criam estruturas sociais no intuito de promover interesses políticos, econômicos *etc.* Dado que os interesses de alguns atores podem conflitar com os interesses de outros, os arranjos sociais tendem a refletir o poder¹ relativo das partes envolvidas, favorecendo os interesses dos mais poderosos.

Desse modo, uma pré-condição para a mudança política reside na observância de um descompasso entre o sistema social pré-existente e uma nova distribuição de poder, que incentiva os atores ora mais poderosos a promoverem mudanças no sistema, de forma que esse passe a refletir a nova configuração de poder. Nesse sentido, a análise da mudança política internacional deveria enfatizar os esforços de transformação das instituições internacionais e do sistema empreendidos por atores políticos (indivíduos ou grupos) no intuito de promoverem seus próprios interesses (GILPIN, 2002).

No estudo da temática, o autor em tela parte dos pressupostos abaixo listados acerca do comportamento estatal:

1. Um sistema internacional é estável se nenhum estado acredita que será lucrativa a tentativa de mudança;
2. Um estado tentará mudar o sistema se os benefícios excederem os custos esperados;

¹ Nos limites da obra ora apresentada (e também no âmbito desta dissertação), o conceito de poder refere-se às capacidades militares, econômicas e tecnológicas dos estados, estando excluídos elementos intangíveis (GILPIN, 2002).

3. Um estado buscará mudar o sistema por meio da expansão territorial, política e econômica até que os custos marginais de uma mudança adicional sejam iguais ou maiores que os benefícios marginais;
4. Assim que é atingido um equilíbrio entre os custos e os benefícios de uma mudança adicional e a expansão é alcançada, a tendência é que os custos econômicos de manutenção do *status quo* aumentem mais rapidamente que a capacidade econômica necessária a tal manutenção;
5. Se o desequilíbrio permanece, o sistema será mudado e um novo equilíbrio que reflita a nova distribuição de poder será estabelecido (GILPIN, 2002).

Note-se que um sistema em equilíbrio não implica a ausência de mudanças na interação entre os estados; entretanto, em geral, os conflitos, as alianças e as interações diplomáticas entre os atores do sistema tendem a refletir e preservar as características definidoras desse. Na ausência de benefícios agregados potencialmente advindos da mudança, o sistema permanece em estado de equilíbrio (GILPIN, 2002).

No entanto, desdobramentos domésticos e internacionais ameaçam a estabilidade do *status quo*. Para Gilpin (2002), o fator de maior desestabilização de sistemas internacionais é a tendência ao **crecimento de poder em taxas diferenciadas** entre os países, o que ocorre em razão de desdobramentos políticos, econômicos e tecnológicos². Com o tempo, a taxa diferenciada de crescimento entre os estados causa uma redistribuição de poder no sistema. Em razão de tal fenômeno e da mudança dos interesses individuais dos estados, o sistema passa do equilíbrio ao desequilíbrio. Esse último poderia ser definido como aquela situação em que desdobramentos econômicos, políticos e tecnológicos aumentaram consideravelmente os benefícios potenciais e/ou diminuíram os custos colocados a um ou mais estados quando da tentativa de mudança do sistema.

No estágio de desequilíbrio do sistema internacional, a despeito da redistribuição do poder entre as unidades, a hierarquia de prestígio, a divisão de território, a divisão internacional do trabalho e as regras que governam o sistema permanecem inalteradas, refletindo os interesses das antigas potências dominantes

² Inspirado na obra de Gilpin (2002), publicada pela primeira vez em 1981, Layne (1993, 2006a) também confere papel de destaque ao **crecimento de poder dos estados a taxas diferenciadas** como fator que determina a mudança internacional.

e a distribuição de poder prevalente à época da última mudança sistêmica. Restam abaladas, portanto, as fundações do sistema existente. Além disso, tal descompasso implica em perdas para as unidades ora poderosas. Essas perdas e os benefícios potenciais de uma mudança levam à crise do sistema (GILPIN, 2002).

Embora a resolução de tal crise por meio do ajustamento pacífico do desequilíbrio sistêmico seja possível, o principal mecanismo de mudança, ao longo da história, tem sido a guerra, mais especificamente a guerra hegemônica (que determina qual ou quais estados governarão o sistema). O acordo de paz que sucede à guerra hegemônica reordena as bases políticas, territoriais *etc.* do sistema. O ciclo da mudança é concluído na medida em que a guerra hegemônica e o acordo de paz criam um novo *status quo* e um novo equilíbrio que reflete a redistribuição de poder no sistema e seus demais componentes (GILPIN, 2002).

Apresentados os contornos gerais da teoria da mudança política internacional cunhada por Gilpin (2002), passa-se à definição de alguns termos relevantes ao melhor entendimento da mesma, quais sejam: estado, sistema internacional e tipos de mudança política internacional.

3.2.2 Esclarecimento de alguns dos termos relevantes ao entendimento da teoria da mudança internacional de Robert Gilpin

A definição de estado e de quais são seus interesses e objetivos serve à identificação de *quem* é o ator que busca mudanças no arranjo social aqui estudado – o *sistema internacional* – no intuito de promover *quais* interesses – os objetivos de política externa.

3.2.2.1 O estado: interesses e objetivos

Gilpin (2002) define o estado como uma organização que provê proteção e bem-estar em troca de renda, constituindo o principal mecanismo de provisão de bens públicos e superação do problema do comportamento oportunista, especialmente por meio da instauração e garantia dos direitos de propriedade. Do ponto de vista externo, a principal função do estado é proteger os direitos de propriedade de seus cidadãos e garantir a segurança pessoal de seus membros em relação aos cidadãos e ações de outros estados. Segundo este autor, as funções

internas e externas do estado e a natureza de *ultima ratio* de sua autoridade implicam que esse será o principal ator do sistema internacional³.

De acordo com Gilpin (2002), estritamente falando, estados não possuiriam funções de utilidade, ou seja, interesses ou objetivos próprios. Sua política externa seria determinada primordialmente pelos interesses de seus membros dominantes ou coalizões governantes. Ademais, para este autor, o estado não buscará maximizar seu poder ou o bem-estar de sua população, escolhendo um objetivo em detrimento do outro: engajar-se-á na tentativa de obtenção de uma combinação ótima de seus objetivos, sendo que o montante buscado dependerá da sua renda e dos custos dos produtos buscados.

Nesse ponto, Gilpin (2002) introduz o conceito de *curva de indiferença* detida por um ator, sendo essa definida por combinações satisfatórias e não necessariamente maximizadoras de objetivos. Tal conceito implica que, para o estudo da mudança internacional, não se mostra relevante a observação de uma suposta hierarquia de objetivos, mas do conjunto de objetivos de um estado e dos *trade-offs* que esse deve incorrer para alcançar uma combinação satisfatória dos mesmos.

A curva de indiferença de um estado pode mudar em razão de fatores internos (como a mudança das elites no poder) e/ou de fatores externos (como mudanças tecnológicas ou militares que alteram os custos de obtenção de determinados objetivos). Nesse sentido, uma mudança nos custos relativos dos objetivos buscados por um estado e/ou uma mudança em sua capacidade de atingir tais objetivos tendem a induzir uma mudança no comportamento desse estado. Desse modo, uma mudança nos custos relativos dos objetivos de segurança em relação aos custos de consecução dos objetivos de bem-estar e/ou uma mudança no poder ou na renda de um estado causarão, freqüentemente, mudanças correspondentes em sua política externa. Assim, a explicação da mudança política internacional é, em grande medida, uma questão de entendimento das mudanças observadas nas curvas de indiferença dos estados e nos objetivos específicos de política externa dos mesmos (GILPIN, 2002).

³ Tal assertiva não equivale à negação da existência de outros atores individuais e coletivos. Gilpin (2002) considera atores no sistema internacional as entidades capazes de levar suas demandas adiante efetivamente.

Embora os objetivos estatais tradicionalmente identificados ainda permaneçam relevantes (tais como controle de território, determinação do comportamento de outros estados e exercício de influência sobre a economia mundial), Gilpin (2002) defende que a distribuição de poder econômico e as regras que governam os regimes econômicos internacionais tornaram-se aspectos críticos no entendimento e determinação do processo de mudança política internacional. A título de exemplo, o autor afirma que a definição das regras que governam os direitos de propriedade de indivíduos para além das fronteiras de seu país tem sido um importante aspecto da mudança política internacional. Destaca, finalmente, a noção de interesses vitais, a qual, embora vaga, permanece importante no entendimento dos objetivos de política externa de um país. Será vital qualquer interesse para cuja obtenção ou manutenção um estado esteja disposto a guerrear (GILPIN, 2002).

3.2.2.2 Os sistemas internacionais

Para Gilpin (2002), um sistema é uma agregação de entidades diversas unidas por interações regulares de acordo com uma forma de controle. Uma vez criado, o sistema internacional provê um conjunto de constrangimentos e oportunidades no âmbito do qual grupos de indivíduos e estados buscam promover seus interesses.

Os limites (ou as fronteiras) de um sistema internacional são constituídos pelas percepções dos atores que o compõem. O sistema compreende os atores cujas ações e reações são levadas em consideração pelos estados na formulação de sua política externa, bem como pela área sobre a qual as grandes potências buscam exercer controle e influência (GILPIN, 2002).

Quanto à existência de controle no sistema internacional, Gilpin (2002) argumenta que os intercursos entre os estados possuem alto grau de ordem e que, a despeito da ausência de um governo central (anarquia), o sistema exerce controle sobre o comportamento dos estados, sendo que a natureza e a extensão desse controle diferem daquele exercido domesticamente sobre indivíduos. Contudo, o autor sustenta que é exatamente porque forças econômicas, políticas e tecnológicas escapam, no plano doméstico, do alcance dos grupos dominantes e, na arena internacional, dos estados poderosos que tem lugar a mudança (GILPIN, 2002).

O controle sobre o sistema internacional é uma função de três fatores. O primeiro e mais importante deles é a **distribuição do poder entre coalizões políticas**. Como colocou Aron (1966 *apud* GILPIN, 2002), a estrutura do sistema internacional é sempre oligopolista, sendo que, em cada momento histórico, os principais atores determinaram o sistema em maior grau do que foram determinados por esse. Os estados dominantes buscam exercer controle sobre o sistema para promover seus interesses, o que tem lugar diante da observância das seguintes estruturas: império ou hegemonia – um único estado controla ou domina os demais; estrutura bipolar – dois estados controlam e regulam as interações dentro e entre suas respectivas esferas de influência; e balança de poder – composta por três ou mais estados que controlam as ações uns dos outros por meio de manobras diplomáticas, alianças instáveis e conflitos abertos (GILPIN, 2002)⁴.

A segunda forma de controle do sistema internacional é a **hierarquia de prestígio entre os estados**. Nas relações internacionais, o prestígio seria o equivalente funcional da autoridade na política doméstica. O prestígio e a autoridade podem ser definidos como a probabilidade de que um comando venha a ser obedecido em conformidade com seu conteúdo por um grupo de pessoas (GILPIN, 2002).

As fontes do prestígio podem ser inúmeras. Impérios e estados dominantes tendem a fornecer bens públicos (como segurança, ordem econômica *etc.*) que incentivam os demais estados a aceitarem sua liderança. Além disso, estados dominantes, e principalmente impérios, podem promover uma religião e/ou ideologia que justificam sua dominação. Mas, em última instância, a hierarquia de prestígio em um sistema é definida primordialmente pela posse de poder militar e econômico. O prestígio seria a reputação de poder (especialmente de poder militar), referindo-se à percepção dos demais estados com relação às capacidades, à habilidade e à disposição de um estado para o exercício do poder (GILPIN, 2002).

O prestígio é importante em função de que, se a força de um estado é completamente reconhecida, pode atingir seus objetivos sem ter que usá-la. Assim,

⁴ É interessante notar que Gilpin (2002), embora reconheça a existência de exceções a essa idéia (como a estrutura vivenciada pelo próprio autor no momento em que escreve), considera que estruturas bipolares tenderam à instabilidade e à curta duração, melhor desenvolvendo a idéia em um momento posterior de sua obra que não nos cabe discutir nos limites deste trabalho. Contudo, vale ressaltar que tal idéia contrasta com as concepções de Waltz (1979), por exemplo, que defende a estabilidade e a durabilidade de estruturas bipolares e que não confere posição de destaque às estruturas hegemônicas, as quais Gilpin (2002) considera terem sido prevalentes na história mundial.

os momentos de paz e estabilidade relativa teriam sido aqueles durante os quais a hierarquia de prestígio foi claramente compreendida, permanecendo intocada. Em oposição, o enfraquecimento da hierarquia de prestígio e a crescente ambigüidade na interpretação dessa são freqüentemente prenúncios de eras conflitivas. Um país guerreará quando acredita que seu prestígio diplomático não corresponde à sua força real (GILPIN, 2002).

Embora o prestígio seja, em grande medida, uma função das capacidades militares e econômicas de um estado, é alcançado primordialmente pelo uso bem-sucedido do poder e, especialmente, pela vitória na guerra. Tanto o poder quanto o prestígio são, no limite, imponderáveis e não passíveis de cálculo exato. São conhecidos apenas quando testados, especialmente nos campos de batalha. Assim, uma das principais funções da guerra e particularmente das guerras hegemônicas é a determinação da hierarquia de prestígio internacional, definindo, por conseguinte, quais estados governarão o sistema internacional (GILPIN, 2002).

Nesse sentido, o fato de que a distribuição de poder e a hierarquia de prestígio podem conflitar entre si constitui outro fator importante de mudança política internacional. Percepções de prestígio mudam mais lentamente que as reais capacidades dos estados, de forma que o controle do sistema começa a ruir quando as percepções alcançam a nova realidade da distribuição de poder. O estado ou os estados em ascensão passam a demandar mudanças no sistema que reflitam seu recém-adquirido poder e seus interesses que não estão sendo atingidos em face da organização do sistema que reflete os interesses dos estados dominantes até então. A questão de quem governará o sistema será resolvida pela via do conflito armado (GILPIN, 2002).

Enquanto a mudança política doméstica envolve a distribuição de direitos de propriedade, a mudança política internacional tem sido uma questão primordialmente de redistribuição de territórios entre grupos ou estados, que se segue às grandes guerras que tiveram lugar na história mundial. Embora a importância do controle territorial tenha diminuído contemporaneamente, continua sendo o mecanismo central de ordenamento das relações internacionais (GILPIN, 2002).

Em resumo, a possibilidade de exercício de controle ou de governança por parte de grandes potências é explicada por três fatores: 1) sua vitória na última guerra hegemônica e sua habilidade demonstrada de fazer valer sua vontade sobre

os outros estados (sendo que os tratados que definem novas fronteiras e a nova ordem internacional possuem autoridade por refletir a nova realidade da distribuição de poder); 2) sua capacidade de provisão de bens públicos (como ordem econômica e segurança internacional), que auxilia na aceitação de seu controle; e 3) a sustentação de sua posição no sistema facilitada pela difusão de valores ideológicos, religiosos *etc.* Em comparação com o sistema doméstico, os dois últimos fatores são freqüentemente fracos ou inexistentes no sistema internacional (GILPIN, 2002).

Finalmente, além da distribuição de poder e da hierarquia de prestígio, outra forma de controle do sistema internacional corresponde a um **conjunto de regras e direitos que governam ou, pelo menos, influenciam as interações entre os estados**, tais como: regras de conduta diplomática, limitações quando do emprego da força *etc.* Tais regras e direitos são oriundos de costumes ou de tratados formais, mas suas fundações residem no poder e nos interesses de grupos ou estados dominantes nos sistemas sociais (GILPIN, 2002).

3.2.2.3 Tipos de mudança política internacional

Explicitados os termos estado e sistema internacional, passa-se à exposição mais sistemática dos tipos de mudança passíveis de serem promovidos neste último por suas unidades. O primeiro e principal tipo de mudança internacional é a transformação da natureza dos atores ou entidades que compõem o sistema: mudança do sistema – no original, *systems change*. O segundo tipo é a mudança na forma de controle de um sistema internacional: mudança sistêmica – no original, *systemic change*. A terceira mudança ocorre na forma de interação entre as entidades: mudança na interação (GILPIN, 2002)⁵.

A mudança *do* sistema decorre de uma transformação no caráter desse, ou seja, na natureza dos principais atores e entidades que o compõem. Isso porque, segundo Gilpin (2002), o caráter de um sistema internacional é definido por suas entidades mais proeminentes: impérios, estados-nação, corporações multinacionais *etc.*

⁵ Note-se que os tipos supracitados constituem tipos ideais no sentido weberiano do termo. São usados como ferramentas analíticas de forma que, embora possam nunca chegar a ocorrer na íntegra, cada um desses pode melhor caracterizar e explicar a natureza de mudanças que tenham lugar em momentos históricos específicos (GILPIN, 2002).

Uma mudança *do* sistema relaciona-se aos aspectos de custo-benefício de ser um membro de uma organização e às formas pelas quais desenvolvimentos econômicos, tecnológicos *etc.* afetam a escala, a eficiência e a viabilidade de diferentes tipos de organização política (GILPIN, 2002).

Por outro lado, a mudança sistêmica envolve uma mudança no controle ou na governança do sistema internacional. É uma mudança *no* e não *do* sistema. Compreende mudanças na distribuição de poder, na hierarquia de prestígio e/ou nas regras e direitos existentes no sistema.

A mudança na interação refere-se a modificações nas interações políticas, econômicas *etc.* entre os atores de um dado sistema internacional. Essa não implica na transformação da hierarquia de poder e prestígio, mas, freqüentemente, implica na alteração de regras e direitos no âmbito de um sistema internacional. Pode ser um prenúncio de mudanças mais fundamentais, fruto dos esforços de determinados atores no sentido de acelerar mudanças mais de fundo.

Em síntese, pode-se afirmar que o aspecto que caracteriza a mudança *do* sistema é a ascensão e o declínio de sistemas de estados, enquanto que o aspecto que define a mudança sistêmica (ou *no* sistema) é a ascensão e a queda dos estados ou impérios que governam um dado sistema internacional. A teoria da mudança política internacional de Gilpin (2002) tem como pressuposto o fato de que a história de um sistema internacional é a história da ascensão e queda de impérios e estados dominantes que, no curso de sua dominação, conferiram ordem e estabilidade ao sistema (GILPIN, 2002).

3.2.3 Gilpin versus Waltz e o tipo de mudança internacional investigada nos limites desta dissertação

Finalmente, é preciso ressaltar que, se observados os conceitos introduzidos por Gilpin (2002), interessa-nos, nos limites desta dissertação, a mudança *no* sistema internacional em detrimento da mudança *do* sistema ou na interação entre as unidades. Isso se deve ao fato de que investigamos a tendência de que o atual sistema (centrado em um único ator) se transforme num sistema bipolar (centrado em dois atores) ou, conforme denominação de Gilpin (2002), num “sistema de balança de poder” (centrado em três ou mais unidades). Isto é, buscamos analisar as tendências de mudança na própria distribuição de capacidades no sistema

internacional. Não nos interessa aqui investigar se existe alguma tendência de mudança no tipo de unidade que compõe o sistema (mudança *do* sistema) ou nas regras e direitos que pautam a interação entre as unidades (mudança na interação).

Note-se, entretanto, que, de acordo com Waltz (1979), a mudança na distribuição de capacidades no âmbito do sistema internacional equivaleria a uma mudança *do* sistema e não *no* sistema. Isso decorre da concepção deste autor acerca do que vem a ser o sistema internacional. Para Waltz (1979), o sistema é composto por uma estrutura e por unidades em interação. Estudar os componentes definidores de uma estrutura permitiria a distinção entre mudanças *do* sistema e mudanças *no* sistema. Nesse sentido, a estrutura é definida:

- pelo princípio de ordenação, que pode ser hierárquico (em que há uma autoridade central a subordinar as unidades) ou anárquico (no qual existem apenas relações de coordenação entre as unidades)⁶;
- pelo grau de especificação funcional entre as diferentes unidades;
- pela distribuição de capacidades entre as unidades (WALTZ, 1979).

Na vigência da anarquia, os sistemas internacionais são comparáveis entre si mediante a observação de uma única característica das estruturas, qual seja: a distribuição de capacidades entre as unidades. É, portanto, a distribuição das capacidades entre os estados – e a conseqüente identificação de pólos de poder – que define um sistema, podendo esse apresentar-se sob as formas unipolar, bipolar ou multipolar (WALTZ, 1979).

A mudança *do* sistema internacional ocorre quando são alterados os componentes definidores da estrutura. Assim, haverá mudança *do* sistema internacional quando for alterado o princípio ordenador da estrutura (de anárquico para hierárquico e vice-versa) ou quando houver uma mudança na distribuição de capacidades entre as unidades (o que pode ocorrer tanto em sistemas anárquicos quanto em sistemas hierárquicos). Quanto à especificação das funções, apenas

⁶ Ressalte-se que, nos termos de Waltz (1979), a caracterização do sistema internacional contemporâneo como anárquico implica que não há que se falar em controle ou governo do sistema por parte dos atores mais proeminentes, já que os sistemas anárquicos, por definição, são aqueles em que não há relação de mando entre os atores. Há, portanto, uma diferença marcante entre Waltz (1979) e Gilpin (2002) nesse ponto. No sistema atual, de acordo com as concepções de Waltz (1979), o máximo que poderíamos afirmar é que a única potência afeta mais o sistema do que é afetada por ele. Já para Gilpin (2002), os EUA são um hegêmona: controlam/governam o sistema internacional.

sistemas hierárquicos podem mudar em decorrência da transformação na distribuição das funções entre as unidades, uma vez que, nos sistemas anárquicos, não há especialização funcional (WALTZ, 1979).

Diante do uso diferenciado dos termos no âmbito da literatura de Relações Internacionais, faz-se necessário esclarecer que, nos termos de Waltz (1979), esta dissertação investiga a mudança *do* sistema, enquanto que, nos termos de Gilpin (2002), estamos estudando uma mudança *no* sistema. Mais uma vez, o que deve ficar claro é que investigaremos a mudança na distribuição de capacidades no sistema, a qual é tratada por ambos os autores mencionados, não obstante a adoção de terminologias distintas.

Tendo sido apresentadas algumas considerações teóricas sobre o fenômeno da mudança internacional e esclarecido o tipo de mudança a ser investigado (qual seja: a mudança na distribuição de capacidades no sistema), passamos à discussão de possíveis mecanismos causais que levariam à mudança na cena internacional.

Para tanto, expomos, inicialmente, estudos que defendem a inadequação da teoria da balança de poder na explicação da mudança internacional. Posteriormente, identificamos variáveis causais domésticas que melhor explicariam o referido fenômeno.

3.3 O fracasso da teoria da balança de poder na explicação da mudança internacional e a necessidade da incorporação de variáveis domésticas à discussão

De modo a discutirmos a pertinência dos mecanismos causais levantados pela teoria da balança de poder na explicação da tendência de mudança do atual sistema internacional, recorreremos aos seguintes autores: Kaufman & Wohlforth (2007) e Wohlforth *et al.* (2007).

3.3.1 Kaufman e Wohlforth: o caso assírio

Em sua obra, Kaufman & Wohlforth (2007) objetivam explicar transições sistêmicas. Seu enfoque é no entendimento específico da alternância entre períodos

de balanceamento e períodos de hegemonia⁷ no sistema internacional. Afirmam que, por muito tempo, estudiosos das Relações Internacionais defenderam que as tendências sistêmicas propostas pela teoria da balança de poder seriam centrais no intuito de explicar a referida transição. Diante disso, esses autores uniram-se na tentativa de avaliar em que medida a teoria da balança de poder pode explicar a dinâmica de transição sistêmica em outros casos que não o sistema europeu moderno e seu sucessor contemporâneo. Para tanto, contrastam as previsões da teoria da balança de poder ao período de ascensão e queda da Assíria, que teve lugar entre 900 e 600 a.C.

O sistema observado no Oriente Médio de 900 a 600 a.C. apresenta uma possibilidade de teste interessante à teoria da balança de poder pelas razões abaixo listadas:

1. A Assíria era claramente a potência mais forte do sistema, mas seu tamanho e seus recursos eram comparáveis aos de seus maiores rivais, constituindo uma ameaça hegemônica que poderia ser balanceada;
2. O comportamento assírio não deixava dúvidas quanto às suas intenções expansionistas, de modo que tanto a teoria da balança de poder, quanto a teoria da balança de ameaça produziram previsões idênticas de balanceamento;
3. O poder da Assíria sofria variações constantes, abrindo janelas de oportunidade para a atuação de uma potência rival (balanceadora em potencial).

Diante de uma situação como essa, a despeito da existência de formulações diversas da teoria da balança de poder, assim pode ser resumida a dinâmica esperada pelos proponentes da teoria:

⁷ Em Wohlforth *et al.* (2007), estudo que narra os achados decorrentes do teste da teoria da balança de poder em oito circunstâncias distintas – sendo uma delas o caso assírio, cuja análise ficou a cargo de Kaufman & Wohlforth (2007) – a hegemonia é definida como aquela situação em que o balanceamento contra o ator mais proeminente do sistema se torna por demais custoso. Ademais, quando um sistema ultrapassa o limiar da unipolaridade, alcançando a hegemonia, relações hierárquicas passam a caracterizá-lo.

1. Os processos de balanceamento apresentarão barreiras significativas e incrementais à expansão do ator mais poderoso e/ou mais ameaçador do sistema;
2. Se o balanceamento não obstante falha, o sistema unipolar resultante será de curta duração; e
3. Os processos de balanceamento terão papel central no retorno do sistema ao equilíbrio multipolar ou bipolar.

Após a realização do contraste entre as previsões acima e os desdobramentos históricos que tiveram lugar no Oriente Médio no período de 900 a 600 a.C., os autores concluem que o quadro geral parece confuso à primeira vista. A expectativa comportamental relacionada ao balanceamento foi atendida – o balanceamento foi a política mais comum em resposta ao expansionismo de um ator –, mas o resultado advindo de tal comportamento não foi um sistema balanceado ou equilibrado (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007, p. 22).

Por um lado, processos de balanceamento tiveram lugar conforme as supracitadas teorias poderiam prever: o balanceamento na multipolaridade correlacionou-se à ascensão do poder e da ameaça assíria; a maior parte dos grandes conflitos nesse período deu-se entre a Assíria e as maiores coalizões oposicionistas; as alianças desfaziam-se e seus membros voltavam a guerrear entre si quando a Assíria encontrava-se fraca ou passiva; uma vez que a Assíria ultrapassou o limiar da unipolaridade, o balanceamento correlacionou-se com os momentos de fraqueza dessa, quando a dinâmica de balanceamento mostrava-se novamente viável (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

Por outro lado, não obstante a identificação, acima destacada, da ocorrência de algumas das predições provenientes da teoria da balança de poder, observou-se que os processos de balanceamento, aos quais a teoria atribui papel central na dinâmica de transformação do sistema, desempenharam papel de importância secundária, especialmente no que se refere aos mecanismos causais que levaram à decadência assíria. Embora o balanceamento tenha sido um comportamento corriqueiro, mostrou-se extremamente ineficiente, mesmo quando a ameaça assíria revelava-se evidente aos demais atores do sistema. Por tantas vezes problemas de ação coletiva sobrepuseram-se aos imperativos de balanceamento e tantas foram as preocupações que relegaram a um segundo plano o temor em relação à hegemonia

que restaria autorizado questionar a utilidade da teoria da balança de poder (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

Os líderes assírios puderam alcançar e expandir sua hegemonia, além de anexar inúmeros de seus rivais, em parte porque os atores principais falharam em balancear contra seu poderio. Isso demonstra que a teoria da ação coletiva representa melhor a realidade dos acontecimentos, em detrimento das previsões da teoria da balança de poder de que os processos de balanceamento colocarão barreiras significativas e incrementais à expansão sempre que a concentração de poder em um estado ameaça que seja lograda a hegemonia por parte desse (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

Diante dessas descobertas, os autores sustentam que não há como compatibilizar os eventos históricos identificados na ascensão e queda assírias com qualquer versão dura da teoria da balança de poder. A hipótese central dessa foi desconfirmada, uma vez que os resultados agregados foram totalmente inconsistentes com a mesma. O balanceamento foi tão ineficiente que a ameaça de consecução de hegemonia por parte da Assíria não produziu o equilíbrio do sistema, mas uma estrutura unipolar e, posteriormente, uma situação de hegemonia completa. Ademais, a despeito do fato de que tal estrutura tenha estado muitas vezes vulnerável à rebelião, requerendo campanhas militares assírias anuais, esta foi de longa duração, perdurando por quase metade do período estudado. Finalmente, a Assíria alcançou posição hegemônica a partir de uma base de recursos não muito superior do que aquela detida por seus principais rivais (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

As evidências desse caso sugerem, então, que fatores externos à teoria de balança de poder explicam os resultados sistêmicos agregados. Em outras palavras, não apenas a tendência em direção ao balanceamento foi mais fraca nesse ponto do que essa teoria permitiria inferir, mas essa se mostrou altamente falaciosa na explicação de padrões sistêmicos. Pelo menos nesse caso, se a pretensão é o entendimento de dinâmicas sistêmicas de larga escala, a teoria da balança de poder não oferece um ponto de partida (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

A seu turno, os autores apontam duas variáveis centrais ao entendimento do caso assírio. Em primeiro lugar, destaca-se o que os autores chamam de **tecnologia social**. De início, os assírios eram incapazes de administrar suas conquistas, perdendo-as num curto espaço de tempo. A reversão desse quadro deveu-se não

apenas às forças bélicas assírias, mas ao desenvolvimento de uma burocracia para a administração dos territórios conquistados. Os problemas administrativos eram agravados nos territórios com largo histórico de independência política (Egito e Babilônia) e em áreas montanhosas onde a comunicação era difícil.

Segundo Kaufman & Wohlforth (2007), uma das implicações de sua pesquisa refere-se ao fato de que a importância atribuída à anexação de territórios pode variar conforme modificações na tecnologia social: quanto maior a habilidade de um estado em administrar os territórios conquistados, maior o *payoff* atribuído à anexação. A capacidade administrativa seria, em grande medida, função do estado da arte dos meios de comunicação⁸.

Em segundo lugar, os autores destacam a variável **tamanho do sistema**. Se os avanços administrativos tornaram possível o império assírio, foi a expansão do sistema internacional de referência, e não a dinâmica da balança de poder, a causa maior de sua decadência. Atores que não faziam parte do sistema entraram em confronto com a Assíria, exaurindo seus recursos. Assim, a manutenção ou o restabelecimento da balança de poder em um dado sistema pode depender da entrada de novos atores no mesmo.

Kaufman & Wohlforth (2007) sustentam que o colapso assírio final é mais adequadamente entendido como resultante dos efeitos clássicos da **super-extensão dos recursos de um império** (em inglês, *imperial overstretch*). Na medida em que a população assíria se engajava em tarefas não-produtivas nas cidades e a parte rural tornava-se menos populosa, o império passava a depender cada vez mais da tributação para a provisão de comida. A falta de suprimentos locais implicou na impossibilidade de alimentação de suas tropas.

Os autores afirmam que as variáveis causais da mudança sistêmica apontadas por Gilpin (2002) explicam melhor o caso assírio do que aquelas introduzidas por Waltz, em 1979 (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007). Concluem que, embora uma das predições da teoria da balança de poder proceda (os estados freqüentemente balanceiam contra ameaças sistêmicas emergentes), o balanceamento é fatalmente lento e ineficiente. No antigo sistema do Oriente Médio,

⁸ Neste ponto, fica claro o paralelo existente entre as concepções de Kaufman & Wohlforth (2007) e Gilpin (2002). Como será discutido mais adiante, este último também destaca a possibilidade de que transformações nos meios de comunicação e transporte levem à mudança política internacional, na medida em que podem gerar incentivos à expansão territorial, política e/ou econômica por parte de algumas unidades políticas.

processos de balanceamento não constituem uma explicação plausível para a decadência hegemônica e o retorno ao equilíbrio sistêmico. A menos que esse caso seja atípico, a unipolaridade e a hegemonia são configurações normais dos sistemas internacionais (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

Em suma, para explicar a transição entre o equilíbrio e a hegemonia, teorias sistêmicas devem considerar variáveis adicionais, como a habilidade de administração dos territórios conquistados e a possibilidade de expansão geográfica do sistema internacional de referência, ou seja, a possibilidade de entrada de atores que originalmente não faziam parte desse (KAUFMAN & WOHLFORTH, 2007).

3.3.2 Wohlforth et al.: o teste da teoria da balança de poder em mais sete casos

Em um esforço complementar ao estudo acima apresentado, além da análise do caso assírio, Wohlforth *et al.* (2007) buscaram realizar o teste da teoria da balança de poder em outros sete casos que envolvem sistemas internacionais distintos (como a região do Mediterrâneo, o sul e o leste asiático e as Américas Central e do Sul), cobrindo 2000 anos de história.

Em linhas gerais, as proposições teóricas provenientes da teoria da balança de poder testadas por tais autores foram: as unidades em um sistema anárquico contrabalancearão concentrações de poder perigosas (hegêmonas potenciais) por meio do incremento de suas próprias capacidades (balanceamento interno), da junção de suas capacidades com as de outras unidades, formando alianças (balanceamento externo) e/ou da adoção das práticas bem-sucedidas de acumulação de poder empreendidas por um hegêmona potencial (imitação ou emulação).

Os autores buscaram ainda cunhar e testar proposições teóricas alternativas à teoria da balança de poder, levantando a hipótese de que a variação entre a ocorrência de sistemas multipolares e a formação de impérios seria resultado de tendências identificadas em teorias sociais recentes e em teorias sistêmicas clássicas.

Dentre as supracitadas teorias sociais, três grandes abordagens prevêem impedimentos sistemáticos ao balanceamento:

1. A teoria dos bens coletivos prevê o comportamento carona (*free-riding*) como sendo algo crônico e a conseqüente ineficiência do balanceamento externo via alianças;
2. O novo institucionalismo na economia, na sociologia e nas ciências políticas estabelece que fatores como expectativas de *path dependence* (dependência de trajetória), barreiras à mudança da identidade coletiva e outras questões institucionais em nível doméstico aumentam os custos reais do balanceamento interno, dificultando reformas domésticas de fortalecimento interno e a emulação das inovações realizadas por um hegêmona potencial;
3. Pesquisas relacionadas à tomada de decisão sinalizam grande incerteza quanto à identidade da ameaça hegemônica e sua intensidade, o que exacerba impedimentos ao balanceamento em nível sistêmico e no nível das unidades (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

A teoria da balança de poder sustenta que as barreiras expostas acima seriam superadas em face da motivação maior dos estados: a sobrevivência em um ambiente anárquico. Assim, o resultado, ainda que não intencional, seria sempre o balanceamento. Contudo, os autores do estudo ora analisado afirmam que problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos endogenamente, ou seja, um fator exógeno seria necessário para a consecução deste objetivo⁹.

Nesse sentido, são citadas explicações para a não emergência de hegêmonas que envolvem fatores exógenos: 1) o sistema se expande antes que um ator se torne hegêmona (por exemplo: a chegada dos europeus às Américas); ou 2) um hegêmona potencial necessita desenvolver capacidade administrativa que lhe permita a continuidade da expansão. A capacidade de conquistar não basta; é preciso governar os territórios conquistados (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Em suma, as proposições teóricas alternativas à teoria da balança de poder seriam:

1. esforços para a formação de alianças efetivas falharão em função de problemas de ação coletiva;

⁹ O mesmo afirma Olson (1965) quanto à necessidade de que se recorra a fatores externos para a resolução de problemas de ação coletiva.

2. obstáculos políticos domésticos impedirão a cópia das inovações realizadas pelo hegêmona potencial para acumular poder; e
3. incertezas quanto à potência que coloca a maior ameaça hegemônica dificultarão esforços de balanceamento (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Dessas proposições, decorreria o resultado sistêmico de que a hegemonia¹⁰ mostrar-se-ia provável sob duas condições históricas:

1. quando hegêmonas potenciais desenvolvem a habilidade de incorporar e administrar efetivamente os territórios conquistados;
2. quando as fronteiras do sistema internacional de referência permanecem estáveis e nenhuma grande potência proveniente de outro sistema interfere no primeiro (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Após a realização do confronto entre as proposições da teoria da balança de poder e os casos históricos estudados, os autores afirmam que restou evidenciado que os resultados sistêmicos na anarquia são inconsistentes com as previsões da teoria da balança de poder: a existência de um estado preponderante que chega próximo das dimensões de um império seria algo mais recorrente do que a multipolaridade (WOHLFORTH *et al.*, 2007).¹¹

Ademais, conforme destacado na seção anterior, o balanceamento fracassa, na maioria dos casos, na tentativa de impedir o surgimento de um hegêmona. O comportamento oportunista dos aliados contra-hegemônicos teria permitido que Assíria, Pérsia, Roma, Qin, Magadha e Espanha empreendessem a estratégia do dividir para conquistar contra seus adversários. Em quase todos os sistemas internacionais analisados, **impedimentos domésticos à mudança** dificultaram o balanceamento interno (via auto-fortalecimento ou auto-empoderamento e emulação das inovações do hegêmona potencial), tornando-o custoso por demais. Nos casos

¹⁰ A assertiva de que a hegemonia pode ocorrer requer que os autores identifiquem as formas que essa poderá adquirir: a hegemonia seria o primeiro estágio após a unipolaridade (a partir do qual, o balanceamento torna-se por demais custoso). A hegemonia (liderança do sistema como um todo), a suserania (controle da política doméstica de outras unidades) e o império (controle territorial e político das outras unidades) seriam situações em que as relações entre a unidade dominante e as demais se dão de forma hierárquica.

¹¹ Como se afirmou em nota anterior, Gilpin (2002) também considera as estruturas hegemônicas mais comuns do que aquelas nas quais tem lugar o equilíbrio de poder.

de Roma e da China antiga, as **incertezas quanto a qual estado representava uma ameaça hegemônica** dificultaram o balanceamento (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Finalmente, reitera-se que a variação entre a ocorrência de sistemas multipolares e sistemas unipolares poderia ser explicada pela **capacidade administrativa desenvolvida por um estado líder** e pela manutenção ou não do **parâmetro espacial do sistema**. Em 6 dos 8 casos analisados por Wohlforth *et al.* (2007), a capacidade administrativa desenvolvida pelo hegêmona potencial foi uma condição necessária para o fracasso do balanceamento contra esse, sendo uma condição importante nos dois outros casos. Em outras palavras, a unipolaridade ou a hegemonia não deixam de ocorrer em função de iniciativas de balanceamento, mas em razão da incapacidade de acumulação de poder por parte do hegêmona potencial. Além disso, os sistemas tendem a permanecer hegemônicos enquanto suas fronteiras não são alteradas ou enquanto atores externos ao sistema não intervêm no mesmo (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Mais uma vez, tem-se que as implicações dos resultados acima seriam devastadoras para a teoria da balança de poder. A possibilidade de acúmulo de poder (ao contrário de favorecer o balanceamento) tornaria mais provável a hegemonia. As únicas forças que podem impedir o surgimento de hegemonias são: expansão do sistema e problemas administrativos. As evidências demonstram que a hegemonia é provável quando as fronteiras geográficas de um sistema são constantes e o poder pode ser acumulado (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

A título de conclusão, Wohlforth *et al.* (2007) afirmam que seus achados comprovariam que a atual estrutura unipolar não seria nem teoricamente surpreendente, como se pensava, e nem historicamente incomum. Os sistemas internacionais variariam entre o extremo da formação de impérios (que seriam mais raros) e a fragmentação, em resposta a processos como a inovação institucional entre os estados e a manutenção ou transformação das fronteiras geográficas desses sistemas. O balanceamento ocorre, podendo ser um fenômeno importante, mas seus efeitos são minimizados por problemas de ação coletiva (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Os autores defendem ser possível o desenvolvimento de teorias gerais que expliquem padrões de ocorrência de hegemonia e de balanceamento. Para tanto, processos que ocorrem no nível das unidades (como a inovação institucional), ou

seja, variáveis domésticas deveriam ser incorporadas às teorias que buscam explicar a mudança sistêmica (WOHLFORTH *et al.*, 2007).

Diante de tais conclusões (referentes ao fracasso do balanceamento em alterar um dado sistema e da necessidade de incorporação de variáveis domésticas na explicação da mudança política internacional), passa-se à discussão do sistema internacional contemporâneo e de possíveis fontes domésticas de transformação do mesmo.

3.4 Fontes domésticas da mudança internacional

Embora os estudos acima apresentados forneçam uma crítica contundente da teoria da balança de poder, a transposição de seus achados para o sistema internacional contemporâneo não é automática. Isso porque dois dos fatores que explicariam a queda de atores especialmente poderosos em sistemas internacionais passados (em detrimento dos mecanismos causais previstos pela teoria da balança de poder) não são passíveis de ocorrência no atual cenário internacional, quais sejam: a entrada de atores no sistema que originalmente não faziam parte do mesmo e a incapacidade de administração dos territórios conquistados pelo hegêmona. Ora, em primeiro lugar, o sistema internacional contemporâneo já abrange todos os estados do globo. Em segundo lugar, não há que se falar em incapacidade de administração dos territórios conquistados pelo hegêmona na medida em que esse não anexou território algum no curso de sua hegemonia.

Sendo assim, embora possamos fazer um paralelo entre a situação de unipolaridade da Assíria de 900 a 600 a. C. e a atual situação dos EUA, o fim da unipolaridade dos EUA não poderá ocorrer exatamente da mesma maneira como se deu a queda assíria¹². Desse modo, passamos ao levantamento de algumas variáveis domésticas que poderiam auxiliar na explicação da mudança internacional contemporânea.

¹² Não obstante, o terceiro fator levantado por Kaufman & Wohlforth (2007) como explicativo da queda assíria – a super-extensão dos recursos da potência – pode nos fornecer bons *insights* quanto aos mecanismos que poderão levar à decadência da potência unipolar contemporânea e à conseqüente mudança do sistema, o que será discutido em momento oportuno.

3.4.1 Robert Gilpin: a mudança política internacional pela via da ascensão e do declínio de atores proeminentes

É possível afirmar que, na análise das fontes da mudança política internacional, Gilpin (2002) realiza uma distinção entre duas dinâmicas distintas. Primeiramente, o autor discorre sobre os fatores que determinam a ascensão de um estado e que influenciam a tentativa de transformação do sistema em favor do estado ascendente. Em outras palavras, analisa a mudança do sistema internacional pela via da ascensão de novos atores. Em um segundo momento, Gilpin explora a mudança do sistema internacional pela via do declínio dos atores anteriormente mais poderosos e os fatores que contribuem para tal declínio.

3.4.1.1 A mudança internacional pela via da ascensão de novos atores

Na análise da mudança política internacional pela via da ascensão de novos atores, Gilpin (2002) parte do pressuposto de que os estados tentarão mudar o sistema quando os benefícios percebidos como decorrência da mudança superam os custos dessa. Nesse sentido, mudanças contextuais ou materiais são responsáveis por alterar a percepção de custos e benefícios envolvidos na tentativa de transformar o sistema.

O contexto material (particularmente as condições econômicas e tecnológicas) cria um incentivo ou um desincentivo para que um determinado estado venha a tentar transformar o sistema internacional a seu favor. Do contexto material, surgem, então, **fatores ambientais** que influenciam a mudança (GILPIN, 2002).

No entanto, se o estado efetivamente empreenderá a mudança é uma questão que depende de **fatores domésticos** como a atuação de grupos de interesse na sociedade em tela. Em resumo, Gilpin (2002) distingue fatores ambientais (que alteram os custos e benefícios da mudança) dos fatores domésticos (os quais, no limite, determinam se a mudança será empreendida ou não)¹³.

¹³ A nosso ver, a discussão empreendida por Gilpin (2002) dos fatores por ele intitulados ambientais em separado das fontes domésticas da mudança não implica que os fatores ambientais não envolvam, por vezes, mudanças eminentemente domésticas, o que, de certa forma, esvazia de sentido a própria distinção realizada pelo autor nesse ponto. Explique-se: em especial, as mudanças na área dos transportes e das comunicações, bem como as inovações tecnológicas militares,

Fatores ambientais que influenciam a mudança pela via da ascensão de novos atores

Gilpin (2002) aponta fatores como o crescimento econômico e a mudança demográfica como sendo algumas das forças mais importantes subjacentes à mudança política internacional. Segundo este autor, uma taxa crescente e contínua de crescimento econômico e mudanças populacionais parecem ser as causas mais significativas da mudança no longo prazo. Ressalva, entretanto, que os mecanismos que mais freqüentemente impulsionam a mudança internacional seriam aqueles que o autor denomina de fatores ambientais, como as transformações tecnológicas, militares e econômicas. Tais transformações resultariam em ganhos significativos a estados específicos ou perdas para outros estados do sistema, bem como na impossibilidade da consecução de certos ganhos e da prevenção de determinadas perdas. O desequilíbrio resultante prenunciaria os esforços que viriam a ser empreendidos por parte dos ganhadores e/ou perdedores potenciais para mudar o sistema.

Gilpin (2002) assinala alguns fatores cuja transformação, a seu ver, teria tido um impacto profundo na propensão dos estados à tentativa de mudança do sistema no curso da história: o **sistema de transporte e comunicação**, a **tecnologia militar** e a **natureza da economia**.

A mais importante conseqüência das inovações observadas no setor dos transportes residiria em seu efeito no grau de diminuição de poder político e militar quando um estado move uma unidade para além de sua base territorial (ou seja, no *gradiente de perda de poder*). Melhorias tecnológicas nos meios de transporte podem aumentar a distância e a área sobre a qual um estado é capaz de exercer poder militar efetivo e influência política. Sendo assim, a integridade territorial de uma entidade política e uma possível expansão territorial empreendida por essa seriam, em grande medida, funções dos custos enfrentados por um estado ou por

mudanças essas citadas pelo autor como fatores ambientais, têm lugar no interior dos estados, sendo fruto, em geral, do investimento doméstico nesses setores. Logo, não são fatores externos aos estados, constituindo, igualmente, a nosso ver, fontes domésticas da mudança política internacional. Contudo, embora entendamos que os fatores ambientais contam como fontes domésticas da mudança internacional, apresentamos em separado os fatores ambientais dos fatores explicitamente citados como domésticos por Gilpin, de modo a tornar a exposição fiel aos entendimentos do autor em análise acerca da mudança política internacional.

um grupo no exercício da dominação política e militar sobre uma área de grandes dimensões (GILPIN, 2002).

Nesse sentido, melhorias nos meios de transporte e comunicação encorajariam a expansão militar e a unificação política¹⁴. Ao facilitar a habilidade de um império ou de uma potência dominante de extração e utilização da riqueza de territórios conquistados, tais inovações tecnológicas criam economias de escala, sendo vantajosas para os grandes estados. Tornam a supressão de rebeliões, bem como a supervisão de oficiais locais subordinados mais fáceis, encorajando a consolidação política e a formação de impérios, diminuindo os custos e aumentando os benefícios da conquista (GILPIN, 2002).

Na atualidade, as modernas formas de comunicação modificaram o significado do espaço, mas o chamado *gradiente de perda de poder* não se tornou totalmente irrelevante: a posição geográfica e as distâncias continuam sendo fatores importantes nas relações internacionais. Fatores relacionados ao transporte e à comunicação são ainda relevantes na determinação dos interesses nacionais e das políticas externas dos países (GILPIN, 2002)¹⁵.

Quanto à tecnologia militar, a adoção de novos armamentos teria possibilitado a grupos e estados conquistas territoriais. Mudanças na capacidade militar também poderiam resultar do desenvolvimento de novas táticas ou de novos modelos de organização militar. Para Gilpin (2002), é preciso ter cuidado com a tendência de igualar mudanças nas capacidades militares com mudanças na tecnologia de produção de armamentos tão somente. A contrário senso, esta última teria permanecido relativamente estática até a era moderna, sendo que as mudanças tecnológicas não eram tão importantes como são, segundo este autor, para a definição da balança de poder militar na atualidade.

¹⁴ Há autores que correlacionam inovações nos transportes (e a redução nos custos desses) à ascensão de impérios (TUCKER, 1920 *apud* GILPIN, 2002, p. 57).

¹⁵ Como Gilpin escreve em 1981, ou seja, ainda no curso da Guerra Fria, os exemplos que cita para ilustrar a importância de considerações relacionadas à geografia e aos transportes encontram-se desatualizados em razão do desmembramento da URSS, mas a atualização desses se faz possível, não obstante o fim do conflito, mediante a troca do termo URSS por Rússia, sem que os exemplos percam, a nosso ver, seu caráter ilustrativo do ponto levantado pelo autor. Donde se infere que tais fatores ainda são relevantes no início do século XXI. Os exemplos citados à época foram: a posição central da URSS na Eurásia e a vantagem que isso conferia a essa no que tange ao desdobramento de forças convencionais; o desenvolvimento de capacidades de intervenção aérea e pelo mar por parte da URSS, o que permitia que esse país exercesse influência para além de suas fronteiras; a situação de isolamento geográfico dos EUA e a ausência de potências vizinhas hostis no continente americano.

De acordo com Gilpin (2002), inovações militares seriam importantes quando aumentam ou diminuem a área sobre a qual é lucrativo estender a proteção militar em troca de renda, encorajando ou não expansões econômicas e políticas e a formação de entidades políticas de maior ou menor área.

Ademais, se a inovação militar diminui os custos da mudança do sistema internacional, tudo o mais permanecendo constante, aumentarão os incentivos para que um estado faça os esforços necessários à mudança. Da mesma forma, um aumento nos custos cria um desincentivo à mudança, levando à estabilidade (GILPIN, 2002).

Por outro lado, a duração da vantagem militar conferida por uma inovação é função da escala e da complexidade dessa e dos pré-requisitos para a sua adoção por outras sociedades. Uma inovação simples em um armamento traz uma vantagem de curta duração na medida em que esse armamento pode ser facilmente copiado pelos adversários do estado de referência. No entanto, a adoção de um novo armamento acompanhada de táticas que envolvam disciplina social pode não ser facilmente copiada, conferindo vantagens de longo prazo (GILPIN, 2002).

Há autores que defendem que desenvolvimentos em armamentos ofensivos produziram incentivos à conquista territorial em detrimento de períodos em que a defesa encontra-se mais desenvolvida. Nesse sentido, Gilpin (2002) defende que as eras de construção de impérios e consolidação política encontram-se associadas a inovações militares que conferiram superioridade do ataque sobre a defesa. Assim, mudanças nos custos do ataque em relação à defesa teriam impacto significativo nos custos e benefícios envolvidos na tentativa de transformação do sistema internacional.

Contudo, a organização social, política e econômica de uma sociedade poderia inibir ou incentivar a adoção de uma nova e mais eficiente tecnologia, uma vez que tal adoção poderia causar, por exemplo, uma redistribuição interna da renda, o que seria resistido pelos membros privilegiados até então. Tal assertiva não implica que, em algumas circunstâncias, sociedades não possam transformar radicalmente suas estruturas sociais e políticas para absorver novas técnicas econômicas e militares (GILPIN, 2002).

Finalmente, Gilpin (2002) assevera que inovações militares são raramente neutras em seus efeitos, pois tendem a beneficiar algumas sociedades em detrimento de outras. Inovações militares podem alterar a base econômica do poder

ao baratear ou encarecer a produção de determinados armamentos. Quando os custos de cada unidade de poder militar são elevados, o resultado é o favorecimento de organizações políticas maiores e mais ricas. Assim, uma inovação militar pode levar a economias de escala que encorajam a formação de entidades políticas maiores: o custo unitário de produção do poder militar diminui com um aumento na escala. De acordo com tal raciocínio, inovações militares que produzem economias de escala tenderiam a produzir mudanças *do* sistema e não *no* sistema (GILPIN, 2002).

Um terceiro fator ambiental que influencia a lucratividade da mudança do sistema internacional é o **sistema econômico**. Gilpin (2002) argumenta que a interação entre a economia e a política é uma faceta importante do processo de mudança política internacional. O desejo de auferir ganhos econômicos seria uma motivação poderosa na busca pela mudança do sistema, sendo que a distribuição de poder entre grupos e estados determina o padrão de atividade econômica e quais atores serão mais beneficiados pela divisão do trabalho doméstica e internacional. Assim, fatores econômicos são elementos importantes na determinação do comportamento estatal e no estudo da mudança política internacional, pois, em um mundo caracterizado pela escassez de recursos, a questão fundamental da política doméstica e internacional é a distribuição do excedente econômico disponível, ou seja, dos produtos e serviços produzidos além das necessidades de subsistência. Desse modo, grupos e estados buscarão controlar e organizar relações e atividades econômicas de forma a aumentar sua parcela desse excedente.

Por outro lado, há que se considerar que a distribuição do poder funda-se, no limite, em uma base econômica. Desse modo, na medida em que as fontes e as fundações da riqueza mudam em razão de transformações na eficiência econômica, na indústria ou no fluxo do comércio, fatalmente ocorrerá uma redistribuição de poder correspondente entre grupos e estados (GILPIN, 2002).

Em resumo, a evolução do sistema econômico seria de importância crucial para a mudança política, por constituir o principal meio pelo qual o ambiente natural constrange e influencia a ação humana, especialmente em razão da presença ou ausência de recursos naturais ou de rotas naturais de comunicação (GILPIN, 2002).

Mudanças econômicas operariam da mesma forma que as mudanças tecnológicas e/ou militares, criando incentivos à mudança do sistema se aumentam os benefícios e/ou diminuem os custos dessa. Os tipos de mudança econômica que

podem alterar tais benefícios e custos são inúmeros. Segundo Gilpin (2002), qualquer desenvolvimento que aumente a demanda por maiores mercados, capitais ou matéria-prima encorajará um estado a expandir sua influência política ou econômica. Ademais, qualquer desdobramento que diminua os custos das transações econômicas também encorajará a transformação das relações econômicas e políticas.

Passa-se, agora, à exposição das fontes domésticas da mudança política internacional especificamente apontadas como tal pelo autor ora discutido.

Fontes domésticas da mudança internacional pela via da ascensão de novos atores

Neste ponto, Gilpin (2002) recorda o questionamento levantado por diversos estudiosos acerca do que levaria uma sociedade a aproveitar oportunidades decorrentes de mudanças ambientais e aventurar-se a mudar o sistema internacional. Recorda, ainda, que foram vários os autores que tentaram estabelecer correlações entre a composição interna de um estado e a propensão desse à expansão, tendo sido exploradas, por vezes, as várias formas pelas quais o caráter nacional, a estrutura econômica e a cultura política de um estado poderiam influenciar sua política externa.

Em oposição, Gilpin (2002) afirma ser impossível formular sistêmica e exaustivamente os determinantes domésticos da política externa dos estados, em razão da existência de inúmeras variáveis qualitativas: personalidade, caráter nacional, estrutura social, interesses econômicos, organização política *etc.* Além disso, a ascensão e a queda de classes sociais, a constante transformação das coalizões de grupos de interesse domésticos e as mudanças econômicas e demográficas podem acarretar transformações freqüentes no âmbito de objetivos de política externa e da capacidade de persecução dos mesmos.

De acordo com Gilpin (2002), não obstante as especificidades históricas de cada tentativa estatal de mudança do sistema internacional, algumas generalizações seriam possíveis. O aspecto crucial do regime doméstico relacionado à mudança política internacional seria a **relação entre ganhos privados e ganhos públicos**. Se o crescimento e a expansão do estado mostram-se complementares aos interesses de grupos domésticos dominantes, há incentivos à expansão e à tentativa de mudança do sistema internacional. Contudo, se a expansão se dá mediante a

imposição de altos custos sobre esses grupos ou a ameaça de seus interesses, há incentivos negativos à tentativa de mudança do sistema internacional.

Ademais, os **arranjos domésticos** (sociais, políticos e econômicos) criariam ou não incentivos para que os indivíduos ou grupos comportem-se de modo a contribuir ou não para o poder estatal, afetando sua propensão à tentativa de aumentar seu controle sobre o sistema internacional. Para Gilpin (2002), estarão mais propensos a lograr a mudança de sua posição no sistema os estados que encorajarem seus cidadãos por meio de incentivos privados, ou seletivos, nos termos de Olson (1965), à realização de atividades que promovam o poder e a riqueza de uma sociedade (GILPIN, 2002).

3.4.1.2 A mudança internacional pela via do declínio dos atores anteriormente mais poderosos

O pressuposto de Gilpin (2002) é que o ator dominante expande-se, econômica e territorialmente, até que um equilíbrio entre os custos e os benefícios de uma mudança/expansão adicional é atingido. A partir daí, a tendência é que os custos de manutenção do *status quo* cresçam mais rapidamente do que a capacidade financeira do ator dominante de mantê-lo. Mas quais são os fatores que influenciam o declínio?

Fatores internos que afetam o declínio do ator anteriormente mais poderoso

O principal fator a influenciar o declínio é a **mudança estrutural da economia doméstica**. As inovações tecnológicas acarretam crescimento econômico, mas o impulso por elas trazido fatalmente chegará ao fim. Na ausência de novos impulsos de inovação, a economia tenderá à estagnação do crescimento. Essa seria uma expressão da “lei dos retornos decrescentes” (GILPIN, 2002).

Em segundo lugar, tem-se a “**lei dos custos crescentes da guerra**”, que corresponde à tendência de que as técnicas militares mais eficientes tenham seu custo aumentado. Em razão dos custos crescentes das capacidades militares e da difusão das técnicas militares para os competidores, o ator dominante tem grande parte de seus recursos comprometidos com sua proteção. Ademais, as oportunidades existentes para os jovens em razão da abundância econômica do ator

dominante fazem com que os custos de atração de mão-de-obra para as forças armadas sejam maiores (GILPIN, 2002)¹⁶.

Em terceiro lugar, observa-se uma tendência de que o **consumo** (tanto por parte do governo quanto por parte dos atores privados) cresça mais rápido do que o produto interno bruto. O aumento dos gastos públicos com a proteção e com o bem-estar social solapa a economia produtiva, uma vez que é financiado mediante a tributação da população, que passa a deter menos recursos para o gasto com o investimento produtivo (GILPIN, 2002).

O quarto fator na promoção do declínio é a **mudança no caráter da economia**. Em uma economia madura, a maior parte da força de trabalho encontra-se no setor de serviços (em detrimento do setor agrícola e do setor manufatureiro). No setor de serviços, a taxa de crescimento da produtividade tende a ser mais baixa. Em conseqüência, tem-se um menor crescimento da economia como um todo (GILPIN, 2002).

Os referidos fatores intensificam o conflito distributivo entre as prioridades orçamentárias de consumo, investimento e proteção, resultando em uma crise fiscal severa (GILPIN, 2002).

*Fatores ambientais que afetam o declínio do ator anteriormente dominante*¹⁷

Outro fator que contribui para o declínio do ator anteriormente mais poderoso é a **perda da liderança econômica e tecnológica**. Sabe-se que o crescimento de poder por parte de um estado em relação aos demais decorre de alguma vantagem comparativa do primeiro em face dos segundos, sendo que a natureza dessa pode ser organizacional, econômica, tecnológica *etc.* Ao longo do tempo, tem lugar a diminuição dessa vantagem comparativa com a sua difusão para os demais atores do sistema (GILPIN, 2002).

¹⁶ Embora Gilpin (2002) reconheça que tal conflito não tenha diminuído nas sociedades contemporâneas (qual seja: o conflito que caracteriza a decisão por gastar os recursos públicos com consumo, investimento ou proteção), afirma que a "lei dos custos crescentes da guerra" pode ter menor importância nos dias de hoje. Isso porque a eficiência das capacidades bélicas teria crescido de forma a mais que compensar possíveis aumentos de preço. Desse modo, na atualidade, os custos de fornecimento de proteção por parte do ator dominante aos seus aliados seriam menores do que foram no passado.

¹⁷ Também aqui cabe a ressalva de que, a nosso ver, os fatores ambientais são também fatores domésticos e de que essa distinção feita por Gilpin (2002) parece desprovida de sentido. Não obstante, expomos as idéias do autor conforme aparecem em sua obra.

A difusão de tecnologia militar e econômica das sociedades mais avançadas para as menos avançadas é um elemento causal de redistribuição internacional de poder. As sociedades receptoras poderão usufruir de técnicas para a elaboração das quais não contribuíram, queimando etapas no processo de desenvolvimento (possuem, portanto, a “vantagem do atraso”). Em um segundo momento, também influenciará a mudança na distribuição internacional de poder a alteração do local em que se dão as inovações mais significativas. O ator antes proeminente perde parte da capacidade de inovação enquanto outros atores a incrementam (GILPIN, 2002).

Para o autor ora analisado, a redistribuição de poder no sistema gera um desequilíbrio que será resolvido, no limite, por uma guerra hegemônica, a qual estabelece um estado de coisas favorável ao novo ator mais poderoso do sistema.

Finalmente, tem-se o **aumento crescente dos custos da dominação** como fator a desencadear a mudança internacional pela via do declínio do ator mais proeminente. O acréscimo de poder por parte de atores rivais resulta no aumento da demanda de gastos com proteção por parte do ator em decadência. Por outro lado, na promoção dos interesses comuns, o ator ora em decadência tende a continuar sendo explorado por seus aliados que tendem a contribuir menos para a segurança da aliança do que a cota que seria justa. Assim, o ator antes dominante contribui muito para a promoção de segurança e recebe cada vez menos benefícios em troca. Os custos da proteção aumentam mais do que os benefícios para sua economia e segurança supostamente acarretados por tais gastos (GILPIN, 2002).

Após a apresentação dos fatores que podem levar à mudança internacional, é impossível resistir à tentação de questionar em que medida algum desses fatores já se encontra em operação no atual sistema internacional. Estaria em operação a mudança do sistema pela via da ascensão de novos atores? Em outras palavras, mudanças ambientais têm favorecido alguns atores em detrimento do ator mais proeminente do sistema? Outros atores começam a adquirir as características apontadas por Gilpin (2002) como adequadas à ascensão no sistema? Ou ainda: seria possível dizer que o sistema encontra-se em processo de mudança pela via do declínio do ator mais proeminente, qual seja, os EUA?

Nesta dissertação, tentar-se-á verificar a tendência de mudança do sistema internacional pela via do declínio de seu ator mais proeminente. Para tanto, buscar-se-á analisar os gastos estadunidenses com a sua proteção e com a proteção de

seus aliados, de modo a verificar se é possível dizer que esses gastos são tamanhos a ponto de justificar a assertiva de que os EUA encontram-se na situação de um hegêmona decadente nos termos de Gilpin (2002): em que esse gasta cada vez mais com segurança e tem cada vez menos retornos (para sua economia e segurança) provenientes desses gastos¹⁸.

3.5 A super-extensão imperial e o sistema internacional contemporâneo

Mais especificamente, buscaremos testar a tendência de mudança do sistema internacional pela via da chamada super-extensão imperial (em inglês, *imperial overstretch*), que, segundo Layne (1993, 2006a), será uma decorrência da estratégia de engajamento efetivo atualmente perseguida pelos EUA. A super-extensão imperial implica que uma unidade política em crescimento conforma seu poder militar para proteger seus interesses econômicos em expansão, mas, fatalmente, os custos de projeção de poder militar exaurem suas forças econômicas e a unidade é substituída por outra potência econômica em ascensão (KENNEDY, 1989; LAYNE, 1993, 2006a). Quando da ocorrência desse fenômeno, a grande potência provavelmente encontrar-se-á em uma situação em que gasta muito mais com defesa do que fazia duas gerações atrás e, mesmo assim, estará menos segura (KENNEDY, 1989)¹⁹.

Para Kennedy (1989), os EUA já vivenciavam a super-extensão imperial no final da década de 1980. Já Nye (1990) nega veementemente que essa seja a situação dos EUA no final da década de 1980 e início da década de 1990.

¹⁸ Neste ponto, faz-se necessário ressaltar que a dinâmica de declínio do ator mais proeminente no sistema, apontada por Layne (1993, 2006a), aproxima-se enormemente da dinâmica de declínio prevista por Gilpin (2002). O primeiro autor faz referência exaustiva à obra do segundo (publicada pela primeira vez em 1981) quando de sua explicação da mudança sistêmica. Desse modo, dizer que testaremos em que medida a dinâmica de declínio apresentada por Gilpin (2002) encontra-se em curso – o que dissemos no âmbito deste terceiro capítulo – não é diferente de dizer que testaremos a dinâmica de declínio prevista por Layne (1993) – o que propomos no segundo capítulo. Ambos os autores prevêem que os custos da dominação tornar-se-ão por demais elevados, que o ator mais proeminente no sistema acabará perdendo seu dinamismo econômico particularmente em razão dos gastos com defesa e que o maior crescimento dos rivais do hegêmona levará à redistribuição do poder no sistema e à conseqüente alteração desse. A diferença entre o segundo capítulo e o terceiro é que neste último detalhamos melhor a dinâmica de declínio cunhada por Gilpin (2002) e defendida por Layne (1993, 2006a) como conseqüência da atual estratégia de engajamento efetivo perseguida pelos EUA.

¹⁹ Note-se que tal dinâmica é bastante parecida com aquela descrita por Gilpin (2002) quando da análise dos fatores ambientais que levariam ao declínio hegemônico. Não obstante, esse autor não faz uso do termo super-extensão imperial.

Kennedy (1989) defende que o fim da Guerra Fria teria reduzido o significado da única faceta de poder na qual os EUA possuem uma clara vantagem sobre os outros países: a militar. Nye (1990) contra-argumenta que tal assertiva negligencia o desenvolvimento estadunidense nas áreas econômica, científica, cultural e ideológica, além de refletir um entendimento equivocado acerca do papel do poder militar. O país nunca teria sido capaz de obter tudo quanto quisesse em razão de seu poderio bélico.

No curso da Guerra Fria, o poder militar dos EUA era contrabalançado pelas forças soviéticas e tanto a Europa quanto o Japão muitas vezes prevaleceram na barganha com os EUA em decorrência da preocupação maior desse país com a URSS. O fim da Guerra Fria reduziu, mas não eliminou o papel da força militar. A Ásia, por exemplo, tem muitas questões pendentes que em nada se relacionam com aquele confronto, de modo que as garantias conferidas pelos EUA na área da segurança ainda continuam sendo valoradas por muitos dos seus receptores, o que, na ausência da ameaça soviética, confere poder de barganha ainda maior aos EUA (NYE, 1990).

Nye (1990) afirma que a Guerra do Golfo I teria confirmado o que, meses antes, o autor havia sinalizado na primeira edição de seu livro: ao final do ano de 1990, os EUA continuavam sendo o único país com recursos de poder significativos, tanto militares – *hard power*, quanto do que intitula de *soft power*²⁰. De acordo com este autor, as maiores incertezas quanto ao futuro papel internacional dos EUA residiriam na política doméstica desse país. A natureza transformadora da crescente interdependência entre os países implicaria que os EUA deveriam preocupar-se com as bases domésticas de seu poder internacional.

Nesse sentido, o autor ressalta que um país pode perder poder relativo como consequência da ascensão de outro ou da própria decadência interna²¹. Como seu foco é, em suas palavras, o poder internacional, afirma concentrar-se nos aspectos da mudança doméstica que estão claramente relacionados à competitividade internacional de um país e à habilidade desse na conversão de recursos de poder em influência externa efetiva (NYE, 1990).

²⁰ Recursos de *soft power* seriam aqueles que fariam com que os demais países queiram o que o país de referência quer. Possuem a característica da intangibilidade, podendo ser exemplificados por: coesão nacional, cultura, ideologia e influência sobre instituições internacionais (NYE, 1990).

²¹ Para Arnold Toynbee (*apud* NYE, 1990, p. 202), a causa da queda de grandes potências é sempre o suicídio.

Mancur Olson, em sua obra *The rise and decline of nations*, teoriza sobre as causas das desacelerações domésticas de longo prazo. Olson (1982) argumenta que a competitividade é perdida quando as artérias do crescimento econômico são bloqueadas pelas atividades de grupos de interesse específicos. Segundo Nye (1990), tal assertiva direciona as atenções para o questionamento acerca da ocorrência ou não desse fenômeno nos EUA na atualidade.

Um dos possíveis indicativos da ocorrência do fenômeno seria o aumento do papel governamental na economia, uma vez que os grupos que ajudaram a eleger determinados políticos passariam a demandar, de maneira incremental, a redistribuição da renda pelo governo e o aumento dos gastos públicos. Embora Nye (1990) defenda que a intervenção governamental também possuiria aspectos positivos (na medida em que os gastos poderiam refletir investimentos na produção de bens públicos, por exemplo), afirma que a participação governamental na economia estadunidense não teria aumentado tanto (até o momento em que escreve) como em outros países industrializados.

Na visão do autor, a competitividade – definida como a habilidade de um país de enfrentar o livre comércio ao mesmo tempo em que expande a renda real doméstica – é um importante indicador da posição internacional dos EUA, particularmente no setor de manufaturados, uma vez que uma economia baseada na informação não seria inteiramente pós-industrial, pois uma ampla gama de serviços como seguros e programação permaneceriam ligados à indústria. Assim, mostrar-se-ia necessária a melhoria da competitividade estadunidense por meio da constante atenção com as seguintes questões: produtividade, desenvolvimento e pesquisa, educação e poupança/investimento.

Em suma, Nye (1990) defende que os estadunidenses teriam razão em se preocupar com a mudança na posição relativa dos EUA na política mundial. Contudo, descrever o problema como o declínio desse país seria contraproducente, podendo conduzir a equívocos no âmbito de políticas públicas. Isso porque tal discussão dispersaria as atenções das causas reais dessa mudança, que residem em transformações de longo prazo na política mundial, sugerindo remédios que enfraqueceriam ao invés de fortalecer a posição estadunidense. O não-comprometimento externo dos EUA poderia diminuir a influência dos EUA sem necessariamente fortalecer a economia doméstica. Além disso, a poupança advinda

do corte com gastos externos poderia resultar no incremento do consumo doméstico em detrimento do investimento (produtivo) desses recursos.

Nye (1990) argumenta que os EUA podem sustentar tanto a segurança social como seus comprometimentos externos, ainda que tenham que lidar com dívidas provenientes de décadas passadas. Sugere que o problema não é um suposto declínio econômico, mas a existência de falhas nas lideranças políticas no sentido de conduzir a conversão e a projeção de poder.

O conjunto de recursos que conferiria poder internacional estaria em processo de transformação. Contudo, os EUA deteriam mais recursos de *hard power* que qualquer outro país, além de possuírem recursos ideológicos e institucionais de *soft power* que habilitariam esse país a manter sua posição de liderança nos novos domínios da interdependência transnacional. A situação dos EUA ao final do século XX seria, então, bastante distinta da situação britânica no começo do referido século. A questão crucial consistiria na presença de liderança política e visão estratégica para converter seus recursos de poder em influência num período em que a política mundial encontra-se em transição (NYE, 1990).

Diante da narrativa acima, fica evidente que Nye (1990) ataca a hipótese de que a super-extensão imperial já se encontra em curso dizendo que o dinamismo econômico dos EUA não se perdeu. Acreditamos que a presente dissertação pode contribuir para essa discussão atacando a hipótese da super-extensão em outra frente. Ao invés de analisar se os gastos com defesa alteraram o dinamismo da economia dos EUA, verificaremos em que medida tais gastos são realmente excessivos. Para tanto, recorreremos à economia de alianças que nos fornece subsídios para a análise da proporção entre os gastos com defesa dos EUA e os gastos de seus aliados da OTAN.

Não obstante, antes de realizarmos a verificação empírica aqui proposta (que será empreendida no âmbito do capítulo 5), faz-se necessário caracterizar o *locus* de teste escolhido nos limites desta dissertação, qual seja: a OTAN, o que será realizado no capítulo a seguir.

4 A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE

4.1 Introdução

Este capítulo dedica-se à realização de alguns apontamentos acerca do que vem a ser a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como à apresentação de uma retrospectiva histórica acerca de sua formação e de sua evolução, com o objetivo de evidenciar o alto grau de coesão e institucionalização conquistado no âmbito dessa aliança. Como veremos no capítulo 5, tais características justificam a escolha da OTAN como *locus* de teste de uma das hipóteses desta dissertação, qual seja: a de que a super-extensão imperial encontra-se em curso no atual sistema internacional.

4.2 Algumas considerações gerais sobre a OTAN

A OTAN é uma aliança que, no momento da escrita dessa dissertação (segundo semestre de 2008), compreende 26 países provenientes da América do Norte e da Europa. Destina-se a alcançar os objetivos traçados na cidade de Washington em 4 de abril de 1949 por meio do Tratado do Atlântico Norte (também conhecido como Tratado de Washington). O referido tratado dispõe que o principal objetivo da aliança é a garantia da segurança e da liberdade de seus membros (NATO Handbook, 2006).

Nesse sentido, um dos mais importantes mecanismos de proteção dos membros da aliança encontra-se disposto no art. 5º de seu tratado constitutivo, o qual estabelece que a defesa dos estados membros contra agressões fundar-se-á no princípio de que um ataque contra um ou mais membros deve ser considerado um ataque contra todos, autorizando, portanto, a ação de um ou mais aliados na defesa do(s) estado(s) agredido(s) (NATO Handbook, 2006).

Além de fornecer o mencionado dispositivo de defesa coletiva, a OTAN funciona como um fórum para a discussão de preocupações comuns de segurança e para o planejamento de ações conjuntas no enfrentamento de tais preocupações. No entanto, nunca perdeu seu caráter de organização intergovernamental, em que cada membro mantém sua soberania (NATO Handbook, 2006).

No âmbito dessa organização, o consenso entre os membros é necessário para a tomada de decisão. De modo a viabilizá-lo, a troca de informações e a consulta entre as representações dão-se diariamente. Todos os membros da aliança participam inteiramente do processo de tomada de decisão, não existindo voto ponderado, isto é, o voto de cada membro independe de sua extensão territorial ou de suas capacidades econômicas e/ou políticas (NATO Handbook, 2006).

O mais importante órgão de tomada de decisão da aliança é o *Conselho do Atlântico Norte*, que reúne, semanalmente, representantes de todos os aliados. O nível da representação é variável de sessão para sessão, podendo estar envolvidos embaixadores, ministros ou chefes de estado e de governo. Mais freqüentemente, as sessões envolvem os embaixadores ou os representantes permanentes de cada aliado. Os ministros das relações exteriores de cada estado membro encontram-se em média duas vezes por ano no Conselho do Atlântico Norte. Por vezes, os ministros da defesa também se encontram no Conselho, enquanto os chefes de governo e de estado reúnem-se ali quando há questões de grande vulto a serem resolvidas (NATO Handbook, 2006). A nosso ver, a periodicidade das sessões do Conselho é um dos indícios do alto grau de institucionalização dessa aliança.

Outras instâncias de tomada de decisão e de planejamento são o *Comitê de Planejamento de Defesa* e o *Grupo de Planejamento Nuclear*. O primeiro é o órgão superior de tomada de decisão no que se refere à estrutura militar integrada da aliança. Fornece direcionamento às autoridades militares da OTAN e supervisiona o planejamento de forças da aliança. Por sua vez, o segundo é responsável pela tomada de decisão referente à política nuclear da OTAN (NATO Handbook, 2006).¹

Abaixo dessas instâncias de tomada de decisão e de planejamento está o *Comitê Militar*, que funciona como um órgão de ligação entre essas instâncias e as estruturas integradas de comando, as quais possuem a responsabilidade de levar a cabo as operações militares, bem como as transformações militares da OTAN (NATO Handbook, 2006).

A estrutura militar da aliança compreende: o *Comitê Militar* (órgão militar de maior autoridade dentro da OTAN), dois *Comandantes Estratégicos* e a *Estrutura de Comando Militar*. O Comitê Militar está sob a autoridade política do Conselho do Atlântico Norte e, em algumas ocasiões, submete-se ao Comitê de Planejamento de

¹ Na atualidade, embora a França participe do Conselho do Atlântico Norte, não faz parte do Comitê de Planejamento de Defesa nem do Grupo de Planejamento Nuclear.

Defesa e ao Grupo de Planejamento Militar. Constitui a principal instância de aconselhamento militar da aliança, sendo que seus membros são militares seniores que representam os chefes da defesa de seus países². Periodicamente, há sessões do Comitê Militar que envolvem os chefes de defesa de cada membro da aliança, ao passo que os militares seniores reúnem-se semanalmente³ (NATO Handbook, 2006).

Abaixo do Comitê Militar estão os Comandantes Estratégicos: Comandante Aliado Supremo da Europa (SACEUR, sigla em inglês) e Comandante Aliado Supremo de Transformação (SACT, sigla em inglês). Esses são responsáveis pela direção e condução das questões militares da aliança dentro de suas áreas de responsabilidade. Além disso, o SACEUR aconselha o Comitê Militar no que concerne a questões operacionais e o SACT responsabiliza-se pelo aconselhamento do Comitê no que tange a questões relativas à transformação da estrutura militar da OTAN (NATO Handbook, 2006).

No centro da Estrutura de Comando Militar, há dois comandos estratégicos: o Comando Aliado de Operações (ACO, sigla em inglês) e o Comando Aliado de Transformação (ACT, sigla em inglês). O primeiro volta-se ao planejamento e execução das operações e o segundo dedica-se à transformação das capacidades da aliança. Note-se que o Comando Europeu e o Comando do Atlântico, criados durante a Guerra Fria, foram recentemente unidos em um só comando operacional sediado na Europa, o ACO, sob a responsabilidade do SACEUR, que também serve como Comandante do Comando Europeu dos EUA. A seu turno, o comando responsável pelas transformações das capacidades da aliança tem sede nos EUA, sendo que seu comandante – o SACT – também exerce a função de Comandante das Forças Conjuntas dos EUA (*United States Joint Forces Command*). O ACT responsabiliza-se pelos seguintes aspectos militares: revisão das necessidades de defesa, planejamento de forças, planejamento logístico e de armamentos, planejamento de comando e controle e planejamento relativo ao programa “Parceria

² Um civil representa a Islândia, já que esse país não possui forças armadas. Note-se que a França, embora tenha se desligado da estrutura integrada de comando militar (questão a ser tratada mais adiante), possui representante permanente no Comitê Militar (NATO Handbook, 2006).

³ Em face da atuação da aliança no Kosovo e no Afeganistão, além do papel de suporte exercido no Iraque e no Sudão, o Comitê Militar e o Conselho do Atlântico Norte reúnem-se mais freqüentemente para a discussão dos aspectos operacionais dos referidos empreendimentos. O aumento na freqüência das reuniões foi observado em todos os órgãos de tomada de decisão da OTAN (NATO Handbook, 2006).

para Paz” (*Partnership for Peace – PfP*, em inglês). Por sua vez, o ACO lidera o planejamento para emergências civis, o planejamento nuclear e a análise de risco e adequação do planejamento de forças. O comando e controle das forças e o planejamento operacional também são da responsabilidade do ACO (NATO Handbook, 2006).

A mencionada Estrutura de Comando Militar da OTAN é o mecanismo que permite que as autoridades militares da aliança exerçam comando e controle sobre as forças designadas à mesma para o empreendimento de operações conjuntas que envolvam forças terrestres, marítimas e aéreas (NATO Handbook, 2006).

Já a Estrutura de Força da OTAN compreende arranjos organizacionais que reúnem as forças colocadas à disposição da aliança por parte de cada membro, em caráter temporário ou permanente, e suas estruturas de comando e controle como parte das forças multinacionais da OTAN ou como contribuições nacionais adicionais à aliança. Isso porque a OTAN não possui forças operacionais próprias. Suas forças são formadas pelas contribuições de seus membros (sejam elas permanentes ou voltadas ao empreendimento de tarefas específicas) (NATO Handbook, 2006).

De modo a garantir a disponibilidade de forças, os comandantes estratégicos da OTAN auxiliam no planejamento de defesa conjunto, no empreendimento de exercícios conjuntos e no desdobramento operacional conjunto de forças providas pelos membros em concordância com um processo de planejamento de forças acordado entre todos. A OTAN age como um catalisador para gerar as forças necessárias às operações levadas a cabo pela aliança⁴ (NATO Handbook, 2006).

Expostas sucintamente as estruturas internas da OTAN, é importante destacar que as mesmas não são estanques, visto que o Tratado de Washington confiou ao Conselho do Atlântico Norte o poder de criar comitês subsidiários de acordo com as necessidades identificadas por esse último, o que confere flexibilidade às estruturas, de caráter bélico ou não, da aliança (NATO Handbook, 2006).

Quanto às tarefas desempenhadas pela OTAN, a ênfase central desde a sua criação tem sido fornecer segurança e defesa imediata aos seus membros. Na atualidade, embora esta ainda seja a principal tarefa da organização, a aliança

⁴ Há, no entanto, capacidades comuns de defesa como uma frota de aeronaves dotadas de Sistemas Aerotransportados de Alerta e Controle (AWACS, sigla em inglês), que servem ao monitoramento dos espaços aéreos, alerta precoce, comando e controle (NATO Handbook, 2006).

passou a enfrentar novas ameaças e desafios (NATO Handbook, 2006). Para o melhor entendimento dessas mudanças, é importante que, inicialmente, caracterizemos o contexto de formação da OTAN, bem como sua evolução durante a Guerra Fria.

4.3 Antecedentes à criação da OTAN

No período imediatamente posterior ao fim da II Guerra Mundial, assim se encontrava o continente europeu: a ordem era vagarosamente restaurada; a pobreza estava por todos os lados; havia milhões de pessoas deslocadas de seus países pelos confrontos; a URSS progressivamente impunha seu controle no leste europeu e barrava a tomada de decisão nos fóruns em que se encontrava com líderes ocidentais (MILLER, 1999).

Com o término dos confrontos na Europa, a expectativa inicial era a de que a administração do presidente Truman retirasse as tropas estadunidenses estacionadas na Europa em razão da II Guerra Mundial. Entretanto, revelada a situação financeira do Reino Unido e anunciada sua impossibilidade de continuar auxiliando a Grécia, os EUA substituíram o primeiro no apoio a este último, dando início a uma política de interferência nos assuntos europeus, a qual perdura até os dias de hoje (MILLER, 1999).

Já na Ásia, ao final da década de 1940, tinha lugar a Guerra Civil Chinesa, sendo que havia fortes indícios de que os comunistas sairiam vitoriosos. França e Reino Unido também combatiam comunistas em suas colônias na Indochina e na Malásia respectivamente. Os comunistas da Coreia do Norte começavam a ameaçar os não-comunistas da Coreia do Sul. Dessa forma, Miller (1999) afirma que tudo apontava para o fato de que o comunismo seria o novo adversário dos países ocidentais.

Diante do referido contexto, os países da Europa Ocidental iniciaram negociações relacionadas à cooperação para a defesa comum. O primeiro tratado nesse sentido foi o *Tratado de Dunkirk* firmado por Reino Unido e França em 4 de março de 1947. Aparentemente, o tratado voltava-se à defesa de seus signatários contra futuras agressões provenientes da Alemanha. Contudo, Miller (1999) defende que os representantes de ambos os países entendiam que, em realidade, o alvo do tratado era a URSS.

Em 1948, Bélgica, Holanda e Luxemburgo formaram uma união aduaneira que ficou conhecida como *Benelux*. Além da parceria comercial, esses países concordaram em cooperar em questões de política externa. Em uma conferência em Luxemburgo ocorrida em 1948, os membros do Benelux acordaram que uma política de defesa comum não poderia basear-se em tratados bilaterais, mas, sim, em acordos regionais multilaterais. Quando chamados por França e Reino Unido para que se juntassem ao Tratado de Dunkirk, os membros do Benelux declinaram sob a alegação de que não fazia sentido um tratado que não fosse desenvolvido para a proteção contra a URSS e de que os EUA deveriam ser incluídos nas negociações do mesmo (MILLER, 1999).

As negociações para a feitura de um tratado mais amplo foram iniciadas em janeiro de 1948. Já em fevereiro do mesmo ano, um esboço do que ficou conhecido como *Tratado de Bruxelas* circulava para a apreciação de seus possíveis signatários, com vistas a desenvolver um sistema de defesa comum. As assinaturas ocorreram em março do mesmo ano (MILLER, 1999; NATO Handbook, 2006).

Por meio do Tratado de Bruxelas, Bélgica, França, Luxemburgo, Holanda e Reino Unido⁵ comprometiam-se a colaborar na área da defesa e também nas esferas política, econômica e cultural. Esse tratado foi peculiar pelas seguintes razões: foi o primeiro a estabelecer uma organização político-militar na Europa em tempos de paz; não tinha como alvo declarado um país específico, mas qualquer ameaça à segurança de seus signatários; e estabeleceu órgãos permanentes para a reunião dos participantes, ao invés de relegar o planejamento de defesa a encontros esporádicos (MILLER, 1999).

A organização de defesa formada pelo tratado em questão – a Organização de Defesa da União Ocidental (em inglês, *Western Union Defence Organisation*) – visava a possibilitar a coordenação logística e militar entre os membros e a examinar os problemas táticos relacionados à defesa da Europa Ocidental. Objetivava, ainda, fornecer a estrutura na qual se basearia uma organização de comando em tempos de crise (MILLER, 1999; NATO Handbook, 2006).

Segundo Miller (1999), o Tratado de Bruxelas tinha muitas deficiências como: sua terminologia era imprecisa, não continha um acordo de ir à guerra

⁵ Embora os países nórdicos tenham sido lembrados quando da feitura do tratado, não foram convidados a participar do mesmo, uma vez que os cinco países que firmaram o Tratado de Bruxelas não acreditavam poder, realisticamente falando, conferir proteção aos primeiros (MILLER, 1999).

automaticamente, não conferia aos comandantes tropas suficientes para as tarefas propostas e, acima de tudo, não envolvia os EUA. Não obstante, demonstrou aos EUA que os europeus estavam preparados para cooperar na defesa comum. Nesse sentido, esse foi o ponto de partida do Tratado do Atlântico Norte (MILLER, 1999; NATO Handbook, 2006).

4.4 A criação da OTAN

A URSS começava a estender seu controle para países fora do bloco soviético, de modo que dirigentes dos países da Europa Ocidental passaram a temer que as políticas empreendidas por aquele país na Europa Oriental e Central – tais como a imposição de governos não-democráticos, a supressão da oposição efetiva e de direito civis – acabassem por ser de alguma forma estendidas ao seu território. Vários foram os eventos que acirraram esse temor no período entre 1947 e 1949. Ameaças diretas foram feitas pela URSS à soberania de Noruega, Grécia e Turquia. Em 1948, teve lugar um golpe comunista na Tchecoslováquia e o bloqueio a Berlim (MILLER, 1999; NATO Handbook, 2006).

Ao mesmo tempo em que a tomada do poder por comunistas ocorria na Tchecoslováquia (fevereiro de 1948), Stálin despachava um convite formal ao presidente finlandês para a assinatura de um tratado de amizade entre a Finlândia e a URSS. A Finlândia não teve escolha. O presidente da Noruega recebeu informações de que o próximo convite de Stálin seria a ele dirigido. Assim, em março de 1948, o presidente norueguês informou aos embaixadores estadunidense e britânico sobre as intenções soviéticas (MILLER, 1999).

Nesse mesmo mês (mês no qual também foi assinado o Tratado de Bruxelas), tiveram início negociações entre o Canadá, os EUA e o Reino Unido sobre a assinatura de um tratado de defesa coletiva. Várias estruturas foram consideradas para o tratado: estender o Tratado de Bruxelas para incluir os EUA e talvez a Itália, ter um pacto envolvendo apenas os países banhados pelo Atlântico funcionando em paralelo ao Tratado de Bruxelas ou firmar um pacto entre países banhados pelo Mediterrâneo de modo a incluir a Itália (MILLER, 1999).

Ainda quanto aos possíveis signatários do futuro tratado, ficou estabelecido que o mesmo não deveria envolver países localizados abaixo do Trópico de Câncer. Quando do início das discussões em Washington, estava claro que os membros do

Tratado de Bruxelas seriam incluídos na nova aliança. Canadá e EUA também eram membros certos. Contudo, havia discussão sobre a entrada de outros países (MILLER, 1999).

Dada a posição estratégica de Dinamarca, Noruega e Suécia (países que, se dominados de alguma maneira pela URSS, facilitariam o acesso dessa ao continente europeu), advogou-se pela participação desses na aliança. A entrada da Dinamarca era especialmente desejada pelos EUA em razão do acesso à Groelândia, importante ponto de parada no caminho entre o continente americano e a Europa. Desses três países, apenas Dinamarca e Noruega vieram a participar da aliança, já que a Suécia manifestou seu firme propósito de continuar neutra (MILLER, 1999).

Para que a Islândia – território em que se estabeleceram bases de Reino Unido e EUA durante a II Guerra Mundial – figurasse como membro fundador da aliança, foi a ela assegurado que não seria obrigada a desenvolver forças armadas e que tropas não seriam estacionadas em seu território em tempos de paz (MILLER, 1999).

No que se refere à entrada da Itália, houve relutância, visto que esse país foi, durante grande parte da II Guerra Mundial, um adversário dos países que ora negociavam uma aliança. No entanto, os EUA eram favoráveis à participação italiana na aliança. A Itália passou a fazer parte das negociações em março de 1949. Igualmente, Portugal, que passava por um governo ditatorial, só foi chamado às negociações no início do ano de 1949 (MILLER, 1999).

Quanto à França, embora esse país tivesse participado tanto do Tratado de Dunkirk quanto do Tratado de Bruxelas, havia oposição interna, proveniente do partido comunista francês, quanto à sua participação na nova aliança. Contudo, apesar da presença de comunistas na Assembléia Nacional francesa, o tratado foi facilmente aprovado pelo voto majoritário dos demais membros (MILLER, 1999).

Quanto à participação dos EUA na aliança, era necessária a aprovação do Congresso estadunidense. Para tanto, iniciaram-se negociações com o presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado, Arthur Vandenberg. Em julho de 1948, o Senado aprovou a resolução que ficou conhecida como “Resolução Vandenberg”, a qual autorizava o desenvolvimento de arranjos coletivos para o exercício da legítima defesa individual e coletiva (MILLER, 1999).

Outros países tiveram sua participação cogitada, mas não aprovada para aquele momento. Acreditava-se que a entrada da Alemanha Ocidental seria inevitável e que Grécia, Turquia e Espanha acabariam se unindo à aliança (MILLER, 1999)⁶.

Aparte as considerações sobre prováveis signatários, a maior dificuldade na negociação do Tratado do Atlântico Norte era encontrar uma fórmula que, de um lado, satisfizesse os europeus, que desejavam o comprometimento dos EUA na medida necessária à dissuasão da URSS, mas que, de outro, não impedisse a devida deliberação por parte das autoridades estadunidenses antes que este país se envolvesse em uma guerra. Tal impasse foi resolvido pelo art. 11 do tratado, o qual estipulou que suas provisões seriam empreendidas de acordo com os procedimentos constitucionais previstos por cada membro (YOST, 1998).

Finalizando em tempo recorde uma negociação de tal monta, o tratado que instituiu a OTAN foi assinado em 4 de abril de 1949 por Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido. Em seguida, foi submetido aos procedimentos legais de ratificação de tratados de cada um dos membros e, em todos eles, foi aprovado por vasta maioria (MILLER, 1999).

4.5 O desenvolvimento da OTAN durante a Guerra Fria

A participação dos EUA em uma “aliança envolvente” (em inglês, *entangling alliance*) foi uma inovação no âmbito da política externa desse país, na medida em que prevalecia, até então, o posicionamento de que os EUA não deveriam nutrir alianças em tempos de paz. Contudo, de início, havia a percepção de que o desdobramento de tropas estadunidenses para a Europa seria algo passageiro, que duraria até que o continente reconstruísse suas próprias capacidades de dissuasão (YOST, 1998).

Para Yost (1998), foi apenas após a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte em junho de 1950 que verdadeiramente se consolidou o caráter de organização da OTAN. Nesse momento, os aliados foram persuadidos da necessidade de uma estrutura integrada de comando militar. À época, percebeu-se

⁶ Em 1952, Grécia e Turquia uniram-se à aliança, enquanto a República Federal da Alemanha aderiu ao tratado em 1955 e a Espanha em 1982 (NATO Handbook, 2006).

também que a presença estadunidense na Europa não seria passageira. Isso porque tal evento teria revelado que o mundo comunista (até então percebido como um todo indissociado composto primordialmente por URSS, China e Coréia do Norte) estava disposto ao uso da agressão armada, sendo que o próximo alvo poderia ser a Europa. A partir daí, intensificaram-se as conversações para o rearmamento da Alemanha Ocidental.

O tema da reconstituição das forças armadas alemãs tomou maior proporção em setembro de 1950 quando a aliança adotou formalmente o conceito de “defesa avançada” (em inglês, *forward defense*), o qual significava que a defesa contra um possível ataque soviético deveria acontecer quanto mais a leste fosse possível, não apenas para proteger o território europeu, mas para dar tempo das tropas estadunidenses chegarem ao continente. Assim, foi ficando cada vez mais clara a necessidade de que a Alemanha Ocidental fosse integrada à aliança e de que bases da OTAN fossem estacionadas no território desse país. O rearmamento alemão passou, então, a ser discutido oficialmente (MILLER, 1999).

Para a resolução da questão do rearmamento da Alemanha Ocidental, o primeiro passo foi a sua aceitação (bem como da Itália) na União da Europa Ocidental, organização criada no marco do Tratado de Bruxelas. Quando de sua entrada, a Alemanha Ocidental renunciou à produção de armamentos nucleares, químicos e biológicos e aceitou inúmeras restrições no âmbito de seus armamentos convencionais. Em contrapartida, o Reino Unido, os EUA e o Canadá comprometeram-se a manter forças terrestres e aéreas na Alemanha Ocidental (YOST, 1998; MILLER, 1999).

Posteriormente, o Pacto de Paris (firmado em outubro de 1954) estabeleceu que: a República Federal da Alemanha (RFA ou Alemanha Ocidental) passava a ser considerada um estado soberano; as tropas francesas, estadunidenses e britânicas estacionadas em território alemão passavam do *status* de ocupantes a convidadas; a RFA unir-se-ia a partir de então à OTAN; os EUA e o Reino Unido manteriam tropas na Europa Ocidental enquanto as mesmas fossem necessárias; a União Ocidental seria renomeada de União da Europa Ocidental (MILLER, 1999).

A entrada oficial da Alemanha Ocidental na OTAN ocorreu em 5 de maio de 1955. Em 14 de maio do mesmo ano, a URSS respondeu com a criação do Pacto de Varsóvia. Durante a Guerra Fria, a mais potente concentração de forças soviéticas no exterior estava na Alemanha Oriental (YOST, 1998).

Note-se que, a despeito da observância de fases de *détente* intermitentes nas relações Leste-Oeste, a URSS foi um estímulo significativo para a coesão política no âmbito da OTAN. As intervenções soviéticas (que têm como exemplos as intervenções em 1953 na Alemanha Oriental, em 1956 na Hungria, em 1968 na Tchecoslováquia e em 1979 no Afeganistão) e episódios como a crise dos mísseis e o bloqueio a Berlim tendiam a reforçar o consenso entre os membros da OTAN sobre a necessidade de precauções para a defesa coletiva (YOST, 1998).

As preocupações da OTAN acerca do tema da defesa coletiva durante a Guerra Fria concentravam-se na contenção de uma possível agressão por parte da URSS. Uma questão central era a credibilidade da “dissuasão estendida”, isto é, a credibilidade da ameaça de que haveria retaliação nuclear por parte dos EUA no caso de que os aliados estadunidenses fossem agredidos (YOST, 1998).

Em 1955, foi promulgada oficialmente nos EUA a estratégia de retaliação maciça, a qual foi endossada pela OTAN no ano seguinte. Tal estratégia significava que a retaliação a uma agressão soviética de qualquer monta seria maciça e instantânea (MILLER, 1999).

Durante a Guerra Fria, o entendimento era o de que a “dissuasão estendida” apenas seria crível se armamentos nucleares estadunidenses fossem estacionados na Europa, o que foi concretizado⁷ (YOST, 1998). Em 1963, talvez como decorrência da Crise dos Mísseis (quando a URSS tentou estacionar armamentos nucleares em Cuba), EUA e Reino Unido designaram algumas de suas forças nucleares à OTAN (MILLER, 1999).

Ressalte-se, entretanto, que o comprometimento de forças nucleares britânicas e estadunidenses com o planejamento nuclear da OTAN não implica que o comando dessas tenha sido passado à aliança. Nenhum dos arranjos dessa aliança muda o fato de que qualquer decisão de uso concreto de armamentos nucleares dependeria de escolhas nacionais francesas, britânicas e estadunidenses (YOST, 1998).

Outras questões de relevo concernentes à defesa coletiva dos aliados relacionavam-se: ao envolvimento dos aliados na tomada de decisão por parte dos

⁷ O número de armamentos estadunidenses no continente passou a ser reduzido a partir da década de 1970. Em 1991, a OTAN e os EUA decidiram retirar da Europa todos os artefatos nucleares estadunidenses cujo lançamento se desse a partir do solo. Os únicos armamentos nucleares dos EUA que permanecem na Europa são algumas poucas bombas de gravidade que podem ser lançadas por aeronaves aliadas com capacidade dual. Estimativas não oficiais indicam que há entre 480 e 700 bombas de gravidade estadunidenses na Europa (YOST, 1998).

EUA quando do potencial uso operacional de armamentos nucleares, aos tipos e papéis das forças nucleares estadunidenses estacionadas na Europa e à utilidade e às funções das forças nucleares de França e Reino Unido (YOST, 1998).

Com a criação do Grupo de Planejamento Nuclear (NPG, sigla em inglês) em 1966-1967, os aliados passaram a ter um local de discussão sobre divisão de responsabilidades e riscos, tomada de decisão multinacional e implementação de políticas relacionadas a armamentos nucleares. Para Yost (1998), tal fórum teria contribuído para o aumento da coesão no âmbito da aliança, bem como aumentado a influência dos membros que não possuem armamentos nucleares sobre as políticas relacionadas ao uso desses por parte dos EUA e assegurado os vários membros de que era forte o comprometimento estadunidense para com a defesa da Europa.

A França, no entanto, não tomou parte na criação e no desenvolvimento do NPG. Isso porque, em um dos mais críticos momentos de tensão interna vivenciados pela aliança, esse país anunciou, em 1966, que suas forças seriam retiradas da estrutura integrada de comando da OTAN⁸. Nesse período, todas as forças da aliança que estavam estacionadas em território francês e que não se encontravam sob o comando desse país tiveram que ser dali retiradas. O sistema logístico que dava suporte às forças estadunidenses estacionadas na Alemanha teve que ser

⁸ Segundo Miller (1999), a atitude da França pode ser explicada pela então história recente daquele país. A França tinha sido humilhada durante a II Guerra Mundial em razão da rápida tomada de seu território por parte da Alemanha. Com o fim da guerra, os franceses tentaram reconstruir suas forças armadas e, com isso, restaurar a posição do país no sistema internacional. Para tanto, foi logo inaugurado um programa para o desenvolvimento de energia nuclear. Contudo, foi apenas no começo da década de 1950 que se iniciaram esforços para a construção de artefatos nucleares bélicos na França. A iniciativa de tal empreendimento teria sido insuflada pela negativa ao pedido de ajuda feito aos EUA por ocasião de um cerco a uma guarnição francesa (que durou de dezembro de 1954 a maio de 1955) durante a guerra travada entre a França e a Indochina. A França requisitou que os EUA bombardeassem, preferencialmente com armamentos nucleares, as forças que cercavam a guarnição francesa, o que não foi aceito nem pelos EUA nem pelo Reino Unido. Posteriormente, a França viu-se mais uma vez humilhada quando, juntamente com o Reino Unido, tentou em vão recuperar o Canal de Suez do Egito. Tais eventos teriam feito com que as autoridades francesas de então chegassem à conclusão de que precisavam ser auto-suficientes em assuntos de defesa, reduzindo sua dependência para com seus aliados, e de que necessitavam adquirir seus próprios armamentos nucleares. Com o retorno ao poder de Charles De Gaulle, reforçou-se o intuito de que a França tivesse restaurado seu lugar no sistema internacional. De 1958 a 1962, o presidente francês fez inúmeras propostas aos EUA e ao Reino Unido com o propósito de incrementar o papel da França na OTAN. Após a rejeição dessas propostas, o presidente Charles De Gaulle anunciou que buscaria uma “solução francesa”, a qual compreendia a redução gradual do envolvimento da França nos assuntos da OTAN visando à não-submissão desse país a decisões externas. Em 1966, o governo francês notificou seus aliados que retiraria as forças francesas da estrutura integrada de comando e solicitou que todas as instalações da OTAN que não estivessem sobre o comando direto da França fossem retiradas de seu território (MILLER, 1999).

deslocado dos portos franceses no Atlântico para os portos da Alemanha Ocidental no Mar do Norte, tornando-o mais vulnerável em caso de guerra. Os depósitos nucleares estadunidenses também foram movidos para a Alemanha Ocidental, tendo como igual resultado o aumento da vulnerabilidade dos mesmos a um possível ataque surpresa soviético. Para o Reino Unido, foram deslocadas instalações logísticas e vários esquadrões da força aérea dos EUA (MILLER, 1999).

Não obstante esses desdobramentos, a França não se retirou da aliança, selecionando, entretanto, os órgãos dos quais participaria. Continuou participando até mesmo de órgãos de caráter eminentemente militar. Alguns elementos da postura da França em relação à OTAN no período posterior a 1966 eram claros: dentre outras coisas, as unidades da OTAN não poderiam adentrar o território francês sem autorização específica e prévia e não havia acesso automático ao espaço aéreo francês por parte dos aliados. Contudo, existiam áreas de ambigüidade. As autoridades francesas afirmavam que: no evento de uma guerra envolvendo a aliança, apenas forneceriam armamentos convencionais; em nenhuma circunstância, a participação de tropas francesas poderia ser presumida; e, quando do envolvimento de tropas franceses em empreendimentos militares conjuntos, essas não responderiam ao comando da OTAN. Não ficavam claros quais os requisitos para o envolvimento das tropas franceses em um possível conflito entre o leste e o oeste. Tampouco era explícita a postura desse país quanto ao uso de artefatos nucleares (MILLER, 1999).

Miller (1999) afirma que, por mais contraditório que possa parecer, a semi-independência da França só foi possível em razão da existência da OTAN. Caso a URSS tivesse tropas estacionadas do outro lado do Reno (conforme o ocorrido na II Guerra Mundial), a França teria que agir em maior concordância com seus aliados. Contudo, a existência da Alemanha Ocidental e o desdobramento de tropas da OTAN ao longo do Rio Elba forneceram um escudo que deu à França a segurança física que permitiu que agisse da forma como agiu. Além disso, esse país logrou ser tratado como um caso especial dentro da aliança, aumentando sua importância aparente na OTAN.

Yost (1998) defende que, embora a França não tenha participado de órgãos como o Grupo de Planejamento Nuclear da OTAN, teria contribuído para a efetividade da dissuasão. Isso porque constituía um *locus* independente de tomada de decisão quando do uso potencial de armamentos nucleares, o que complicava o

cálculo de riscos de qualquer estado que visasse a usar a força contra a aliança. Desde o início da década de 1960, a França declarava que sua política com relação a armamentos nucleares era distinta e independente da política nuclear do NPG ou dos EUA (YOST, 1998).

Em 1967, o Comitê Militar da OTAN conduziu a primeira grande revisão estratégica desde 1956: a aliança passou da “estratégia de retaliação maciça” para a “estratégia de resposta flexível”. O novo conceito implicava que a aliança planejava respostas de amplitude diversas a uma possível agressão soviética, sendo que a amplitude da resposta variaria conforme a gravidade da agressão sofrida. O uso de armamentos nucleares e/ou convencionais deveria ser avaliado de acordo com as necessidades impostas pela situação vivenciada nos enfrentamentos (MILLER, 1999).

Ao final da década de 1960 e início da década de 1970, algumas vitórias diplomáticas foram conquistadas. Os países do leste e do oeste acordaram na assinatura do Tratado Antimísseis Balísticos (ABM, sigla em inglês) e do I Tratado de Limitação de Armamentos Estratégicos (SALT I, sigla em inglês). Em 1972, a OTAN propôs a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), que foi realizada no ano seguinte em Helsinque. Trinta e três países europeus estiveram presentes, sendo que, do continente europeu, apenas a Albânia recusou-se a comparecer. Também estiveram presentes os EUA e o Canadá. Ainda em 1973, tiveram início em Viena negociações entre os países do leste e do oeste para as Reduções Mútuas e Balanceadas das Forças (MILLER, 1999).

O clima de *détente* durou até a invasão do Afeganistão pela URSS em 1979. À época, havia uma percepção no âmbito da OTAN de que a balança de poder pendia para o lado soviético. Divulgaram-se, então, dos dois lados, balanços das capacidades rivais. O presidente estadunidense Ronald Reagan anunciou o início da Iniciativa de Defesa Estratégica que visava à construção de um escudo antimísseis que protegesse o território estadunidense de ataques soviéticos com mísseis balísticos intercontinentais e lançados de submarinos. Nesse período, outro motivo importante de tensão era o desdobramento de armamentos nucleares de alcance intermediário pelo território europeu (MILLER, 1999).

No entanto, após a chegada ao poder de Mikhail Gorbachev na URSS, as relações entre leste e oeste começaram a melhorar. Em 1987, foi assinado um tratado para a redução de armamentos nucleares táticos (INF, sigla em inglês). Em

1988, a URSS começou a retirar suas tropas do Afeganistão e, em 1989, a URSS e todos os membros do Pacto de Varsóvia, com exceção da Romênia, anunciaram reduções gerais em suas tropas. Neste mesmo ano, a população da Alemanha Oriental pressionou o governo local pelo fim da separação do território alemão. Acreditando que não seriam ajudados militarmente pela URSS naquela ocasião, as autoridades alemãs do leste liberaram a passagem no Muro de Berlim. A Guerra Fria chegou ao fim, tendo a OTAN atingido o propósito para a consecução do qual foi fundada (MILLER, 1999).

O conflito teve como saldo o desenvolvimento de uma vasta estrutura burocrática para o trato dos problemas relacionados à defesa coletiva da Europa ocidental e da América do Norte. Além das instâncias de tomada de decisão (tais como o Conselho do Atlântico Norte e o NPG) e da estrutura militar acima descrita, havia também o chamado corpo internacional de funcionários, o qual se dividia em dois grandes grupos: um político e outro militar⁹. O primeiro grupo, de caráter político e diplomático, compreendia 5 divisões, abrangendo as seguintes áreas: assuntos políticos; planejamento e política de defesa; apoio para a defesa; logística de infraestrutura e planejamento contra emergências civis; assuntos científicos; e assuntos internacionais (MILLER, 1999).

O segundo grupo, de caráter militar, também era vasto, sendo que a maior parte de suas tarefas envolvia: planejamento para a guerra; provimento de coordenação em questões militares; e prestação de serviço a vários grupos de trabalho e comitês no âmbito da estrutura militar da aliança. Tais comitês e grupos de trabalho versavam sobre temas variados: da padronização de armamentos e equipamentos, passando pela interoperabilidade de sistemas de informação e pelo combustível a ser usado nas aeronaves, funcionando como fóruns em que os representantes de cada aliado expressavam os interesses e as concepções dos estados representados. Ali eram formulados entendimentos oficiais que seriam posteriormente levados ao conhecimento das demais autoridades de cada aliado (MILLER, 1999)¹⁰.

⁹ Ressalte-se que a distinção entre um corpo de funcionários de caráter político e outro militar é realizada por Miller (1999) e não pela autora dessa dissertação.

¹⁰ É importante destacar que, embora tenha sofrido alterações em sua organização, o corpo internacional de funcionários ainda existe, compreendendo cerca de 5.500 funcionários espalhados pelos vários órgãos que compõem a OTAN. Tal informação encontra-se disponível em: http://www.nato.int/issues/international_staff/index.html.

Durante a Guerra Fria, a OTAN também possuía órgãos que desempenhavam funções executivas em assuntos como inteligência, padronização de armamentos e equipamentos, planejamento, comunicação *etc.*, bem como órgãos para o gerenciamento dos sistemas detidos pela aliança. Havia também instâncias responsáveis pela condução de treinamentos conjuntos e de pesquisas (MILLER, 1999).

A despeito de expectativas contrárias, as mencionadas estruturas desenvolvidas no âmbito da OTAN no curso da Guerra Fria viriam a ser aproveitadas no período que sucedeu ao conflito.

4.6 A sobrevivência da OTAN no pós-Guerra Fria e as novas tarefas desempenhadas

Com a derrocada da URSS, teve início um acirrado debate acerca das perspectivas de manutenção da OTAN no pós-Guerra Fria. De um lado, encontravam-se analistas que afirmavam que a OTAN havia perdido sua razão de ser e que sua dissolução era uma questão de tempo. Dentre tais analistas, destacavam-se Mearsheimer (1990) e Waltz (1993).

Em 1990, Mearsheimer sustentava que a OTAN não sobreviveria ao fim da Guerra Fria. Ressaltava que, dentre os motivos levantados por aqueles que defendiam a continuidade da aliança, estava a contenção de possíveis políticas agressivas empreendidas pela Alemanha. Contudo, para esse autor, tal país não aceitaria a consecução por parte da OTAN de uma política fundada na premissa de que os alemães não são confiáveis e de que a OTAN é necessária para a contenção da Alemanha. As autoridades alemãs apenas teriam aceitado a presença da OTAN em razão da ameaça soviética. Na ausência dessa, os alemães rejeitariam a continuidade da aliança. Assim, o fim da Guerra Fria levaria ao desmantelamento da OTAN e ao retorno da instabilidade na Europa.

Em igual sentido, Waltz (1993) afirma que as alianças são criadas para fazer frente a uma ameaça específica, sendo que, em caso de vitória no enfrentamento da mesma, as alianças são em seguida dissolvidas. No que se refere à OTAN, esse autor admitia que as forças estadunidenses pudessem até permanecer por um tempo na Europa, uma vez que, em tempos de mudanças tão rápidas e profundas, poderiam exercer função estabilizadora no continente. No entanto, afirmava que,

com a queda da URSS, os dias da OTAN poderiam não estar contados, mas seus anos sim.

Por outro lado, Glaser (1993) sustentava que a derrocada da URSS não implicaria necessariamente o desmantelamento da OTAN, particularmente porque a Rússia ainda representava uma fonte potencial de ameaça. Rebatendo o entendimento de que a ameaça russa não seria suficiente para a manutenção do comprometimento dos membros com a OTAN, Glaser (1993) afirmava que a permanência em uma aliança é determinada não apenas pela magnitude da ameaça, mas também pela magnitude dos custos de participação. Se a ameaça colocada pela URSS ou pela Rússia permanecia (ainda que enfraquecida), havia razões para a manutenção da aliança como uma “apólice de seguro”, desde que os custos de tal empreendimento não fossem demasiadamente elevados.

De fato, ao contrário do que afirmavam Waltz (1993) e Mearsheimer (1990) e na direção dos entendimentos de Glaser (1993), a queda da URSS e o conseqüente fim do Pacto de Varsóvia não levaram ao desaparecimento da OTAN. Enquanto as tropas soviéticas foram retiradas da antiga Alemanha Oriental em setembro de 1994, as tropas estadunidenses estacionadas na Europa, ainda que tenham sido substancialmente reduzidas, foram mantidas. A OTAN persistiu como a mais importante e mais efetiva organização de segurança coletiva na Europa (YOST, 1999).

Mas quais seriam as causas da sobrevivência da OTAN? No primeiro ano após a queda dos regimes socialistas na Europa Oriental, autoridades soviéticas defendiam o desmantelamento da OTAN e a criação de uma organização européia para a segurança coletiva de todo o continente. Não obstante, em seu último ano de existência, a URSS recusou que fosse dada à CSCE qualquer autoridade na resolução do problema do *status* das repúblicas bálticas; impediu que o Centro para a Prevenção de Conflitos da CSCE tivesse qualquer poder efetivo; tentou concluir tratados com a Romênia e a Hungria que impediriam que esses países assinassem tratados com os quais a URSS não concordasse. Tais ações inviabilizavam a tomada de decisão por parte da CSCE, o que só poderia ocorrer em face do consenso entre todos os membros. A necessidade de consenso conferia à URSS poder de veto, visto que a sua negativa a qualquer disposição impossibilitava o acordo. Assim, segundo Yost (1998), evidenciou-se que a CSCE não poderia vir a substituir a OTAN, sob pena de nada ser decidido.

Acima de tudo, ainda de acordo com Yost (1998), o reconhecimento da primazia da OTAN como o mais forte e confiável mecanismo para a garantia da segurança na Europa fundou-se no preparo dessa para o exercício de funções externas e internas à aliança.

A esse respeito, Glaser (1993) afirma que a análise das ameaças a serem enfrentadas pelo ocidente no pós-Guerra Fria e o cotejamento entre estruturas de segurança¹¹ que poderiam fazer frente a tais ameaças revelariam a atual relevância da OTAN. Tal organização mostrar-se-ia o arranjo institucional mais adequado ao enfrentamento das ameaças de segurança contemporâneas, a saber: o re-erguimento da Rússia, a eclosão de guerras no leste europeu e a retomada de confrontos armados entre as potências européias.

Para Glaser (1993), os países ocidentais deveriam se precaver contra guerras dentro da Europa ocidental e contra possíveis confrontos com a Rússia, mesmo que parecessem improváveis, uma vez que os custos incorridos caso um desses conflitos viesse a ocorrer seriam tão elevados que justificariam a feitura de uma “apólice de seguro” contra os mesmos. Nesse sentido, a OTAN forneceria uma melhor proteção do que a que seria fornecida por qualquer das demais alternativas institucionais analisadas pelo autor.

Tal organização seria adequada no trato de todas as possibilidades de ameaça aventadas por Glaser (1993) por preservar o papel dos EUA como um “balanceador defensivo” no continente e manter o arranjo institucional que possibilita a ação concertada entre os países europeus. Declaradamente, a OTAN seria uma alternativa de custo relativamente baixo no preparo para o re-erguimento da Rússia e um meio para lidar com problemas na Europa oriental. Implicitamente, a OTAN permitiria que os EUA garantissem aos países membros da aliança que esses estão protegidos uns contra os outros, mantendo, assim, pacíficas as relações entre os países europeus (GLASER, 1993).

Em igual sentido, Yost (1998) afirma que a participação estadunidense no sistema europeu de estados afastaria a causa estrutural primeira de conflitos entre estados, qual seja: a busca por uma política de defesa autônoma. Tendo o dilema de segurança se arrefecido com o engajamento estadunidense no continente, a cooperação econômica e política puderam, então, ocorrer.

¹¹ Dentre as estruturas de segurança alternativas à OTAN analisadas por Glaser (1998), destaca-se a União da Europa Ocidental.

Ao contrário do que conjecturava Mearsheimer (1990), para Yost (1998), a provisão de garantias aos vizinhos e aliados da Alemanha de que esse país será contido no que concerne a possíveis tentativas de dominação é uma das causas da manutenção da OTAN. Por meio dessa aliança, a Alemanha assegura aos seus vizinhos e aliados que está comprometida com o desenvolvimento de sua política de defesa no marco de uma estrutura multilateral. Além disso, ao garantir a presença dos EUA na Europa, a OTAN assegura aos demais que o poder potencial alemão será balanceado pelo poder estadunidense. Finalmente, estudiosos advogam que é a OTAN a responsável pela contenção de uma possível tentativa da Alemanha de equiparar seu poderio bélico ao seu poderio econômico.

A OTAN desempenha, ainda, o papel de contenção da proliferação nuclear entre seus membros, pois a proteção por ela conferida torna menos atrativa a opção de desenvolvimento de programas nacionais de produção de artefatos nucleares. Ademais, a aliança permite uma certa desnacionalização do planejamento de defesa. Seus membros formulam e executam suas políticas de defesa como partes de uma aliança e não em bases puramente nacionais, tendo atingido um nível de planejamento militar coletivo e de cooperação sem precedentes no âmbito de alianças formadas em tempos de paz. Exemplo disso é o fato de que, todos os anos, os aliados (com exceção da França) submetem ao Comitê de Planejamento de Defesa uma resposta detalhada a pesquisas realizadas sob os auspícios da OTAN sobre as forças de cada um de seus membros. A partir dessas pesquisas e das respostas de cada aliado às mesmas, os membros planejam o futuro de suas forças e monitoram entre si o desempenho de cada aliado (YOST, 1998).¹²

Não se pode negligenciar o fornecimento de benefícios econômicos aos aliados, uma vez que a aliança estabeleceu o contexto de segurança que contribuiu

¹² Contudo, não se pode supervalorizar a coesão e a coerência da OTAN: embora essa tenha atingido alto grau de institucionalização, ainda é uma organização intergovernamental, sem autoridade supranacional. A manutenção de uma estrutura militar integrada não implica que o SACEUR comanda as forças aliadas em tempos de paz. Além do corpo de funcionários das sedes da estrutura de comando integrado, apenas alguns tipos de forças já estiveram sob o comando do SACEUR em tempos de paz: unidades de comunicação; uma força de contra-medidas relacionadas a minas (*Standing Naval Force Channel*) e outra composta de *destroyers* e fragatas (*Standing Naval Force Mediterranean*); a força de alerta precoce da OTAN (maior programa de financiamento comum da aliança) equipada com AWACS; aeronaves capazes de transportar artefatos nucleares e mísseis em status de *Quick Reaction Alert* e partes das forças integradas de defesa aérea sediadas na Europa. Note-se que as forças de cada país não se submetem ao comando operacional dos comandantes da OTAN automaticamente: é preciso uma transferência de autoridade explícita, sendo que pedidos de contribuição feitos pelos comandantes podem ser negados (YOST, 1998).

para o sucesso da integração econômica européia. Além disso, de acordo com Yost (1998), para cada aliado, a defesa coletiva é mais barata que a defesa nacional¹³. Os países europeus são ainda beneficiados pelo uso de capacidades só detidas pelos EUA e para o desenvolvimento das quais não tiveram que contribuir (capacidades nucleares, de comunicação e logística, por exemplo) (YOST, 1998).¹⁴

Além dos motivos acima elencados, a OTAN sobreviveu ao fim da Guerra Fria porque assumiu novas tarefas condizentes com um ambiente de segurança modificado. Em 1991, o Conceito Estratégico da OTAN dispôs que a segurança dos membros continuava sendo o objetivo principal da aliança, mas que esse objetivo deveria ser combinado à promoção da segurança da Europa como um todo por meio de parcerias com antigos adversários e do gerenciamento de crises e da condução de operações de paz para além do território dos aliados¹⁵ (NATO Handbook, 2006).

A assunção de novas tarefas por parte da OTAN resultou das modificações no âmbito dos problemas de segurança vivenciados por seus membros no período pós-Guerra Fria. Com os ataques de 11 de setembro de 2001, pela primeira vez na história da OTAN, o art. 5º do Tratado de Washington foi invocado. Note-se, entretanto, que o artigo previa a defesa contra ataques de *estados*. Disso decorre que as estruturas da aliança deveriam ser adaptadas às novas ameaças. Na consecução da mudança, foram importantes os Encontros da OTAN em Praga, em novembro de 2002, e em Istambul, em junho de 2004 (NATO Handbook, 2006).

Nessas ocasiões, cinco foram as áreas que sofreram transformações:

1. O acesso de novos membros à aliança: a OTAN confirmou a postura de abertura para países europeus democráticos que quiserem se unir à aliança;

¹³ Tal assertiva é questionável, conforme veremos no próximo capítulo.

¹⁴ Por outro lado, em razão de considerações de caráter outro que não apenas o econômico, os aliados não aproveitam todas as possibilidades de ganho econômico que poderiam ser angariadas em razão da existência da aliança. A despeito do fato de que economias de escala poderiam advir de um programa de aquisição de capacidades que envolvesse todos os membros da OTAN, não são freqüentes as tentativas de compra conjunta de armamentos e outros equipamentos. A aquisição em separado resulta em preços mais altos, além de ser prejudicial à interoperabilidade e à padronização das forças (YOST, 1998).

¹⁵ No que se refere à justificativa para a atuação fora dos territórios dos membros da aliança, alega-se que, na atualidade, a segurança da área Euro-Atlântica poderia ser prejudicada por crises e conflitos que têm lugar fora da referida área. Diante disso, a aliança passou a atuar para além do espaço geográfico definido por seu tratado constitutivo (NATO Handbook, 2006).

2. A reforma das estruturas civis e militares da OTAN: como já mencionado, o comando militar era anteriormente dividido em duas áreas geográficas, Europa e Atlântico Norte. Tais comandos foram substituídos pelo Comando Aliado de Operações e pelo Comando Aliado de Transformação;
3. A aceitação de novos papéis: as operações militares da OTAN tiveram seu escopo ampliado. A atuação nos Bálcãs foi o prenúncio da extensão de suas ações para além de sua área original de atuação. A aliança envolveu-se, de diferentes formas, no Afeganistão, Sudão, Iraque e Paquistão. No Afeganistão, a OTAN lidera a Força Internacional de Assistência em Segurança, cujo objetivo principal é ajudar o governo afegão na promoção de um ambiente de segurança que possibilite a reconstrução do país. No Iraque, a OTAN auxilia, particularmente, no treinamento das forças de segurança locais. Já no Sudão, a OTAN provê apoio logístico à União Africana concernente a transporte aéreo e treinamento. O transporte aéreo é também a forma de atuação da OTAN no Paquistão, onde a aliança fornece auxílio no trato das vítimas dos desastres naturais ocorridos no país;
4. O combate ao terrorismo: a Operação “Empreendimento Ativo” envolve as forças navais da aliança no combate a ações terroristas no mar Mediterrâneo. A Operação “Águia Assiste” significou a patrulha do espaço aéreo estadunidense por 7 meses após os atentados de 11/09/2001. AWACS¹⁶ da OTAN foram também usados em outras oportunidades para a segurança de ocasiões esportivas de grande vulto a pedido de Portugal e Grécia;
5. O desenvolvimento de novas capacidades: a ampliação do escopo das operações militares da aliança produziu novos requisitos no que concerne às capacidades da aliança. As forças voltadas à defesa da Europa durante a Guerra Fria não se mostravam adequadas no âmbito de crises menores. Tampouco possuíam mobilidade necessária à atuação fora do território para as quais foram projetadas. No Encontro de Praga, dentre outras medidas, os aliados confeccionaram o Compromisso de Praga sobre Capacidades, criaram a Força de Resposta da OTAN e modificaram a estrutura de comando militar da aliança com vistas a promover a adaptação de suas capacidades;

¹⁶ Conforme esclarecemos na nota 4, a OTAN dispõe de uma frota de aeronaves dotadas de Sistemas Aerotransportados de Alerta e Controle (AWACS, sigla em inglês), que servem ao monitoramento dos espaços aéreos, alerta precoce, comando e controle (NATO Handbook, 2006).

6. A promoção de novas relações e o fortalecimento de parcerias já existentes: com o objetivo principal de combater o terrorismo e a proliferação de armamentos de destruição em massa, a OTAN buscou o estabelecimento de novas relações com países não-membros – como Japão, Austrália, Paquistão, China e países da região mediterrânea – e com outras organizações internacionais – como a União Européia (UE), a ONU e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. Em 2002, foi criado o Conselho OTAN-Rússia para a cooperação no combate ao terrorismo e à proliferação de armamentos de destruição em massa, no planejamento para emergências civis, no treinamento militar, na promoção de reforma nas estruturas de defesa, na melhoria de sistemas de defesa contra mísseis no teatro de operações e na preparação para o empreendimento conjunto de operações de paz. Em 2005, intensificaram-se negociações para a entrada da Ucrânia na OTAN, que ficou condicionada à mudança das estruturas não democráticas do país. As principais áreas em que se concentram os parceiros da aliança são a Ásia Central e o Cáucaso. Digno de nota é também o Diálogo Mediterrâneo, que consiste em contatos bilaterais entre a aliança e cada um dos seguintes países: Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, sendo o tema principal das negociações o combate ao terrorismo (NATO Handbook, 2006).

Evidencia-se, portanto, que, para a consecução dessas novas tarefas, a aliança passou por um processo de adaptação interna. De modo a possibilitar a cooperação com antigos adversários e com países não-membros, novas instituições foram forjadas, tais como o Conselho Permanente Conjunto OTAN-Rússia, a Comissão OTAN-Ucrânia, o Conselho para a Parceria Euro-Atlântica e o Diálogo Mediterrâneo (YOST, 1998).

Durante a década de 1990, os aliados lançaram, ainda, o princípio de *Combined Joint Task Forces* como forma de fazer frente a contingências e à necessidade de atuação com países não-membros da aliança. Tal princípio possibilitaria a formação das chamadas *coalitions of the willing* para a condução de operações não relacionadas ao artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte (isto é, operações que não envolvam a iniciativa de defesa coletiva em face de uma agressão a um ou mais membros da aliança). Tais operações seriam conduzidas por

forças combinadas (multinacionais) e conjuntas (envolvendo braços distintos das forças armadas) (YOST, 1998).

Ainda no que se refere à condução de operações de paz, com o fim da Guerra Fria, ganhou relevo a idéia de construção de uma identidade europeia de segurança e defesa, o que equivaleria ao aumento da autonomia da Europa no empreendimento de ações militares. Isso porque, com o fim da ameaça soviética, o comprometimento dos EUA com a Europa não pareceria tão premente aos olhos dessa última, como o era anteriormente. Além disso, era preciso que os países europeus estivessem preparados para o desengajamento dos EUA ou pelo menos para o caso de que esse país se negasse a auxiliar os europeus na resolução de crises no continente. Diante disso, em 1994, a OTAN declarou que, mediante consulta prévia ao Conselho do Atlântico Norte, os ativos coletivos da aliança poderiam ser disponibilizados à União da Europa Ocidental na condução de operações de paz lideradas por essa organização (YOST, 1998). E, em 2002, os membros da OTAN decidiram que a UE poderia ter acesso a capacidades militares da aliança quando os membros dessa não estivessem todos engajados em uma operação militar em que a UE estivesse envolvida (NATO Handbook, 2006).

Quanto ao tema da defesa coletiva, ocorreram certas redefinições sendo que a proliferação de armamentos de destruição em massa passou a ser considerada uma questão central no âmbito desse tema. Assim, em uma reunião ocorrida em 1994, os membros da aliança decidiram intensificar e expandir os esforços no combate à proliferação. Foi estabelecido um Comitê Conjunto sobre Proliferação, do qual faz parte a França. Na atualidade, os esforços são direcionados a melhorar as capacidades militares da aliança para fazer frente aos riscos postos pela proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares (YOST, 1998).

Diante de um ambiente de segurança modificado, passou-se a priorizar aspectos como a melhoria no compartilhamento de inteligência concernente ao terrorismo. Buscou-se também fortalecer o papel do Centro de Armamentos de Destruição em Massa da OTAN na preparação dos militares da aliança para lidar com as ameaças provenientes desses armamentos e no desenvolvimento de habilidades de operação em ambientes com armas de destruição em massa, por meio da adaptação das estruturas de forças e da criação de capacidades. Ganharam ênfase, igualmente, a cooperação e a parceria com países fora da

aliança e com outras organizações para o combate ao terrorismo e à proliferação de armamentos de destruição em massa (NATO Handbook, 2006).

Embora mudanças profundas tenham sido observadas no âmbito das funções da OTAN, a defesa coletiva tradicional não está descartada. Mesmo com a queda da URSS, tal função permanece importante. Isso é possível em razão do fato de que o Tratado do Atlântico Norte nunca esteve restrito à defesa coletiva no caso de uma agressão da URSS; a agressão perpetrada por outros estados também pode produzir a ação da aliança com base no art. 5º de seu tratado constitutivo (YOST, 1998).

Assim, na atualidade, a aliança encontra-se preparada para a ação no caso de conflitos de amplitude regional ocasionados pela agressão a um de seus membros, bem como para a ação voltada à manutenção da balança ora vigente na Europa. Nesse último sentido, a Rússia ainda é considerada um fator de desestabilização potencial do continente (mesmo que as referências públicas a tal consideração sejam discretas), tendo em vista instabilidades internas ao país e o seu arsenal nuclear. Desse modo, sobre o papel dos armamentos nucleares para a defesa coletiva aliada, o Conceito Estratégico de 1991 assim dispunha:

... a garantia suprema da segurança dos aliados é fornecida pelas forças nucleares estratégicas da aliança, particularmente aquelas dos EUA (...) forças sub-estratégicas adequadas sediadas na Europa (...) fornecerão uma ligação essencial com as forças nucleares estratégicas, reforçando a ligação transatlântica (YOST, 1998, p. 34: tradução livre).

4.7 Considerações finais

Neste capítulo, evidenciou-se não apenas o alto grau de institucionalização conquistado pela OTAN durante a Guerra Fria, mas, particularmente, a adaptação das estruturas criadas naquele período para o enfrentamento dos problemas de segurança vivenciados pela América do Norte e pela Europa na atualidade. Tal adaptação possibilitou a assunção de novas tarefas por parte da aliança, fazendo com que esta permanecesse como a mais importante organização de defesa coletiva no âmbito da área por ela abrangida, bem como mantendo o grau de institucionalização alcançado durante a Guerra Fria.

Em seguida, esclarecemos como o alto grau de institucionalização da OTAN justifica sua utilização no âmbito desta dissertação quando do teste empírico da

hipótese de que a super-extensão imperial encontra-se em curso na atualidade, o qual será realizado no capítulo 5. Para a consecução desse objetivo, será utilizada a teoria econômica das alianças, que possibilita a análise da desproporção entre os gastos com defesa incorridos pelos aliados da OTAN.

5 TEORIA ECONÔMICA DAS ALIANÇAS E DIVISÃO DE ENCARGOS NO ÂMBITO DA OTAN: TESTANDO A HIPÓTESE DA SUPER-EXTENSÃO IMPERIAL DOS EUA

5.1 Introdução

O objetivo do presente capítulo é testar empiricamente a hipótese de Layne (1993, 2006a) de que, como consequência da persecução da estratégia de engajamento efetivo, os EUA enfrentariam, mais cedo ou mais tarde, a super-extensão imperial. O fenômeno da super-extensão imperial implicaria que os gastos com defesa da única potência seriam crescentes e desproporcionais aos gastos dos demais atores do sistema e que, conseqüentemente, a potência perderia o dinamismo econômico responsável por sua ascensão. Enquanto isso, ao menos uma nova potência ascenderia no sistema em razão do menor dispêndio com defesa e do crescimento econômico a taxas diferenciadas e maiores do que as taxas de crescimento da antiga potência.

Diante disso, há pelo menos duas formas de testar a hipótese de que a super-extensão já tem lugar no sistema internacional contemporâneo. De um lado, poderíamos investigar se tem lugar o resultado esperado por aqueles que advogam a ocorrência da super-extensão, qual seja: a perda do dinamismo econômico estadunidense, ao mesmo tempo em que outras economias de grande porte mantêm o seu. De outro lado, dando um passo atrás, poderíamos avaliar em que medida os gastos estadunidenses com defesa são realmente excessivos ou desproporcionais se comparados com os gastos de outros atores no sistema. O foco desta dissertação é sobre a segunda alternativa. Em especial, buscamos analisar em que medida os gastos dos EUA com defesa podem ser considerados desproporcionais em face dos gastos de Reino Unido, França e Alemanha. Essa opção se justifica claramente em termos do objeto do trabalho; afinal, mesmo que se constatasse uma eventual redução relativa do dinamismo econômico estadunidense, isso, por si só, não corroboraria o argumento da super-extensão, pois inúmeros outros fatores poderiam estar produzindo essa perda de dinamismo. A corroboração ou refutação da perspectiva teórica examinada depende de que a eventual perda do dinamismo esteja relacionada aos gastos com defesa.

Note-se que avaliar a existência de desproporção entre os gastos estadunidenses e os gastos de seus aliados permite que avaliemos, igualmente, se tais aliados exploram a potência unipolar: se há desproporção entre os gastos aliados, há exploração do maior pelo menor (relação que ficará mais clara adiante). Se há exploração, há economia por parte dos aliados dos EUA em assuntos de defesa, bem como a possibilidade de que esses países destinem os recursos poupados para setores mais produtivos da economia. A inversão de tais recursos para setores mais produtivos pode levar a taxas de crescimento maiores do que as estadunidenses (crescimento diferenciado), o que contribuiria para a mudança do sistema internacional. Em outras palavras, a análise da desproporção nos permite observar a ocorrência de duas dinâmicas que caracterizam a mudança internacional pela via da super-extensão: o declínio ou não da única potência em razão de gastos excessivos com defesa e a possibilidade de aproveitamento desses gastos por parte de candidatos a potência que podem vir a ascender no sistema em decorrência de tal aproveitamento, uma vez que o crescimento diferenciado criaria as bases para o balanceamento interno por parte desses países.

É preciso ressaltar que a escolha de Reino Unido, França e Alemanha como objeto de estudo não significa que ignoramos a existência de outros possíveis candidatos ao posto de potência. Tal escolha se explica em função do fato de que os referidos países são membros da OTAN, aliança com o maior grau de coesão e formalização dentre as alianças de que participam os EUA. Sendo assim, os membros da OTAN possuem maior probabilidade de obterem aportes estadunidenses para a sua defesa¹. Se há gastos excessivos por parte dos EUA na defesa de seus aliados, tais gastos direcionam-se, certamente, à OTAN.

Particularmente, a escolha desses países é justificada pelo fato de que os mesmos estão em condições de se tornarem beneficiários de uma redistribuição dos recursos sistêmicos decorrentes de uma eventual super-extensão. Defendemos que os países mencionados possuem uma infra-estrutura econômica que possibilitaria o crescimento diferenciado previsto por Layne (1993, 2006a) – nesses países, é perfeitamente factível pensar o funcionamento da assertiva que prevê que a

¹ Embora a França não pertença à estrutura militar da OTAN, nem por isso deixa de se beneficiar dos gastos efetuados pelos demais membros da aliança na defesa da Europa. Partimos do pressuposto de que os gastos com defesa desse país, assim como os gastos dos demais países europeus membros da aliança, são mais baixos do que seriam na ausência da OTAN e da estabilidade conferida pela aliança na região.

economia com gastos relacionados à defesa resultará no direcionamento dos recursos poupados para investimentos produtivos, levando ao crescimento dos candidatos a potência a taxas diferenciadas e eventualmente mais altas do que a taxa de crescimento da potência unipolar.

Em suma, os acima mencionados membros da OTAN fornecem as melhores instâncias para o teste da assertiva de Layne (1993, 2006a) concernente à super-extensão da potência unipolar por excesso de gastos com defesa. Em primeiro lugar, porque são claros beneficiários desses gastos e, em segundo lugar, porque possuem a infra-estrutura necessária para a inversão produtiva de recursos provenientes de eventuais economias nos gastos com defesa.

Na busca de parâmetros que respondam ao nosso questionamento central acerca da presença ou não de excesso no âmbito dos gastos estadunidenses com defesa em comparação com os gastos de Alemanha, França e Reino Unido, recorreremos à economia de defesa², mais especificamente à teoria econômica das alianças³. Evidenciou-se que tal teoria fornece mecanismos para a análise da proporcionalidade dos gastos realizados por cada qual dos aliados da OTAN.

Sendo assim, de início, imaginamos que a desproporção seria a resposta dada pela teoria econômica das alianças, uma vez que, em termos absolutos, os gastos estadunidenses parecem bem maiores do que os gastos dos demais aliados

² Para o entendimento do que vem a ser a economia de defesa, a seguinte definição nos parece válida: “A economia de defesa aplica as ferramentas da economia no estudo da defesa, do desarmamento, da conversão e da paz. Como tal, a economia de defesa é uma subárea da economia que adapta métodos econômicos a um conjunto de tópicos específicos, ao mesmo tempo em que leva em consideração aspectos institucionais que são únicos ao setor de defesa. Os tópicos incluem, entre outros, a análise da divisão de encargos entre aliados, os efeitos do desenho dos contratos na aquisição de ativos bélicos, os impactos dos gastos com defesa no crescimento econômico e as consequências econômicas dos tratados de controle de armas” (HARTLEY & SANDLER, 1995, p. 1: tradução livre). E ainda: “A economia de defesa preocupa-se com aquela parte da economia geral que envolve questões relacionadas à defesa, o que inclui o nível de gastos com defesa, tanto em termos absolutos quanto como fração do total da economia; os impactos dos gastos com defesa, tanto domesticamente, no que tange à produção e ao emprego, quanto internacionalmente, no que concerne a impactos sobre outras nações; as razões para a existência e para o tamanho do setor de defesa; a relação entre gastos com defesa e mudança técnica; e as implicações dos gastos com defesa e do setor de defesa para a estabilidade ou instabilidade internacional” (MICHAEL INTRILIGATOR *apud* HARTLEY & SANDLER, 1995, p. 6: tradução livre).

³ Os precursores da teoria econômica das alianças foram Mancur Olson e Richard Zeckhauser. Em 1966, esses autores publicaram o afamado artigo “An economic theory of alliances”, no qual, pela primeira vez, tratam a defesa como um bem público puro e testam as hipóteses decorrentes de tal assertiva no âmbito da OTAN (o modelo desses autores, bem como as hipóteses decorrentes da consideração da defesa como um bem público puro serão explicitados mais adiante). No final da década de 1960, alguns autores começaram a questionar a continuidade da aplicação do modelo dos bens públicos puros de Olson & Zeckhauser (1966) na explicação da divisão de encargos na OTAN. Foi formulado, então, o modelo dos múltiplos produtos (em inglês, *joint products model*), que também será explicitado em momento oportuno.

da OTAN. Contrariando nossa expectativa inicial, artigos como “On sharing NATO defense burdens in the 1990’s and beyond”, de Sandler & Murdoch (2000), afirmam que, no pós-Guerra Fria, não houve desproporção de gastos no âmbito da OTAN.

Mostrou-se necessário, então, analisar as implicações de tais achados para o problema aqui tratado. Para tanto, antes de analisarmos se as contribuições dos EUA são desproporcionais em face das contribuições de seus aliados, é preciso que entendamos como se dá a divisão de encargos no âmbito da OTAN, conforme acordada nos tratados constitutivos da aliança. Assim, inicialmente, são realizadas considerações sobre a natureza das contribuições para a OTAN. Posteriormente, na busca de um entendimento mais aprofundado da questão, passamos à revisão da teoria econômica das alianças, seus modelos e expectativas comportamentais correspondentes. Finalmente, questionamos em que medida pode-se dizer que realmente a desproporção está ausente e em que medida a resposta fornecida pela teoria econômica das alianças à pergunta relativa à ocorrência ou não de super-extensão imperial na atualidade é satisfatória.

5.2 Divisão de encargos no âmbito da OTAN

As discussões sobre a divisão dos encargos no âmbito da OTAN não são recentes⁴. A título de ilustração, em 1952, os líderes da aliança reuniram-se em Lisboa, quando acordaram que a OTAN deveria possuir capacidades militares equivalentes às do bloco soviético e que as contribuições nacionais deveriam ser baseadas na especialização dos esforços. De acordo com a divisão do trabalho então proposta, os EUA contribuiriam com sua força aérea estratégica⁵, capacidades nucleares e forças navais. Os países da Europa Ocidental também contribuiriam com forças navais, sendo que os europeus em geral seriam eminentemente responsáveis pelas forças terrestres. Tal divisão do trabalho nunca foi completamente efetivada: os europeus não alcançaram a meta de 50 divisões ativas

⁴ Nos limites desta dissertação, consideramos que o termo *burden-sharing* (aqui traduzido como “divisão de encargos”) refere-se às contribuições de cada qual dos membros da aliança para a segurança regional e/ou global (LINDSTROM, 2005).

⁵ Costuma-se denominar de forças aéreas estratégicas aquelas forças compostas de aeronaves capazes, em especial, de transportar armamentos nucleares a locais distantes. No início da Guerra Fria, atenção especial era dada aos bombardeiros no desempenho dessa função. Com o advento dos mísseis balísticos, maior ênfase passou a ser dada aos mesmos, já que são mais rápidos e não necessitam de pilotos.

e foram as tropas estadunidenses estacionadas no continente europeu que desempenharam o papel de contenção das tropas soviéticas (ONEAL & ELROD, 1989).

O debate sobre *burden sharing* esteve marcadamente presente no congresso estadunidense durante a Guerra Fria, sendo que a redução das tropas estadunidenses na Europa sempre representou uma das principais propostas voltadas ao atendimento da demanda por uma maior contribuição dos aliados para a segurança coletiva (ONEAL & ELROD, 1989).

Na atualidade, reforçam-se os debates sobre a divisão de encargos na OTAN, uma vez que a expansão dos papéis da aliança no que tange a operações de paz, gerenciamento de crise e auxílio em caso de desastre humanitário levanta questionamentos acerca de quem pagará pelo empreendimento de tais mudanças (HARTLEY & SANDLER, 1999).

Para o melhor entendimento do debate acerca da divisão de encargos entre os aliados da OTAN, é preciso que antes questionemos qual a natureza das contribuições para com a aliança previstas pelos tratados constitutivos dessa. Os membros contribuem com a OTAN na forma de pagamentos em dinheiro para os orçamentos comuns, bem como na forma de capacidades por meio do desdobramento de forças nacionais para o comando da OTAN. Os orçamentos comuns compreendem: 1) o *Programa de Investimento em Segurança da OTAN*, que financia os projetos de infra-estrutura; 2) o orçamento militar, que financia os comandos militares da OTAN, seus funcionários e comitês; e 3) o orçamento civil que financia as instalações da aliança, seus funcionários, comitês e grupos de planejamento (HARTLEY & SANDLER, 1999).

Para o financiamento dos orçamentos comuns, os membros fazem contribuições diretas com base em uma fórmula de divisão de custos atrelada à capacidade de pagamento dos aliados⁶. A título de ilustração do princípio de financiamento comum⁷, apresentamos em seguida as cifras totais referentes aos orçamentos comuns da aliança no período de 2000 a 2002.

⁶ Embora a fórmula para o cálculo da divisão de custos comuns esteja em constante adaptação, as contribuições estadunidenses para com os mesmos costumam totalizar aproximadamente $\frac{1}{4}$ do total (HARTLEY & SANDLER, 1999).

⁷ No que concerne aos orçamentos comuns, é prerrogativa de autoridades da OTAN identificar demandas e determinar prioridades de acordo com os objetivos da aliança. Contudo, em alguns casos, é formalmente prevista a possibilidade de que sejam realizados projetos que sigam outras

Tabela 1
Custos Comuns da OTAN: 2000-2002

País	Custos comuns da OTAN em milhões de dólares			Custos comuns da OTAN como porcentagem para cada membro da aliança			PIB em bilhões de dólares		
	2000 (taxa de câmbio de 2000)	2001 (taxa de câmbio de 2001)	2002 (taxa de câmbio de 2002)	2000	2001	2002	2000 (taxa de câmbio de 2000)	2001 (taxa de câmbio de 2001)	2002 (taxa de câmbio de 2002)
Alemanha	223,8	242,7	268,6	19,9%	20,1%	19,1%	1.909,2	1.857,3	1.987,0
Bélgica	40,7	44,4	48,9	3,6%	3,7%	3,5%	226,3	231,0	247,6
Dinamarca	28,7	31,3	34,8	2,6%	2,6%	2,5%	159,2	165,8	175,3
Espanha	36,0	44,0	51,3	3,2%	3,6%	3,7%	558,3	584,2	643,3
França	77,3	74,8	111,8	6,9%	6,2%	8,0%	1.308,4	1.309,2	1.417,6
Grécia	7,8	8,3	10,0	0,7%	0,7%	0,7%	111,7	117,7	131,9
Holanda	43,2	47,2	52,1	3,8%	3,9%	3,7%	368,3	384,3	419,5
Hungria	6,4	8,2	9,8	0,6%	0,7%	0,7%	46,4	51,0	64,3
Islândia	0,3	0,3	0,3	0,0%	0,0%	0,0%	6,85*	n.d.	7,0*
Itália	83,4	88,4	103,6	7,4%	7,3%	7,4%	1.075,7	1.096,9	1.174,7
Luxemburgo	1,6	1,7	1,9	0,1%	0,1%	0,1%	17,5	19,3	20,4
Noruega	23,0	25,3	27,8	2,0%	2,1%	2,0%	156,8	168,5	192,3
Polónia	24,2	31,2	37,4	2,2%	2,6%	2,7%	160,7	178,5	182,0
Portugal	5,9	6,4	7,4	0,5%	0,5%	0,5%	100,0	109,5	120,7
Reino Unido	164,0	173,3	200,2	14,6%	14,4%	14,3%	1.453,2	1.426,7	1.548,9
Rep.Tcheca	8,8	11,3	13,6	0,8%	0,9%	1,0%	49,7	55,4	69,2
Turquia	15,9	16,9	19,6	1,4%	1,4%	1,4%	196,1	143,3	185,9
Total Europeu	791,0	855,7	999,1	70,3%	70,8%	71,3%	7.904,35	7.898,60	8.587,60
Canadá	53,0	51,2	64,9	4,7%	4,2%	4,6%	687,4	708,4	726,9
EUA	281,1	299,0	340,9	25,0%	24,8%	24,3%	9.914,8	10.189,5	10.430,4
TOTAL	1.125,1	1.205,9	1.404,9	100%	100%	100%	18.506,55	18.796,50	19.744,90

n.d.: Dado não disponível ou não encontrado.

*Estimativas retiradas de *The World Factbook - CIA* 2002; 2003.

Fonte: *Report on allied contributions to the common defense* 2001; 2002; 2003.

regras que não a do financiamento comum. Nessas circunstâncias, haverá arranjos *ad hoc* entre os aliados participantes do projeto sobre demandas, prioridades e financiamento (NATO Handbook, 2006).

Após a apresentação de tais cifras, evidencia-se que as mesmas correspondem a uma porcentagem pequena (avaliada em milhões de dólares) dos gastos com defesa incorridos por cada qual dos aliados (avaliados em bilhões de dólares), o que é corroborado pela tabela abaixo, que contém os gastos totais com defesa de cada membro da OTAN no período de 2000 a 2002.

Tabela 2
Gastos totais com defesa – Países membros da OTAN
2000-2002 (em bilhões de dólares)

País	Gastos com defesa (em bilhões de dólares)			PIB em bilhões de dólares		
	2000 (taxa de câmbio de 2000)	2001 (taxa de câmbio de 2001)	2002 (taxa de câmbio de 2002)	2000 (taxa de câmbio de 2000)	2001 (taxa de câmbio de 2001)	2002 (taxa de câmbio de 2002)
Alemanha	28,4	27,5	29,4	1.909,2	1.857,3	1.987,0
Bélgica	3,2	3,1	3,2	226,3	231,0	247,6
Dinamarca	2,4	2,5	2,7	159,2	165,8	175,3
Espanha	7,1	7,0	7,7	558,3	584,2	643,3
França	34,6	33,6	35,5	1.308,4	1.309,2	1.417,6
Grécia	5,5	5,6	5,8	111,7	117,7	131,9
Holanda	6,0	6,3	6,9	368,3	384,3	419,5
Hungria	0,8	0,9	1,1	46,4	51,0	64,3
Itália	20,7	21,3	22,6	1.075,7	1.096,9	1.174,7
Luxemburgo	0,1	0,1	0,2	17,5	19,3	20,4
Noruega	2,9	3,0	3,6	156,8	168,5	192,3
Polônia	3,2	3,5	3,6	160,7	178,5	182,0
Portugal	2,2	2,3	2,8	100,0	109,5	120,7
Reino Unido	35,2	34,3	36,8	1.453,2	1.426,7	1.548,9
Rep. Tcheca	1,1	1,2	1,5	49,7	55,4	69,2
Turquia	11,2	7,2	9,0	196,1	143,3	185,9
Canadá	8,1	7,9	8,2	687,4	708,4	726,9
Total sem os EUA	172,6	167,3	180,6	8.584,90	8.607,00	9.307,50
EUA	296,4	305,9	350,9	9.914,8	10.189,5	10.430,4
Total OTAN	469,0	473,2	531,5	18.499,70	18.796,50	19.737,90

Fonte: *Report on allied contributions to the common defense 2001; 2002; 2003.*

O *NATO Handbook* (2006), guia explicativo disponibilizado pela própria aliança, assim esclarece a discrepância entre as contribuições individuais para o financiamento dos orçamentos comuns e os gastos totais de defesa de cada aliado: como a OTAN possui um número limitado de instalações permanentes e de forças efetivas, a maior parte das contribuições individuais à aliança é feita de forma indireta por meio dos gastos com as forças domésticas e dos esforços conjuntos para a garantia da interoperabilidade entre as mesmas. Sendo assim, com poucas exceções, o orçamento da OTAN não compreende custos como a compra de ativos bélicos, treinamento *etc.* Os membros também incorrem em gastos relacionados ao desdobramento de suas forças quando essas participam de operações conduzidas pela OTAN (gastos esses que são obviamente mantidos pelos orçamentos domésticos com defesa).

Depois de realizadas as considerações acima, permanece o seguinte questionamento: quais seriam os indicadores adequados à análise da desproporção na divisão de encargos no âmbito da OTAN? Se levados em consideração os custos comuns da OTAN e tomado, por exemplo, o ano de 2002 como referência, temos os seguintes números (vide Tabela 1): a Alemanha contribuiu com 19,1% (268,6 milhões de dólares) dos gastos totais (que somam aproximadamente 1,4 trilhão de dólares); a França com 8,0% (111,8 milhões de dólares); o Reino Unido com 14,3% (200,2 milhões de dólares) e os EUA com 24,3% (340,9 milhões de dólares). Diante de tais cifras, a maior contribuição dos EUA para com os custos comuns da aliança já nos autorizaria a dizer que há desproporção entre as contribuições individuais?

Defendemos que não. Isso porque, em primeiro lugar, em termos absolutos, a diferença entre as contribuições não nos parece tão grande assim a ponto de que possamos dizer que França, Reino Unido e Alemanha estejam economizando nos gastos com a aliança e deixando que os EUA arquem com os custos dessa. Além disso, se tomarmos o Produto Interno Bruto (PIB) de cada país como indicativo de proporcionalidade entre os gastos, tem-se que o PIB dos EUA em 2002 foi de mais de 10 trilhões, enquanto que o PIB de Alemanha, França e Reino Unido não passou de 2 trilhões cada. Sendo assim, tendo o PIB como referência, as contribuições desses últimos países para o orçamento comum da OTAN nos parece proporcionalmente maior do que a contribuição dos EUA. Finalmente, acreditamos que as cifras fornecidas pelos custos comuns da OTAN não seriam elucidativas da presença ou não de gastos excessivos com defesa por parte dos EUA (e,

conseqüentemente, não nos informariam acerca da presença ou não da desproporção), uma vez que tais gastos não chegam a 1% dos gastos totais com defesa desse país. Desse modo, não seria razoável a conclusão de que os EUA estariam sendo explorados pelos aliados da OTAN quando gastam menos de 1% de seu orçamento com defesa no financiamento do orçamento comum da aliança.

Deveríamos, então, atentar para os gastos domésticos com defesa realizados por cada aliado, já que o próprio guia explicativo da aliança (NATO Handbook) afirma que a maior contribuição dos aliados com a OTAN dá-se pela via desses gastos? Nesse caso, teríamos os seguintes valores absolutos no que tange aos gastos totais com defesa no ano de 2002: Alemanha, 29,4 bilhões de dólares; França, 35,5 bilhões de dólares; Reino Unido, 36,8 bilhões de dólares; e EUA, 350,9 bilhões de dólares. Note-se que o somatório dos gastos com defesa de todos os membros da OTAN excluindo os EUA é de 180,6 bilhões de dólares para o ano de 2002. Nesse ano, portanto, os EUA gastaram com defesa, em termos absolutos, quase o dobro do que gastaram seus aliados da OTAN. Diante disso, questionamos: esses números nos autorizam a dizer que há desproporção entre os gastos dos aliados da OTAN?

Para os estudiosos da teoria econômica das alianças, a resposta seria não. As cifras em termos absolutos não seriam indicativas de desproporção. Hartley & Sandler (1999) afirmam que os debates sobre divisão de encargos são sobre o *ser* e o *dever ser*. São sobre a contribuição de fato à segurança coletiva e sobre a justiça da contribuição de cada estado. Debate-se em que medida a contribuição à aliança deve ocorrer com base nos benefícios recebidos por cada membro ou na capacidade de pagamento de cada um (representada por seu PIB).

Por outro lado, existiriam indicadores alternativos para a análise da divisão de encargos? Para Hartley & Sandler (1999), a aliança fornece um *output* de defesa coletiva na forma de paz, proteção e segurança, sendo que gastos com defesa são *inputs* que servem na aquisição de forças aéreas, terrestres e marítimas destinadas à provisão do *output* final na forma de paz e proteção. Segundo esses autores, a ênfase no *output* final sugere que tanto os indicadores militares quanto os civis podem ser usados na mensuração da divisão de encargos. A título de exemplo, a ajuda econômica a antigos membros do Pacto de Varsóvia poderia ser vista como uma contribuição para a paz, a proteção e a segurança, de modo que poderia ser incluída como um encargo de defesa dos membros da OTAN. Do mesmo modo, a

ajuda a países em desenvolvimento poderia ser considerada uma contribuição para a segurança coletiva dos países membros da OTAN.

Diante do impasse quanto à escolha dos indicadores adequados à mensuração dos encargos incorridos pelos membros da OTAN, passamos ao estudo da teoria econômica das alianças em busca de subsídios para a análise da questão.

5.3 Teoria econômica das alianças: linhas gerais

5.3.1 Modelo dos bens públicos puros

No âmbito da teoria econômica das alianças, a análise da distribuição dos gastos entre os aliados segue, freqüentemente, as diretrizes estabelecidas por Olson & Zeckhauser (1966). De acordo com esse modelo, a defesa deve ser considerada um *bem público puro* para os aliados, o que significa que seus benefícios são *não-rivais* (o consumo por parte de um aliado não diminui o montante da mesma unidade que pode ser consumido pelos demais) e *não-excludentes* (aquele que provê o bem não pode excluir, a custos toleráveis, ninguém do seu consumo). Dessa consideração, decorrem as seguintes implicações:

- 1) **Hipótese da exploração:** o maior (que tem mais a perder no caso de um ataque) assume uma parte desproporcionalmente maior dos gastos com a defesa da aliança. O pequeno confia na proteção que decorre do processo de *spill over* ou *spillin*: os gastos dos aliados dão origem a benefícios iguais, de forma que são substituíveis entre si, o que possibilita que o mais fraco faça uso dos gastos do mais forte⁸.
- 2) **Os gastos serão alocados de forma subótima**, pois cada aliado considera o benefício marginal para si do gasto com uma unidade adicional de

⁸ Esta inferência provém da teoria da ação coletiva de Olson (1965), a qual prevê que a provisão de bens públicos será possível no âmbito de grupos pequenos e privilegiados, que se caracterizam pela presença de um ator grande e com interesse desproporcional na provisão de um bem inclusivo (cujo consumo é dado a todos os membros de um grupo). Este ator arcará com os custos de produzir o bem sozinho, uma vez que a não provisão é pior para os seus interesses do que a perspectiva do comportamento carona por parte dos demais atores. Nesse caso, a contribuição do maior ator será desproporcional às contribuições dos atores pequenos. Haverá, portanto, exploração do maior pelos menores.

segurança, em detrimento da consideração do benefício marginal em relação ao custo marginal para a aliança como um todo.

- 3) Se os bens são *não-rivais*, **não há diferença para o benefício de cada componente da aliança se mais aliados são incorporados à mesma.**
- 4) **A cooperação entre os membros deve ser forjada** (por meio da obediência a uma autoridade central, por exemplo) para que seja resolvida a questão dos gastos subótimos.
- 5) Antecipa-se que, para muitos dos aliados, será observada uma **correlação fraca entre benefícios recebidos e gastos efetuados**, em decorrência do *free-riding* (HARTLEY & SANDLER, 1995, 1999; MURDOCH & SANDLER, 2000).

5.3.2 Modelo dos múltiplos produtos

Em contraposição, de acordo com este segundo modelo, os gastos com defesa resultam em bens cujo grau de publicidade ou pureza varia. Esses bens seriam: 1) **dissuasão** (bem público puro), 2) **limitação de danos** ou **proteção em tempos de conflito** (bem público impuro)⁹ e 3) **resultados relacionados a aliados específicos** (benefícios privados)¹⁰. São implicações dessa consideração:

- 1) A existência de gastos que acarretam benefícios excludentes implica que os gastos de um aliado não podem substituir os gastos de outro. Cada um dos aliados deve prover sua própria defesa, a despeito do tamanho de sua economia, se quer se proteger. Se o número de benefícios excludentes cresce, **espera-se que enfraqueça a relevância da hipótese de exploração**

⁹ O bem público impuro é total ou parcialmente *excludente* ou *rival*. Como exemplo de bem público impuro, temos: forças convencionais dispersas nas fronteiras para evitar a penetração do oponente; a distribuição de tais forças pode favorecer a alguns aliados mais do que a outros (fenômeno denominado de *force thinning*) (HARTLEY & SANDLER, 1995, 1999; MURDOCH & SANDLER, 2000). Ousamos acrescentar que tal desdobramento em tempos de paz pode gerar também benefícios privados (para a economia do local que abriga as tropas, por exemplo).

¹⁰ Nesse caso, a atividade de defesa beneficia a apenas um aliado; o efeito de *spill over* ou *spillin* não ocorre. Note-se, entretanto, que o bem é privado em relação aos demais aliados, mas é público dentro do estado aliado que o recebe. A presença de benefícios privados decorrentes da atividade de defesa estimula o gasto com defesa por parte de cada aliado, pois cai a possibilidade de que o gasto realizado por outro seja substituível do seu (HARTLEY & SANDLER, 1995, 1999; MURDOCH & SANDLER, 2000).

de forma que a desproporção entre os gastos dos aliados decline. Passa a enfraquecer a correlação entre PIB e gastos com defesa.

- 2) **Custos marginais e benefícios marginais podem ser equilibrados** na medida em que os bens decorrentes dos gastos sejam excludentes, uma vez que só se adquire um benefício adicional mediante um custo adicional.
- 3) **O tamanho da aliança dependerá da questão da dispersão das tropas.** Essa implicação foi pensada originalmente da seguinte maneira: em um dado momento da Guerra Fria, uma mudança doutrinária resultou na maior relevância da proteção das fronteiras mediante o uso de tropas convencionais (questão que será explorada mais adiante). Assim, a aceitação na aliança de um aliado adicional só ocorreria se as fronteiras desse não levassem à dispersão excessiva das tropas aliadas. Contudo, há autores que ponderam que, como os países com fronteiras maiores acabam tendo que contribuir com mais soldados para a aliança, pois do contrário não serão protegidos, a possibilidade de dispersão das tropas perde sua influência no que se refere à determinação do número de membros a serem aceitos na aliança.
- 4) Se o número de bens *excludentes* é alto, as ineficiências são pequenas, de modo que **a interligação dos aliados pode ser fraca**, não sendo necessária a preocupação com o aumento da cooperação.
- 5) **Quanto maior a proporção de bens públicos impuros, maior a correlação entre benefícios recebidos e gastos efetuados**, já que um pagamento deve ser feito para que se adquiram benefícios excludentes (HARTLEY & SANDLER, 1995, 1999; MURDOCH & SANDLER, 2000).

5.4 Teoria econômica das alianças e a OTAN

5.4.1 Testes da teoria econômica das alianças em face da OTAN

Muitos foram os trabalhos desenvolvidos com o objetivo de testar os modelos oriundos da teoria econômica das alianças. Sandler (1993) observa que são distintas as variáveis usadas em cada qual desses testes. Em alguns estudos, gastos militares reais são a variável dependente e o PIB e os *spillins* são as variáveis independentes. Em outros estudos, os encargos com defesa e o PIB são as variáveis.

Quando está sendo estimada a demanda por defesa ou a função de reação¹¹, os gastos militares, o PIB e os *spillins* estarão entre as variáveis relevantes¹². Entretanto, se a hipótese da exploração está sendo analisada, serão variáveis apropriadas uma medida de encargos com defesa (como a porcentagem do PIB que é gasta com defesa ou, matematicamente, GD/PIB) e uma variável de tamanho (como o PIB) (SANDLER, 1993).

O *free-riding* (ou a exploração do maior pelo menor) pode ser estudado com base na função de demanda por defesa, quando um coeficiente negativo significativo encontrado para a variável de *spillin* reflete a ocorrência de *free-riding*. Explique-se: se o *proxy* para a variável *spillin* é o somatório dos gastos dos aliados com defesa, haverá comportamento carona quando os gastos com defesa de um estado de referência diminuir em resposta a um aumento nos gastos aliados (correlação negativa). Em outras palavras, um determinado estado de referência, acreditando que os ativos bélicos adquiridos pelos aliados irão servir também para a sua proteção, aproveita-se do aumento realizado por seus aliados e diminui os seus gastos com defesa. Por outro lado, a ocorrência de *free-riding* também pode ser observada por meio da identificação de uma correlação positiva significativa entre GD/PIB e PIB. Uma correlação positiva entre as referidas variáveis significa que quanto maior o PIB de um estado de referência, maiores seus gastos com defesa. Dessa forma, os estados com menor PIB gastam menos com defesa, mas acabam usufruindo da proteção resultante dos gastos realizados pelos maiores estados da aliança (SANDLER, 1993).

A despeito das variáveis levadas em consideração, destacam-se muitos estudos que afirmam terem corroborado o modelo dos múltiplos produtos como sendo o modelo que explica de forma mais acurada o comportamento dos membros da OTAN a partir do final da década de 1960 e início da década de 1970, em detrimento do modelo dos bens públicos puros. Isto é, tais estudos apontam a

¹¹ A função de reação nada mais é que uma função de demanda que inclui fatores ditos exógenos como os *spillins* e as ameaças. Na maioria das vezes, os gastos com defesa dos adversários são usados como *proxy* para as ameaças e os gastos dos aliados com defesa como *proxy* para o *spillin* (SANDLER, 1993).

¹² Muitos foram os estudos empíricos da teoria econômica das alianças que tentaram estimar a demanda por defesa de um aliado ou sua equação de gastos militares. A maioria das estimativas pode ser abarcada pela função $GD = f(\text{renda}, \text{preço}, \text{spillin}, \text{ameaça})$, sendo $\text{renda} = \text{PIB}$, $\text{preço} = \text{preço relativo da defesa (quando disponível)}$, $\text{spillin} = \text{gastos aliados agregados}$ e $\text{ameaça} = \text{gastos inimigos}$ (SANDLER, 1993).

ausência de desproporção entre as contribuições dos aliados da OTAN. A título de exemplo, Murdoch & Sandler (1982) afirmam haver comprovado empiricamente que, abandonada a premissa de que os gastos com defesa são substituíveis entre si para estados aliados (premissa do modelo dos bens públicos puros) e adotada a premissa de que os gastos são complementares (premissa do modelo dos múltiplos produtos), evidencia-se que um aliado pode aumentar seus gastos com defesa em resposta a *spillins* maiores, isto é, em resposta a um aumento nos gastos com defesa por parte dos aliados¹³.

Por sua vez, Hansen *et al.* (1990) buscam testar o modelo dos múltiplos produtos partindo da premissa de que o arsenal de uma aliança produz *outputs* múltiplos, os quais variam em seu grau de publicidade. Para tanto, distinguem gastos estratégicos¹⁴ de gastos não-estratégicos na aliança durante o período da doutrina de resposta flexível (1970-1985). São estimadas equações de demanda por gastos militares para sete aliados que não detêm armamentos nucleares e para os três que as detêm (Reino Unido, EUA e França). São consideradas variáveis independentes o PIB, os *spillins* estratégicos (decorrentes de gastos com armamentos ditos estratégicos) e os *spillins* convencionais (decorrentes de gastos com armamentos convencionais).

Após a realização dos cálculos correspondentes às equações de demanda desenvolvidas nesse estudo, os referidos autores defendem haver demonstrado que o comportamento de *free-riding* aplica-se apenas aos *spillins* estratégicos. Segundo seu raciocínio, armamentos convencionais gerariam benefícios públicos impuros e benefícios privados. Tais benefícios não seriam substituíveis entre si. Sendo assim, o modelo dos múltiplos produtos esperaria que os aliados respondessem positivamente ao aumento dos gastos convencionais aliados. Isso teria sido comprovado empiricamente pelos autores. O aumento nos gastos convencionais dos demais aliados em resposta ao aumento nos gastos convencionais de um ou mais aliados explicar-se-ia pelo fato de que os tomadores de decisão dos primeiros

¹³ Em contraposição, advém do modelo dos bens públicos puros a expectativa de que gastos maiores dos aliados com maior PIB levarão a cortes nos gastos por parte dos aliados com menor PIB. Assim, nesse caso, a resposta dada por cada aliado a um aumento nos gastos dos demais membros da aliança dependerá de seu PIB.

¹⁴ Os autores consideraram gastos estratégicos: 1 – os gastos das forças aéreas com mísseis balísticos e com as aeronaves que os transportam; 2 – os gastos das forças navais com mísseis balísticos e com os navios que os transportam; e 3 – os gastos dos fuzileiros navais com mísseis guiados e os equipamentos relacionados a tais mísseis.

entenderiam que, do contrário, possíveis adversários poderiam considerá-los o lado mais fraco da aliança, o que incentivaria que um possível ataque começasse por esse lado.

No que tange ao aumento de gastos estratégicos, a reação de França, Reino Unido e EUA não foi significativa estatisticamente, de forma que, entre os aliados detentores de armamentos nucleares, não haveria evidência de *free-riding*. Contudo, encontrou-se uma relação entre o aumento do *spillin* estratégico e a diminuição de gastos com armamentos convencionais. Para os autores, os gastos estratégicos são a fonte do *free-riding*. Aumentada a importância dos gastos convencionais na OTAN com a doutrina de resposta flexível, teria diminuído a importância do *free-riding* (HANSEN *et al.*, 1990).

5.4.2 A divisão de encargos na década de 1990

Em direção similar àquela seguida pelos testes apresentados acima, Sandler & Murdoch (2000) investigam a divisão de encargos no âmbito da OTAN durante a década de 1990, confrontando os modelos disponíveis no âmbito da teoria econômica das alianças. O destaque aqui conferido ao estudo empreendido por esses autores no ano de 2000 justifica-se pelo fato de que a análise da divisão de encargos na OTAN nesse período interessa-nos em especial, uma vez que nosso objetivo primeiro quando da busca pela teoria econômica das alianças é analisar a possibilidade de mudança do sistema internacional inaugurado no pós-Guerra Fria pela via de gastos excessivos com defesa por parte dos EUA.

Sandler & Murdoch (2000) afirmam que a divisão de gastos pode ser alterada por mudanças na doutrina estratégica da aliança, na sua composição, na ameaça percebida pelos seus membros e na tecnologia de armamentos. Isso ocorreria porque tais mudanças impactariam no balanço entre bens públicos e bens privados produzidos pela aliança.

A doutrina de destruição mútua assegurada – que, para os autores, teria durado de 1949 a 1966 – voltava-se à produção de um bem público puro, a dissuasão, uma vez que compreendia a ameaça de emprego de armas nucleares ditas estratégicas na hipótese de um ataque soviético a qualquer dos membros da aliança. Já nas eras de resposta flexível (1967-1980 e 1981-1990), os bens visionados eram de publicidades diversas: forças “estratégicas”, “táticas” e

convencionais eram usadas complementarmente, de modo que os gastos não eram tão substituíveis entre os aliados¹⁵. Finalmente, a doutrina de gestão de crise (1991-2000), que adveio com o fim da Guerra Fria, implicou na diminuição dos gastos dos aliados maiores em maior proporção, de modo que bens públicos puros passaram a ser produzidos em menor número e os aliados menores tiveram que arcar com seus custos de defesa (MURDOCH & SANDLER, 2000).

De acordo com esse raciocínio, os gastos com defesa são divididos em armamentos de dissuasão, armamentos de proteção e armamentos mistos. Os primeiros contêm a agressão por meio de uma ameaça crível de retaliação; os segundos repelem, retardam ou avisam previamente sobre um ataque iminente; e os terceiros podem funcionar como armamentos de dissuasão e proteção. Apenas a dissuasão é considerada puramente pública no sentido de que seus benefícios são *não-excludentes e não-rivais* quando a ameaça de retaliação é estendida igualmente a todos os aliados. Os demais armamentos são *rivais*, uma vez que possuem alcance limitado e os recursos destinados a um aliado tornam-se indisponíveis na proteção dos demais. Armamentos de proteção são *excludentes*, já que podem ser desdobrados para outras localidades de acordo com a vontade do fornecedor. Podem, ainda, fornecer benefícios meramente privados como a segurança interna do fornecedor. Assim, a utilidade de um aliado é função dos benefícios públicos e privados por ele produzidos e dos benefícios públicos produzidos por outros aliados (GATES & TERSAWA, 1992)¹⁶.

Neste ponto, é importante retomar a consideração de que, para Murdoch & Sandler (1982, 2000), armamentos de dissuasão e de proteção tornaram-se complementares. Dessa forma, ao contrário do que é esperado quando os gastos com defesa são considerados substituíveis, o aumento nos gastos de um aliado será acompanhado pelo aumento nos gastos dos demais (correlação positiva), o que,

¹⁵ Contudo, a posterior adoção da estratégia de defesa adiantada (ou ataque profundo) teria levado à priorização de munições guiadas de precisão, o que teria reduzido o problema da dispersão, já que a presença das forças no fronte não era mais tão relevante. O bem “defesa” ganharia, então, maior publicidade (SANDLER & MURDOCH, 2000).

¹⁶ Vale destacar que os adeptos do modelo dos múltiplos produtos chegam a reconhecer que armamentos de dissuasão não são totalmente *não-excludentes*. A título de exemplo, os EUA controlam a maioria dos armamentos nucleares da aliança e podem decidir que os danos acarretados por um ataque a seus aliados não justificam uma resposta nuclear. Não obstante o reconhecimento desse fato, não há como incorporar explicitamente ao modelo dos múltiplos produtos a possibilidade de exclusão (GATES & TERASAWA, 1992, p. 103, nota 2).

conforme apresentado anteriormente, Sandler & Murdoch (1982) afirmam terem encontrado em pesquisas empíricas com dados das décadas de 1970 e 1980.

Assim, de acordo com o modelo de múltiplos produtos, diante da mudança doutrinária no âmbito da OTAN na década de 1990, esperar-se-ia não apenas uma mudança no tipo de bens ou armamentos produzidos, mas também na divisão de encargos entre os aliados. Sandler & Murdoch (2000) realizam, então, testes empíricos para a análise da presença da hipótese da exploração nesse período. Os testes baseiam-se em dois princípios de finanças públicas: **habilidade para pagar e benefícios recebidos**.

5.4.2.1 Habilidade para pagar e divisão de custos

A medida padrão para a análise da divisão dos custos com base na capacidade de pagar por parte de cada aliado é a porção do PIB dedicada aos gastos com defesa (GD). Matematicamente, ter-se-ia: GD/PIB . A desproporção é medida pela comparação entre a colocação de um aliado no *ranking* do PIB e sua colocação no *ranking* do GD. Se há uma correlação positiva significativa, isso indica que os aliados maiores arcam com parte desproporcional dos gastos (MURDOCH & SANDLER, 2000).

Sandler & Murdoch (2000) concluem que, de 1988 a 1999, não houve correlação entre tamanho da economia e gastos com a defesa da OTAN. Logo, não teria sido concretizada a hipótese da exploração no período pós-Guerra Fria. Posteriormente, os autores analisam a correlação entre PIB e gastos com segurança em sentido mais amplo (incluindo gastos com defesa, operações de paz e ajuda externa). Após a análise estatística, os autores concluem que o alargamento da noção de gastos com defesa não altera o resultado encontrado, qual seja: a não correlação positiva nos anos estudados entre gastos com defesa/segurança e o PIB de cada aliado.

5.4.2.2 Benefícios e divisão dos custos

Sandler & Murdoch (2000) sustentam que os benefícios dos gastos com defesa advêm do que é protegido por arsenais convencionais e estratégicos: a base industrial do aliado, sua população e suas fronteiras expostas. Para identificar os

benefícios auferidos por cada aliado da OTAN, os autores seguiram a metodologia proposta por Sandler & Forbes (1980), os quais sugerem que os benefícios de cada aliado correspondem à porcentagem que o aliado tem do PIB da OTAN (PIB do aliado/PIB da OTAN), da população total da aliança e das fronteiras da aliança em exposição¹⁷.

Os autores concluem que não houve desproporção entre gastos e benefícios de 1990 a 1999. Portanto, teria procedência o modelo dos múltiplos produtos no período analisado.

5.5 Explicações alternativas para a suposta mudança na divisão de encargos na OTAN

Contrariamente a uma série de artigos influentes, Oneal & Elrod (1989) buscaram demonstrar que a OTAN ainda é um grupo pequeno e privilegiado (nos termos de Olson, 1965) que se volta à produção de um bem público inclusivo: segurança regional por meio da dissuasão. Contudo, afirmam que a contribuição dos EUA para a segurança coletiva tem sido sensível ao declínio de sua preponderância econômica.

Recordam que a correlação positiva encontrada nos primeiros anos de existência da OTAN entre o tamanho da economia de cada aliado e seus gastos com defesa é especialmente significativa, pois a mesma correlação não foi encontrada para países não-aliados. Contudo, Bruce Russett (1970 *apud* ONEAL & ELROD, 1989) demonstrou que a teoria da ação coletiva tornava-se menos apta com o tempo à previsão/descrição dos gastos com defesa de cada aliado, uma vez que a referida correlação não mais representava a realidade dos gastos aliados.

Duas foram as explicações levantadas para a suposta mudança no padrão dos gastos dos membros da OTAN: 1) os gastos com defesa podem refletir o desejo de alguns países por bens particulares e não por bens públicos (manutenção da ordem doméstica, benefícios econômicos, influência em conflitos que não envolvem

¹⁷ Os autores preocupam-se com a preferência de cada aliado por cada um desses bens e usam um recurso matemático para refletir possíveis diferenças de preferências entre aliados (somam tudo e dividem por 3).

a OTAN); ou 2) a aliança pode ter passado a fornecer um bem público *exclusivo* ou *excludente*, com relação ao qual os aliados são parcialmente *rivals*¹⁸.

Como se viu anteriormente, essa segunda explicação foi seguida por adeptos do modelo dos múltiplos produtos. Para autores como Murdoch, Sandler e Forbes, a OTAN tornou-se uma aliança defensiva. A doutrina de resposta flexível teria forçado os países europeus a buscarem garantir por si mesmos sua segurança. Além disso, desdobramentos tecnológicos teriam aumentado a complementaridade entre forças convencionais e forças nucleares, tornando atraente a alternativa de persecução da melhoria dos arsenais convencionais europeus.

Para Oneal & Elrod (1989), tal argumento pressupõe: 1) que tivesse surgido no início da década de 1970 uma solução tecnológica para a duradoura dificuldade europeia de criação de forças defensivas críveis; 2) que todos os aliados tivessem reconhecido a necessidade de mover de uma estratégia de dissuasão a uma estratégia de defesa; e 3) que de fato esforços tivessem sido feitos para criar forças capazes de suportar um ataque por parte do Pacto de Varsóvia.

Oneal & Elrod (1989) questionam cada um desses pressupostos. De acordo com esses autores, haveria muitas razões para duvidar que os desenvolvimentos tecnológicos da década de 1970 permitissem aos aliados a instituição de uma estratégia defensiva impossível até então. Além disso, destacam que os países europeus nunca aceitaram a preferência estadunidense pela defesa em detrimento da dissuasão. Finalmente, apontam a queda nas capacidades europeias de defesa ocorrida a partir do final da década de 1960, ao contrário da melhoria esperada caso tivesse sido aceita a mudança da estratégia de dissuasão para uma estratégia de defesa.

Se não houve uma mudança para a estratégia de defesa e essa, por conseguinte, não pode explicar uma menor associação entre gastos com defesa e tamanho da economia, o que explicaria esse fenômeno? Oneal & Elrod (1989) acreditam que alguns países tenham aumentado sua busca por bens privados. Os gastos de Portugal com defesa foram altos em função de suas operações militares em Angola e Moçambique, as quais tiveram lugar no início da década de 1960,

¹⁸ A defesa em caso de guerra pode ser um benefício *exclusivo* ou *excludente*, enquanto a dissuasão está mais próxima de um bem *inclusivo* não sujeito a *crowding*, ou seja, o consumo do bem por parte de um aliado não prejudica o consumo, por parte de outro aliado, da mesma unidade desse bem e não é possível excluir membros do consumo do bem a custos toleráveis (ONEAL & ELROD, 1989).

durando até 1975. A seu turno, o aumento nos gastos da Grécia e da Turquia está relacionado à invasão turca do Chipre em 1974.

Além disso, para Oneal & Elrod (1989), a diminuição da correlação entre tamanho da economia e gastos com defesa reflete uma crescente interdependência e cooperação entre os países europeus. O contato direto entre membros de um grupo pequeno pode alterar as tendências comportamentais dos mesmos (o que parece equivaler à interferência da interação face a face prevista pela teoria dos jogos).

Assim, as mudanças no padrão de gastos representariam uma resposta calculada à credibilidade declinante da retaliação massiva e às pressões para a redução das forças estadunidenses na Europa: os europeus estariam dispostos a gastar o suficiente para apaziguar as pressões estadunidenses, mantendo a relação que sustenta a dissuasão, mas não tanto a ponto de provocar a oposição doméstica ou de justificar a retirada das tropas estadunidenses (ONEAL & ELROD, 1989).

Em suma, o desaparecimento da correlação entre tamanho da economia e gastos com defesa no âmbito da OTAN não invalidaria a aplicabilidade da teoria da ação coletiva à aliança, posto que a teoria ainda dá conta de uma característica central: o grande encargo com defesa por parte dos EUA. Embora o *free-riding* tenha diminuído, esse ainda é a regra entre os aliados estadunidenses. A busca por benefícios privados explica facilmente as exceções à regra (Grécia, Portugal e Turquia). Se o *free-riding* prevalece, a OTAN ainda pode ser caracterizada como um grupo pequeno e privilegiado voltado à produção de um bem público inclusivo: a segurança coletiva via dissuasão. O comprometimento dos EUA com a aliança (do qual depende a dissuasão) ainda permanece crível, em parte porque, talvez, os efeitos do declínio da hegemonia na contribuição estadunidense para a segurança coletiva não tenham sido tão dramáticos (ONEAL & ELROD, 1989).

5.6 Perspectivas de mudança na divisão de encargos da OTAN

Sandler & Murdoch (2000) acreditam que a postura mais recentemente adotada pela OTAN resultará na produção de bens com maior publicidade. Por sua vez, a produção de bens com alto grau de publicidade levaria à ocorrência futura de *free-riding* ou da hipótese da exploração. Assim explicam sua previsão:

- 1) Operações de paz e atividades de controle de crise, quando bem-sucedidas, podem levar à estabilidade mundial, a qual beneficia aliados e não-aliados, contribuintes ou não; os benefícios advindos dessas atividades seriam, então, *não-rivais e não-excludentes*.
- 2) Os gastos com P&D podem gerar benefícios *não-rivais e não-excludentes*. Exemplo disso teria sido o empreendimento da OTAN no Kosovo, quando os bombardeios foram em grande medida realizados pelas forças estadunidenses, pois apenas os EUA tinham armamentos adequados às condições climáticas do local. Na medida em que aumenta o *gap* tecnológico, deveria aumentar a desproporção na divisão de custos.
- 3) Os aliados que não investiram em capacidades de projeção de poder serão *free-riders* em tempos de crise, já que, nessas ocasiões, farão uso das capacidades de projeção de poder detidas pelos aliados que nelas investiram.

Embora concordemos com o caráter de bem público puro atribuído pelos autores à estabilidade, defendemos que os outros dois argumentos relacionados às perspectivas de mudança na divisão de encargos da OTAN apresentam problemas. Diante da assertiva de que o aumento no *gap* tecnológico levará a um aumento da desproporção na divisão de encargos no âmbito da OTAN, emerge o seguinte questionamento: esse *gap* já não era gritante em 1991 (ano da I Guerra do Golfo e primeiro ano da década analisada pelos autores)? Relacionada a esse questionamento, encontra-se a ponderação dos autores de que os gastos com melhoria dos transportes previstos pelas autoridades dos EUA para o período de 1998 a 2005 não apareceriam nos dados, de forma que uma possível transição para a produção de bens com maior publicidade poderia não ser evidenciada pelos cálculos por eles realizados. Essa afirmação causa estranhamento pelos motivos que passamos a expor.

Durante a I Guerra do Golfo, os EUA transportaram para a região dos confrontos grande parte dos equipamentos provenientes da Europa, o que é reconhecido pelos autores no texto em análise. Ora, se é assim, já não existiam gastos desproporcionais com transporte por parte dos EUA à época? Pois, se os demais aliados tivessem capacidades de transporte equivalentes, por que os EUA aceitariam arcar com grande parte do custo logístico?

Diante disso, não seria, então, o caso de considerar que gastos com transporte, posto que provavelmente já ocorriam de forma desproporcional no período de 1990 a 2000, não alterariam os resultados encontrados pelos autores? Ou ainda: será mesmo que gastos com transporte acarretam bens públicos puros para a aliança? Ou seja, seriam tais benefícios *não-excludentes* e *não-rivais*? Essas ponderações serão mais bem exploradas adiante.

5.7 Possíveis falhas na teoria econômica das alianças

Defendemos que os problemas acima destacados no que se refere aos argumentos de Sandler & Murdoch (2000) sobre as perspectivas de mudança na divisão de encargos da OTAN podem ter sido desencadeados por falhas na própria teoria econômica das alianças que fundamenta o trabalho desses autores. Acreditamos que a análise da desproporção padece de equívocos fundamentais no que tange, em especial, aos cálculos relacionados à tentativa de identificar a presença da hipótese da exploração.

5.7.1 Problemas quanto ao cálculo dos benefícios

Sustentamos que pode haver problemas no cálculo dos benefícios auferidos por cada aliado. Nesse sentido, propomos o seguinte questionamento: não seria o benefício econômico provido a países como a Alemanha em razão da existência da OTAN na porta de casa, por assim dizer, maior do que aquele provido aos EUA? O ponto é que a equação que mede os benefícios não leva em conta questões qualitativas. Conta e muito o fato de que a base industrial, a população e as fronteiras computadas para os EUA como benefícios auferidos por esse país em razão da aliança estão a um oceano de distância. A própria localização geográfica já não protegeria a base industrial, a população e as fronteiras dos EUA a um custo bem mais barato (custo zero) do que a manutenção da aliança? Diante da localização dos EUA, não seriam residuais os benefícios estadunidenses auferidos com a OTAN para a proteção dos ativos mencionados pela teoria? Nesse caso, não

seriam os gastos estadunidenses desproporcionais em face dos benefícios auferidos¹⁹?

Além disso, ainda no que diz respeito à avaliação dos benefícios, acreditamos que não podem ser negligenciados, quando do cálculo da desproporção no âmbito da OTAN, benefícios apenas auferidos por aliados europeus, os quais decorrem da manutenção de tropas estadunidenses no continente. Tais tropas acabam por impulsionar a economia das localidades em que se encontram estacionadas.

Em sentido similar, Solomon (2004) busca rever o debate sobre divisão de encargos na OTAN, enfatizando o uso de testes não-paramétricos que calculam a equidade de benefícios e encargos relativos. Para o autor, embora o modelo dos múltiplos produtos sustente que há equidade de benefícios e encargos relativos na OTAN após 1967 (como consequência da mudança doutrinária vivenciada pela aliança), a validação empírica do modelo não é robusta quando são usados testes não-paramétricos. A razão disso seria a falta de conhecimento acerca das funções de utilidade dos aliados e o fato de que muitos desses podem auferir diferentes benefícios que não a proteção de sua base industrial, fronteiras e população. A análise de sensibilidade realizada por Solomon (2004) deveria, segundo o autor, ser usada como procedimento padrão na derivação de medidas e testes para a divisão de encargos na OTAN.

Como se viu anteriormente, para o teste empírico da desproporção, foi desenvolvida por Sandler & Forbes (1980) a noção de benefícios e encargos relativos, a qual compara a porção que um aliado detém dos gastos totais de defesa com os benefícios decorrentes da associação. Na derivação dos benefícios relativos, são usadas as porções do PIB da aliança (representante da base industrial), da população da OTAN e das fronteiras detidas por cada aliado. Uma média das três medidas é utilizada, uma vez que as preferências de cada aliado não são conhecidas.

Solomon (2004) questiona a supracitada mensuração de benefícios e encargos, analisando a sensibilidade dos testes empíricos a mudanças nos

¹⁹ Neste ponto, está também em jogo a questão do custo de oportunidade para os EUA da manutenção da OTAN. Contudo, a análise do custo de oportunidade da manutenção da aliança envolve benefícios não mencionados pela teoria econômica das alianças (que trabalha principalmente a base industrial, as fronteiras e a população como benefícios, no sentido de que são esses os bens protegidos pela manutenção da aliança). Desse modo, a análise do custo de oportunidade da manutenção da OTAN vai além do escopo deste trabalho. Nosso questionamento sobre uma possível desproporção relaciona-se, então, apenas à comparação entre os gastos estadunidenses com a defesa da OTAN e os três benefícios mencionados pela teoria.

representantes dos benefícios (*proxy* dos benefícios). Em especial, questiona a relevância das fronteiras expostas como representantes de benefícios e avalia a repercussão da exclusão dessa medida para o resultado dos testes não-paramétricos. Esse autor recorda que houve uma série de estudos que considerou representantes de encargos e benefícios adicionais, mas não estudos que questionaram a relevância dos representantes originais de benefícios. A adição de benefícios e encargos não alterou os resultados de estudos anteriores acerca da relevância do modelo de múltiplos produtos e do impacto da mudança doutrinária na OTAN²⁰.

Das três medidas de benefícios, o PIB e a população foram escolhidos para que se avaliasse o que seria salvo pela aliança (vidas e base industrial). Tais medidas também representam os benefícios excludentes advindos do bem defesa. A terceira medida – fronteiras expostas – foi escolhida por Sandler & Forbes (1980) para dar conta da questão do *force thinning*²¹. Contudo, para Solomon (2004), no contexto da OTAN, o uso dessa terceira medida não se justifica. Isso porque: 1) a natureza dos conflitos após a II Guerra Mundial teria tornado irrelevante o conceito de fronteiras expostas. Ameaças assimétricas como a ocorrida em 11/09/2001 podem acontecer dentro das fronteiras de um aliado; 2) os membros da OTAN possuem fronteiras estáveis, sendo que essas não se encontram em disputa; 3) com os avanços nas telecomunicações e nos armamentos convencionais e estratégicos, a principal preocupação da OTAN é com seus ativos estratégicos e não com suas fronteiras em exposição.

Embora não concordemos com os argumentos do autor relacionados à menor importância das fronteiras na atualidade (uma vez que, quando de uma guerra, a conquista do território alheio não pode prescindir da derrubada das fronteiras adversárias realizada por forças terrestres), acreditamos que as conclusões alcançadas fornecem um *insight* importante com relação à fragilidade dos achados da teoria econômica das alianças.

²⁰ Solomon (2004) ressalva, entretanto, que o uso dos gastos totais como porção do PIB pode não ser adequado, uma vez que apenas uma porção dos gastos de um aliado com defesa pode ser dedicada à OTAN. Esse ponto será explorado mais adiante.

²¹ Termo que aqui se refere aos problemas relacionados ao desdobramento de homens para a proteção de fronteiras, que é agravado pela necessidade de cobertura de fronteiras cada vez maiores no caso da expansão do número de membros da aliança: logicamente, os homens que protegem um local não estarão disponíveis para a proteção de outros locais, gerando conflitos quanto ao posicionamento do efetivo.

Após a realização dos testes empíricos, Solomon (2004) verificou que o impacto da exclusão das fronteiras como medida dos benefícios foi significativo, pois a equidade entre benefícios e encargos na OTAN foi rejeitada para vários segmentos de tempo usando testes não-paramétricos. Estudos anteriores incluíam variáveis adicionais ao teste sem considerar o fato de que o *proxy* fronteiras expostas distorcia as estatísticas contra países de grande dimensão como o Canadá e os EUA. Se levadas em consideração as enormes fronteiras dos EUA como *proxy* de benefícios, o benefício computado para esse país sempre será elevado, mesmo que isso não corresponda à realidade.

Finalmente, deve-se destacar que os cálculos relacionados à proporção entre benefícios recebidos e gastos efetuados pelos membros da OTAN não têm levado em consideração o que seria perdido no caso de uma possível derrocada da OTAN. Para entender as diferenças entre os benefícios auferidos pelos diversos aliados, o raciocínio contra-intuitivo parece ser bastante útil: quais países perderiam mais com o fim da OTAN? Esse questionamento nos leva à discussão do grau de publicidade dos ativos da OTAN.

5.7.2 Problemas com relação à premissa da publicidade dos gastos com defesa da OTAN

A nosso ver, um dos grandes problemas da teoria econômica das alianças é a consideração acerca da publicidade de gastos e ativos bélicos domésticos. Tal consideração induz à negligência de um aspecto bastante óbvio: caso um aliado esteja disposto a tolerar os custos da exclusão dos demais, impedindo que esses auferam dos benefícios de seus gastos e ativos bélicos, tais bens deixam de ser públicos.

Gates & Terasawa (1992, 2003) vão ao encontro da ponderação acima. Ressaltam que, tradicionalmente, quando da mensuração dos encargos relacionados à associação a uma aliança, a regra tem sido a consideração do total dos gastos com defesa como *proxy* dos encargos incorridos pelos aliados. Nesses casos, ignora-se a distinção entre encargos de defesa domésticos e encargos especificamente relacionados à aliança.

Em 1992, esses autores desenvolveram um modelo que distingue benefícios privados de benefícios públicos com base no grau de comprometimento com a

aliança dos recursos de defesa. Nesse sentido, recursos totalmente comprometidos com a aliança (como as tropas estadunidenses estacionadas na Europa) fornecem benefícios públicos. Recursos parcialmente comprometidos com a aliança (como os reforços às tropas da OTAN estacionados no território continental dos EUA) provêm benefícios mistos ou públicos/privados. Recursos comprometidos com usos alheios à aliança (como a segurança interna ou interesses internacionais não relacionados à OTAN) fornecem benefícios eminentemente privados. A percepção de ameaça também é usada na explicação dos gastos com defesa.

O modelo apresenta explicações para as tendências observadas mais recentemente no âmbito dos gastos com defesa dos aliados da OTAN. Em particular, é demonstrado que o *free-riding* continua sendo uma característica inerente a alianças de defesa e que gastos agregados com defesa não podem mensurar a distribuição de encargos de defesa entre aliados.

Ao contrário dos adeptos do modelo dos múltiplos produtos, para Gates & Terasawa (1992, 2003), a dissuasão pode ser vista como o objetivo primeiro de todos os recursos da OTAN (incluindo forças nucleares estratégicas e táticas e forças convencionais), uma vez que todos os armamentos aumentam a capacidade militar e incrementam os custos potenciais de uma agressão contra a aliança ou reduzem os ganhos potenciais. Armamentos nucleares e convencionais produzirão dissuasão se o comprometimento com a sua utilização é percebido como alto. Sendo assim, a distinção entre bens públicos e privados pode ser realizada com base no grau de comprometimento dos bens com a aliança. Recursos totalmente comprometidos com a aliança podem ser considerados como fornecedores de benefícios públicos (tropas estadunidenses estacionadas na Europa). Recursos parcialmente comprometidos com a aliança (tropas estadunidenses estacionadas no Japão ou no território continental dos EUA, mas que são tidas como possíveis reforços às tropas da OTAN) fornecem benefícios privados e públicos. Finalmente, recursos voltados a usos alheios à aliança (proteção de fronteiras, segurança interna e interesses internacionais não relacionados à aliança) produzem benefícios eminentemente privados.

O comprometimento refere-se ao seguinte: em que medida o aliado que fornece o recurso mantém o controle sobre o mesmo. Se o fornecedor transferiu o controle sobre o recurso para a aliança, os membros dessa considerarão que o bem está completamente comprometido com a aliança. Se o controle permanece com o

fornecedor, esse tem a possibilidade de desdobrar o recurso em seu benefício e em detrimento dos interesses da aliança. Os gastos de cada aliado com defesa são influenciados pela percepção relacionada ao comprometimento dos demais para com a aliança e não pela proporção de fato entre benefícios privados e públicos acarretados pela aliança (GATES & TERASAWA, 1992).

Essa distinção entre bens públicos e privados com base no comprometimento possui implicações significativas para a divisão de encargos, para a incidência do *free-riding* e para a mensuração da justiça na distribuição de encargos na aliança.

Uma vez que os dados relacionados aos gastos dos membros da OTAN de 1970 a 1985 revelam a existência de uma correlação positiva entre mudanças nos gastos estadunidenses com defesa e mudanças nos gastos dos demais países com defesa, ao contrário do que prevê o modelo dos bens públicos puros, Gates & Terasawa (1992) concluem que os gastos totais por parte dos aliados com a OTAN não parecem prover benefícios públicos. Pois, se assim fosse, era de se esperar que o aumento nos gastos de um pudesse levar a uma diminuição dos gastos de outro, já que a função de utilidade desse último seria influenciada pelo efeito de *spillin* e os gastos dos aliados seriam substituíveis entre si.

Na explicação desse cenário, os referidos autores rejeitam os argumentos fornecidos pelos adeptos do modelo de múltiplos produtos (mudança doutrinária e na tecnologia de armamentos). Defendem que a queda nos gastos estadunidenses com defesa na década de 1970 deveu-se a mudanças nas capacidades militares dos EUA e no comprometimento desse país para com a OTAN. Com o fim da Guerra do Vietnã, teria tido lugar a priorização de gastos sociais em detrimento de gastos com defesa. Além disso, o fim do recrutamento de soldados teria levado a um aumento dos gastos com pessoal, diminuindo os recursos disponíveis para gastos com outras capacidades militares. À diminuição dos gastos somaram-se as iniciativas de *détente* que teriam resultado na percepção por parte dos aliados europeus de que o comprometimento estadunidense com a OTAN declinara. Já o aumento nos gastos estadunidenses com defesa de 1979 a 1982 teria ocorrido por um aumento na ameaça percebida por parte dos EUA (revolução no Irã, invasão soviética ao Afeganistão). O aumento dos gastos europeus também teria sido resultado do aumento da ameaça percebida por esses países (GATES & TERASAWA, 1992).

Este modelo indica que os gastos com defesa de cada aliado dependem de seu PIB, dos gastos dos demais aliados com defesa, das percepções acerca de ameaças vivenciadas e da prioridade relativa entre bens de defesa e bens não relacionados a essa. Dependem também do nível de comprometimento entre os aliados. Como os recursos totalmente comprometidos com uma aliança não podem ser retirados da mesma por seu fornecedor, a desproporcionalidade na divisão de encargos é uma característica inerente ao modelo de comprometimento. Em outras palavras, o modelo prevê que a resposta dos aliados será a diminuição de seus gastos (ou seja, a exploração ou o aumento da desproporção) quando os gastos realizados por um determinado aliado forem percebidos como completamente comprometidos com a aliança (GATES & TERASAWA, 1992).

Em 2003, Gates e Terasawa apresentaram um modelo de economia de alianças voltado à identificação dos benefícios e dos fardos de ser um membro de uma aliança, o qual, a nosso ver, complementa o modelo anterior. Nessa ocasião, sugeriram que os gastos com defesa acarretam benefícios públicos se os aliados compartilham de interesses comuns e de comprometimento mútuo com a aliança²². Contrariamente ao que pressupõe o modelo dos múltiplos produtos, argumentam que a distinção entre bens públicos, bens privados e bens de clube depende dos atributos associados aos benefícios acarretados pelo bem, independentemente dos *inputs* usados para produzir tais benefícios²³.

Nesse sentido, uma explicação alternativa para os dados empíricos da OTAN após 1967 é a de que os gastos com defesa não possuem atributos inerentemente públicos. Em realidade, os *inputs* de defesa são inerentemente *excludentes* e *rivais* (o que inclui armamentos convencionais e armamentos nucleares estratégicos e táticos). Recursos militares são claramente *excludentes*, uma vez que os estados podem limitar a proteção proveniente de seus recursos às fronteiras nacionais. São

²² Ressalte-se que, no texto de 2003, os autores apresentam concepções diferenciadas (embora complementares) daquelas apresentadas em 1992. No texto de 1992, o comprometimento avaliado não é o do aliado perante a aliança, mas o dos recursos, ou seja, analisa-se em que medida os recursos estão comprometidos com a aliança e em que medida os demais aliados têm controle sobre sua utilização.

²³ No modelo dos múltiplos produtos, a publicidade de um bem é determinada pelas características do *input* de defesa – incluindo a tecnologia de armamentos (armamentos estratégicos *versus* táticos e convencionais) e a estratégia de defesa (destruição mútua assegurada *versus* resposta flexível) – e não pelas características dos *outputs* da OTAN (interesse comum na contenção da expansão do Pacto de Varsóvia). Para os autores, este é um afastamento sutil, mas importante do modelo de Olson & Zeckhauser (1966) e da literatura dos bens públicos (GATES & TERASAWA, 2003).

também *rivals*, pois, em face de objetivos divergentes e de recursos limitados, a garantia dos objetivos específicos de um aliado pode diminuir os benefícios disponíveis aos demais. A exceção a essa regra ocorre quando os aliados compartilham de objetivos militares comuns²⁴ (GATES & TERASAWA, 2003).

Assim, a provisão de benefícios públicos por gastos com defesa é a exceção e não a regra. Os benefícios apenas serão *não-excludentes* e *não-rivals* quando a garantia dos objetivos de um aliado garante também os objetivos de todos os demais a despeito da tecnologia de armamentos e da estratégia militar (GATES & TERASAWA, 2003).

Para Gates & Terasawa (2003), a presença de propósitos comuns não garante por si só a publicidade dos benefícios: essa depende também do comprometimento dos aliados para com os propósitos comuns. Sem comprometimento incondicional, as contribuições de defesa não são perfeitamente substituíveis entre os aliados e os dados relativos aos gastos com defesa não corresponderão ao modelo de Olson & Zeckhauser (1966).

Em suma, os benefícios da associação a uma aliança dependem do compartilhamento de interesses entre os aliados (percepções comuns com relação a ameaças), do comprometimento dos aliados entre si (benefícios com o *spill over*) e da percepção dos adversários relacionada à ameaça colocada pela aliança formada (uma aliança defensiva *versus* uma aliança ofensiva). Diante disso, Gates & Terasawa (2003) concluem:

- As medidas tradicionais de divisão de encargos não refletem os fardos e os benefícios relativos de associação à OTAN.
- A associação à OTAN no pós-Guerra Fria proverá benefícios públicos se os aliados verdadeiramente compartilharem de interesses comuns no âmbito dos novos papéis e responsabilidades da OTAN.
- O indicador GD/PIB mede os encargos internos com defesa; os encargos com a aliança envolvem quaisquer mudanças adversas na ameaça percebida por cada aliado decorrentes da associação, enquanto que o benefício da

²⁴ A exceção pode ocorrer também quando os bens passam ao controle da aliança como um todo e não apenas do aliado que o forneceu, conforme o modelo apresentado pelos autores em 1992. Poderíamos, igualmente, argumentar que a exceção também poderia advir do gasto com capacidades que apenas poderiam ser utilizadas no teatro europeu ou que fossem mais adequadas ao mesmo.

associação é a redução dos encargos com defesa na medida em que *spillins* advêm dos outros aliados.

5.8 Implicações dos achados da teoria econômica das alianças para o teste da hipótese de super-extensão imperial

Realizada a revisão da teoria econômica das alianças, resta-nos considerar as implicações dos conhecimentos dela depreendidos para o trato do problema central desta pesquisa. Para tanto, devemos ter em conta a seguinte situação: é possível que estejamos errados e que não procedam as ponderações acima apresentadas com relação a possíveis equívocos no teste realizado pelos estudiosos da teoria econômica das alianças acerca da presença de desproporção no âmbito da OTAN. Nesse caso, é preciso que trabalhem, inicialmente, com o cenário de ausência de desproporção entre os gastos dos EUA e os gastos de seus aliados europeus mais poderosos (França, Reino Unido e Alemanha).

Sendo assim, a ausência de desproporção entre os gastos estadunidenses e os gastos dos citados aliados da OTAN no período pós-Guerra Fria (resultado encontrado pela maior parte dos estudiosos da teoria econômica das alianças) nos autoriza a dizer que **não** tem lugar a super-extensão no sistema internacional contemporâneo?

De modo a responder a tal questionamento, faz-se necessário o confronto entre os achados da teoria econômica das alianças e as expectativas teóricas de Layne (1993), as quais motivam este trabalho. Para esse autor, a não-observância do isolamento estratégico e, sim, do engajamento efetivo por parte dos EUA no pós-Guerra Fria acarretaria as seguintes conseqüências: o balanceamento contra os EUA e a super-extensão econômica desse país em razão de gastos demasiados com defesa.

Com relação a essa última conseqüência, nosso principal objeto de estudo, de acordo com Layne (1993), os gastos com defesa por parte da potência unipolar não apenas levariam à sua derrocada em razão de seu próprio declínio econômico, mas também devido ao fato de que seus aliados, aproveitando-se dos gastos com defesa da potência, reverteriam seus recursos em investimentos produtivos, crescendo mais do que a potência unipolar e conseqüentemente superando-a economicamente (crescimento diferenciado).

Ora, se os gastos estadunidenses com defesa são proporcionais aos gastos de seus aliados, não há excesso por parte dos EUA. Se não há excesso, não há que se falar em declínio pela via da super-extensão. Pode até haver declínio econômico, mas esse não seria causado por excesso nos gastos com defesa, já que o excesso não existe. Assim, se levados em conta os achados da teoria econômica das alianças, de pronto, já poderíamos refutar a hipótese de Layne (1993) de que o atual sistema internacional mudaria pela via da super-extensão imperial.

Ademais, se não há desproporção, não procede a previsão de Layne (1993) quanto ao aproveitamento por parte dos aliados estadunidenses dos gastos da potência com defesa, já que os aliados igualmente estariam gastando seus recursos com defesa. Isso implica que nem toda a poupança nacional estaria sendo destinada ao setor produtivo, de modo que decai a probabilidade de que os aliados observem taxas de crescimento maiores do que as estadunidenses. Sendo assim, é menor a probabilidade de mudança do sistema internacional pela via do crescimento diferenciado.

Em suma, se considerada a ausência de desproporção no âmbito da OTAN, chegamos à conclusão de que a mudança sistêmica não tende a ocorrer nos termos previstos por Layne (1993, 2006a), especialmente no que se refere à super-extensão imperial e ao crescimento diferenciado.

Por outro lado, é preciso questionar: se os gastos dos aliados da OTAN são proporcionais aos gastos dos EUA, isso significa que os primeiros já estão balanceando internamente o poderio estadunidense? Dito de outra forma: se Reino Unido, Alemanha e França gastam com sua segurança quantias proporcionais às estadunidenses, o que nos impede de denominá-los de superpotências? O sistema não estaria mudando pela via da super-extensão imperial, mas estaria mudando pela via do balanceamento interno! Se tomados os achados da teoria econômica das alianças, Layne (1993, 2006a) teria errado no que diz respeito à super-extensão, entretanto, teria acertado no que concerne à mudança do sistema pela via do balanceamento!

Neste ponto, diante de conclusões tão inusitadas, devemos ponderar em que medida os achados da teoria econômica das alianças são satisfatórios para a resposta de nosso questionamento central acerca da tendência de mudança do sistema internacional contemporâneo. Ainda que não procedam as ponderações apresentadas com relação a possíveis falhas no cálculo da desproporção entre

benefícios e gastos com a OTAN, acreditamos que não se pode inferir que os demais aliados balanceiam contra os EUA simplesmente em razão da não existência de desproporção de gastos no âmbito da aliança.

É preciso lembrar que a proporção é medida, eminentemente, com base nos benefícios auferidos por cada membro e na habilidade para pagar de cada um deles. Sendo assim, o que estudos como os de Sandler & Murdoch (2000) indicam é que os gastos de cada membro da OTAN são proporcionais aos respectivos PIBs (ou à sua habilidade para pagar) e aos benefícios auferidos. Embora os estudiosos da área afirmem encontrar respostas para o questionamento acerca da existência de proporção **entre** os gastos dos aliados, não é feita qualquer comparação quantitativa e/ou qualitativa entre o que é gasto (em termos absolutos) pelos EUA e os demais países. O pressuposto parece ser o de que não seria adequado comparar gastos em termos absolutos quando se têm membros com habilidades de pagar tão diversas. Não questionamos aqui o mérito da análise com base no PIB. Apenas acreditamos que a mesma não nos fornece subsídios para a avaliação da capacidade de balanceamento por parte dos membros da OTAN, posto que, quando se trata de balanceamento, é a própria diferença na habilidade para pagar que nos interessa.

Consideremos, agora, a possibilidade de que haja problemas no cálculo da desproporção e de que, em verdade, os gastos estadunidenses sejam desproporcionais aos gastos de seus aliados. Em que medida essa seria uma prova de que o atual sistema tende a mudar pela via da super-extensão imperial? Ora, após o estudo aprofundado da teoria econômica das alianças, podemos constatar que a única concordância entre os estudiosos da área é a de que, da formação da OTAN até 1970, os gastos estadunidenses eram extremamente desproporcionais aos gastos de seus aliados da OTAN. Se for assim e se chegássemos à conclusão de que a desproporção continua ocorrendo até os dias atuais, para que afirmássemos que a desproporção é sinal de super-extensão imperial, teríamos que reconhecer que a super-extensão vem ocorrendo desde o fim da II Guerra Mundial e da formação da OTAN! Nesse caso, a decadência dos EUA confundir-se-ia com a própria ascensão desse país.

Assim, após a análise aprofundada da teoria econômica das alianças, chegamos à conclusão de que os parâmetros por ela oferecidos são insuficientes no que se refere à tentativa de verificação da ocorrência de super-extensão no atual

sistema internacional. A teoria tampouco nos fornece subsídios fidedignos para a análise da ocorrência de balanceamento interno.

Para que avaliemos a possibilidade de mudança do sistema pela via da super-extensão imperial e do balanceamento interno de França, Reino Unido e Alemanha, acreditamos ser necessária uma análise qualitativa minuciosa. É preciso considerar a possibilidade de que os EUA deixem de emprestar seus recursos para a segurança da Europa²⁵ e as repercussões de tal postura para a capacidade de balanceamento por parte dos referidos aliados europeus contra o poderio estadunidense. Em outras palavras, diante da ausência dos aportes dos EUA e da derrocada da OTAN, qual seria a capacidade desses países de reproduzir os ativos nucleares e logísticos dos EUA? Tal pergunta se deve ao fato de que, para que o sistema mude, não basta que os EUA declinem, é preciso que outros atores ascendam. E a ascensão nada mais é que o balanceamento interno em face dos EUA.

Nesse caso, partimos do pressuposto de que, se as autoridades estadunidenses se convencerem de que os gastos excessivos com defesa chegaram ao ponto de acarretarem impactos negativos à economia doméstica estadunidense, essas acabarão por cortar gastos com defesa. Os aliados conseqüentemente serão afetados por tais cortes, na medida em que os aportes para a defesa aliada certamente cairão: se é preciso escolher entre a defesa nacional e a defesa aliada, não restam dúvidas quanto à escolha a ser perseguida.

Nesse sentido, pensar quais os aliados mais prejudicados com uma possível derrocada econômica dos EUA e o conseqüente desaparecimento da OTAN nos leva a conclusões bem mais interessantes quanto às possibilidades de mudança do sistema pela via da super-extensão e do balanceamento contra os EUA. Não se pode esquecer que a maior parte dos recursos de poder da OTAN é, em verdade, nacional. Dessa forma, uma possível retirada dos EUA da aliança em decorrência de problemas econômicos domésticos implica, obviamente, a retirada de seu aporte de recursos logísticos à aliança, por exemplo. Isso significa que os benefícios advindos de gastos estadunidenses com transporte não resultam em bens públicos puros para

²⁵ Os principais aportes diretos dos EUA para a defesa aliada não são constituídos pelas contribuições para o orçamento comum da aliança, mas pelo desdobramento de tropas estadunidenses para o continente europeu e pelo fornecimento de suporte logístico quando do desdobramento de tropas européias para localidades distantes. Ademais, na presença da OTAN, os europeus beneficiam-se das capacidades nucleares dos EUA.

os aliados – ao contrário do que defendem Sandler & Murdoch (2000) e similarmente ao que sustentam Gates & Terasawa (1992, 2003). Donde advém que países como Alemanha, Reino Unido e França teriam que construir capacidades logísticas próprias (bem como capacidades nucleares e de comando e controle). Tal construção (que equivale ao balanceamento interno contra os EUA) deveria ocorrer em face de uma habilidade para pagar equivalente ou até inferior à atual. Isso porque, nesse cenário, não há que se falar em crescimento econômico advindo do aproveitamento dos gastos com defesa realizados pela potência unipolar.

Poder-se-ia argumentar que, no caso da retirada dos EUA da OTAN, os equipamentos poderiam ser retirados, mas que os países europeus não seriam com isso privados da tecnologia de sua produção. Desconsiderando questões de patentes, pode ser que a tecnologia seja, nesse caso, um bem público puro. Mas, como bem recordam Proença Jr. & Diniz (2007), a tecnologia não vai à guerra; precisa ser transmutada em equipamentos, o que demanda tempo, recursos técnicos e financeiros. Assim, a possibilidade de balanceamento por parte de França, Reino Unido e Alemanha parece ser limitada por sua habilidade de pagar e pelas características qualitativas de seus gastos na atualidade.

Sendo assim, uma resposta mais conclusiva acerca da tendência de transformação – ou não – do atual sistema internacional exigiria uma análise das capacidades que teriam que ser reproduzidas por candidatos a balanceadores do poderio estadunidense, bem como uma análise dos custos e da viabilidade de tal reprodução. A discussão restrita a dados econômicos agregados simplesmente não permite uma resposta.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente dissertação, conforme proposto no capítulo 1, foi avaliar as tendências de mudança do sistema internacional contemporâneo. Em especial, buscou-se testar a hipótese, derivada dos estudos de Layne (1993, 2006a), de que a super-extensão imperial já se encontra em curso na atualidade.

De modo a atingir esse objetivo, o capítulo 2 voltou-se para a caracterização do objeto de estudo desta pesquisa, apontando as motivações teóricas para a realização da mesma. Nesse sentido, em um primeiro momento, foram apresentadas as concepções de Layne (1993, 2006a) e de Wohlforth (1999, 2002) acerca do que seria o comportamento-ótimo dos EUA em face do sistema internacional contemporâneo no que tange a questões de segurança. Demonstrou-se que Layne (1993, 2006a) defende a **independência estratégica**, enquanto Wohlforth (1999) sustenta que o curso de ação ótimo para a consecução dos interesses estadunidenses seria o **engajamento efetivo**.

Em um segundo momento, diante do resultado de um estudo monográfico anterior que constatou que os EUA perseguem na atualidade o engajamento efetivo em detrimento da independência estratégica, identificamos as conseqüências previstas por Layne (1993, 2006a) para a não-observância do curso de ação ótimo por ele estabelecido, quais sejam: o **balanceamento** e a **super-extensão imperial**.

Não obstante, afirmamos que Wohlforth (1999) nega que tais conseqüências possam advir do comportamento intervencionista dos EUA. Ficou evidente, portanto, a necessidade de teste empírico de concepções teóricas tão antagônicas. Assim, nos limites desta dissertação, propusemo-nos testar a ocorrência de uma das dinâmicas de mudança do sistema internacional contemporâneo apontadas por Layne (1993) e rechaçadas por Wohlforth (1999): a **super-extensão imperial**.

Contudo, para que fosse possível verificar em que medida se encontra em curso uma das dinâmicas de mudança internacional defendidas por Layne (1993, 2006a) como decorrência da estratégia de engajamento efetivo perseguida pelos EUA, foi necessário discutir, primeiramente, o que se entende por mudança internacional e quais seriam os fatores capazes de acarretá-la.

Assim, no capítulo 3, recorreremos a Gilpin (2002) de modo a esclarecer o que vem a ser mudança internacional e a caracterizar diferentes fenômenos de mudança

passíveis de ocorrência no âmbito dos sistemas internacionais. Em seguida, realizamos uma comparação entre as concepções de Gilpin (2002) e Waltz (1979) acerca da mudança internacional e esclarecemos o tipo de mudança que nos interessa nos limites deste trabalho, qual seja: a mudança na distribuição de capacidades no sistema internacional. Posteriormente, apresentamos as concepções de autores como Kaufman & Wohlforth (2007) e Wohlforth *et al.* (2007) que questionam a viabilidade de que um sistema internacional unipolar, como o atual, venha a se transformar em bipolar ou multipolar pela via do balanceamento. Após discutirmos a adequação da teoria da balança de poder na explicação das possibilidades de mudança no âmbito do sistema unipolar contemporâneo, apresentamos concepções alternativas à referida teoria, que incluem fatores domésticos na explicação do fenômeno da mudança internacional, dentre os quais se destaca a **super-extensão imperial**.

Antes de passarmos à verificação empírica da hipótese de que a super-extensão imperial tem lugar na atualidade, discorreremos, no capítulo 4, sobre o *locus* de teste da mesma, qual seja: a OTAN. Iniciamos por meio da apresentação de considerações gerais sobre a organização. Posteriormente, caracterizamos o contexto de sua criação, bem como seu desenvolvimento durante a Guerra Fria e as adaptações internas sofridas no período que sucedeu a esse conflito. Demonstramos que o grau de institucionalização conquistado de 1949 a 1991 perdura nos dias atuais.

Finalmente, no capítulo 5, passamos ao teste empírico da hipótese de que, como conseqüência da persecução da estratégia de engajamento efetivo, os EUA enfrentariam a super-extensão imperial, o que resultaria no fim da atual unipolaridade do sistema.

O fenômeno da super-extensão imperial implicaria que os gastos com defesa da única potência seriam crescentes e desproporcionais aos gastos dos demais atores do sistema e que, conseqüentemente, a potência perderia o dinamismo econômico responsável por sua ascensão. Enquanto isso, ao menos uma nova potência ascenderia no sistema em razão do menor dispêndio com defesa e do crescimento econômico a taxas diferenciadas e maiores do que as taxas de crescimento da antiga potência.

Diante da supracitada definição do fenômeno estudado, esclarecemos que haveria pelo menos duas formas de testar a hipótese de que a super-extensão já

teria lugar no sistema internacional contemporâneo: poder-se-ia investigar se ocorre o resultado esperado por aqueles que advogam a ocorrência da super-extensão (a perda do dinamismo econômico estadunidense) ou avaliar em que medida os gastos estadunidenses com defesa são realmente excessivos ou desproporcionais se comparados com os gastos de outros atores no sistema.

Nesta dissertação, buscamos testar a referida hipótese, analisando em que medida os gastos dos EUA com defesa podem ser considerados desproporcionais em face dos gastos de Reino Unido, França e Alemanha, aliados estadunidenses na OTAN.

Esclarecemos que a escolha da OTAN e, mais especificamente, de três de seus membros com maior PIB como *locus* de teste de nossa hipótese deveu-se ao fato de que tal aliança corresponde ao mais institucionalizado dos arranjos internacionais de segurança de que participam os EUA. Sendo assim, se há países que se beneficiam dos gastos estadunidenses com defesa e, particularmente, com a defesa de seus aliados, estes países encontram-se na OTAN. Ademais, além de serem membros dessa organização, Alemanha, Reino Unido e França possuem economias domésticas desenvolvidas, o que, em tese, possibilitaria que, em razão da economia com gastos de defesa, neles fossem observadas taxas de crescimento diferenciadas e mais elevadas do que as da potência unipolar.

Para a realização do teste empírico aqui proposto, recorreremos à economia de defesa, mais especificamente à teoria econômica das alianças, a qual fornece mecanismos para a análise da proporcionalidade dos gastos realizados por cada um dos aliados da OTAN. Evidenciou-se que a maioria dos estudiosos adeptos dessa teoria afirma a inexistência de desproporção entre os gastos estadunidenses com defesa e os gastos de seus aliados da OTAN no pós-Guerra Fria (MURDOCH & SANDLER, 2000). À primeira vista, tal achado nos levaria a crer que a super-extensão imperial não tem lugar nos dias atuais, o que refutaria a hipótese de Layne (1993, 2006a) de que os EUA inevitavelmente vivenciariam tal fenômeno em decorrência da persecução do engajamento efetivo em detrimento da independência estratégica. Isso porque, se não há desproporção entre os gastos estadunidenses com defesa e os gastos de seus aliados, não há que se falar em excesso por parte dos EUA. Se não há excesso, não há super-extensão. Poderia até haver declínio econômico, mas esse não seria acarretado pelo excesso de gastos com defesa. Ademais, na ausência de exploração dos EUA por seus aliados no que concerne

aos referidos gastos, seria menor a probabilidade de observância do crescimento diferenciado por parte desses últimos, visto que os mesmos estariam gastando com defesa quantias equivalentes às estadunidenses, não economizando recursos para a inversão no setor produtivo.

Assim, se considerados os achados da teoria econômica das alianças tal qual se nos apresentam, chegamos à conclusão de que a mudança sistêmica não tende a ocorrer nos termos previstos por Layne (1993, 2006a), particularmente no que se refere à super-extensão imperial e ao crescimento diferenciado.

Entretanto, identificamos problemas no cálculo da desproporção que acabam por dificultar o uso dos resultados alcançados pela teoria econômica das alianças como indicadores da ocorrência ou não de super-extensão imperial. Em especial, constatamos que os estudos produzidos por adeptos da referida teoria apenas apontam que os gastos com defesa de cada aliado da OTAN são proporcionais aos respectivos Produtos Internos Brutos e aos benefícios recebidos por cada aliado. Não há qualquer comparação, quantitativa e/ou qualitativa, entre o que é gasto em termos absolutos pelos EUA e o que é gasto pelos demais aliados. Dessa forma, nosso entendimento é o de que não é possível concluir que a ausência de desproporção indique a ausência de super-extensão imperial, uma vez que a teoria não nos informa sobre a ocorrência de desproporção **entre** os gastos dos vários aliados, mas apenas entre os gastos de cada aliado e seus respectivos Produtos Internos Brutos e entre os gastos com a aliança e os benefícios auferidos com a mesma.

Sendo assim, a hipótese de que o sistema não estaria sendo transformado pela via da super-extensão imperial, ao final, não é corroborada pelos trabalhos baseados na teoria econômica das alianças. Não obstante, tais estudos também não autorizam dizer que procede a hipótese contrária (qual seja: a de que a super-extensão imperial estaria em curso).

Em face desses resultados, torna-se evidente a necessidade de novos estudos que possam fornecer respostas mais conclusivas ao questionamento relativo às tendências de mudança do sistema internacional contemporâneo pela via da super-extensão imperial.

REFERÊNCIAS

CENTER INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. 2002. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2002/index.html>. Acesso em: 18 ago. 2008.

CENTER INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook**. 2003. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2003/index.html>. Acesso em: 18 ago. 2008.

DAWOOD, Layla. **A política de defesa dos EUA no pós-Guerra Fria**: análise comparativa entre as Estratégias de Segurança Nacional de 1991, 1995 e 2002. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais)– Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FORBES, J. F.; SANDLER, T. Burden sharing, strategy, and the design of NATO. **Economic Inquiry**, v. 18, n. 3, p. 330-348, 1980.

GATES, William R.; TERASAWA, Katsuaki L. Commitment, threat perceptions, and expenditures in a defense alliance. **International Studies Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 101-118, 1992.

GATES, William R.; TERASAWA, Katsuaki L. Reconsidering publicness in alliance defense expenditures: NATO expansion and burden sharing. **Defence and Peace Economics**, v. 14, n. 5, p. 369-383, 2003.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 2002.

GLASER, Charles L. Why NATO is still best: future security arrangements for Europe. **International Security**, v. 18, n. 1, p. 5-50, Summer 1993.

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. In: BALDWIN, David A. (Ed.). **Neorealism and neoliberalism**: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. p. 117-140.

HANSEN, Laurina; MURDOCH, James C.; SANDLER, Todd. On distinguishing the behavior of nuclear and non-nuclear allies in NATO. **Defence and Peace Economics**, v. 1, n. 1, p. 37-55, 1990.

HARTLEY, Keith. The future of NATO: a defence economics perspective. **Economic Affairs**, Dec. 1999.

HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. **The economics of defense**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. NATO burden-sharing: past and future. **Journal of Peace Research**, v. 36, n. 6, p. 665-680, 1999.

HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. Economics of alliances: the lessons for collective action. **Journal of Economic Literature**, v. 39, p. 869-896, 2001.

KAUFMAN, Stuart J.; WOHLFORTH, William C. Balancing and balancing failure in biblical times: Assyria and the Ancient Middle Eastern System, 900-600 BCE. In: KAUFMAN, Stuart J.; LITTLE, Richard; WOHLFORTH, William C. (Ed.). **The balance of power in world history**. New York: Palgrave Macmillan, 2007. p. 22-46.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, p. 23-33, Edição Especial "*America and the World*", 1990.

LAYNE, Christopher. The unipolar illusion: why new powers will rise. **International Security**, v. 17, n. 4, p. 5-51, 1993.

LAYNE, Christopher. **The peace of illusions**. American grand strategy from 1940 to the present. Ithaca and London: Cornell University Press, 2006a.

LAYNE, Christopher. The unipolar illusion revisited. The coming end of the United States' unipolar moment. **International Security**, v. 1, n. 2, p. 7-41, Fall 2006b.

LINDSTROM, Gustav. EU-US burdensharing: who does what? **Chaillot Paper**, Institute for Security Studies, n. 82, 2005.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MEARSHEIMER, John J. Back to the future: instability in Europe after the Cold War. **International Security**, v. 15, n. 1, p. 5-56, 1990.

MILLER, David. **The Cold War**. A military history. New York: St. Martin's Press, 1999.

MURDOCH, James C.; SANDLER, Todd. A theoretical and empirical analysis of NATO. **Journal of Conflict Resolution**, v. 26, n. 2, p. 237-263, 1982.

MURDOCH, James C.; SANDLER, Todd. On sharing NATO defense burdens in the 1990's and beyond. **Institute for Fiscal Studies**, v. 21, n. 3, p. 297-327, 2000.

NATO Handbook. Bruxelas: OTAN, 2006. Disponível em: www.nato.int. Acesso em: 17 abr. 2008.

NYE JR., Joseph S. **Bound to lead**: the changing nature of American power. USA: Basic Books, 1990.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Public goods and the theory of groups. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

- OLSON, Mancur; ZECKHAUSER, Richard. An economic theory of alliances. **The Review of Economics and Statistics**, v. 48, n. 3, p. 266-279, 1966.
- OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations**. Economic growth, stagflation and social rigidities. New Haven: Yale University Press, 1982.
- ONEAL, John R.; ELROD, Mark A. NATO burden sharing and the forces of change. **International Studies Quarterly**, v. 33, p. 435-456, 1989.
- PAPE, Robert A. Soft balancing against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 7-45, Summer 2005.
- PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugenio. **O fenômeno guerra**. 2007. (No prelo).
- REILLY, Thomas P. **National Security Strategy of the United States: development of grand strategy**. s.l.: Army War Coll Carlisle Barracks PA, Mar. 2004.
- SANDLER, Todd. The economic theory of alliances: a survey. **Journal of Conflict Resolution**, v. 37, n. 3, p. 446-483, 1993.
- SNIDER, Don M. **The national security strategy: documenting strategic vision**. 2. ed. Carlisle: US Army War College, 1995.
- SOLOMON, Binyam. NATO burden sharing revisited. **Defence and Peace Economics**, v. 15, n. 3, p. 251-258, 2004.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance 2004-2005**. London: Oxford University Press, 2004.
- TILFORD, Earl H. Foreword. In: SNIDER, Don M. **The national security strategy: documenting strategic vision**. 2. ed. Carlisle: US Army War College, 1995.
- UNITED STATES OF AMERICA. Secretary of Defense. **Report on allied contributions to the common defense**. 2001. Disponível em: http://www.dod.gov/pubs/allied_contrib2001/index.htm. Acesso em: 18 ago. 2008.
- UNITED STATES OF AMERICA. Secretary of Defense. **Report on allied contributions to the common defense**. 2002. Disponível em: <http://www.defenselink.mil/pubs/allied.html>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- UNITED STATES OF AMERICA. Secretary of Defense. **Report on allied contributions to the common defense**. 2003. Disponível em: <http://www.defenselink.mil/pubs/allied.html>. Acesso em: 18 ago. 2008.
- WALT, Stephen M. Explaining alliance formation. In: WALT, Stephen M. **The origins of alliances**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1990. p. 17-49, cap. 2.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WALTZ, Kenneth N. The emerging structure of international politics. **International Security**, v. 18, n. 2, p. 44-79, 1993.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, Summer 2000.

WOHLFORTH, William C. The stability of a unipolar world. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

WOHLFORTH, William C. U.S. strategy in a unipolar world. In: IKENBERRY, G. John (Org.). **America unrivaled**. The future of the balance of power. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 98-118.

WOHLFORTH, William C.; BROOKS, Stephen. Hard times for soft balancing. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 72-108, Summer 2005.

WOHLFORTH, William C. *et al.* Testing balance of power theory in world history. **European Journal of International Relations**, v. 13, n. 2, p. 155-185, 2007.

YOST, David S. **NATO Transformed**. The alliance's new roles in international security. Washington, D.C.: United Institute of Peace Press, 1998.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)