O PAPEL DO ESTADO NA TEORIA DA POLÍTICA INTERNACIONAL DE KENNETH WALTZ: SERIA O ESTADO O ÚNICO ATOR DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS?

Paulo Victor Zaneratto Bittencourt, UNESP/Marília¹¹⁵ paulovbittencourt@gmail.com

Resumo: O propósito principal deste trabalho é a análise do papel do Estado enquanto unidade na teoria elaborada por Kenneth Waltz em "Theory of international politics". Tal obra é de profunda relevância no estudo das relações internacionais, sendo um dos grandes expoentes do segundo grande debate teórico da disciplina, devido à metodologia aplicada. Em Waltz, que divide as teorias de política internacional entre "reducionistas" e "sistêmicas" há o isolamento do conceito de "estrutura", há muito falando dentro dos estudos de política internacional, mas para o qual nunca foi dada a devida importância e conceituação. Dessa forma, examinaremos, através da obra supracitada, bem como de artigos e do livro igualmente importante "Man, the state, and war", do mesmo autor, o papel do Estado na política internacional de acordo com cada uma das teorias descritas pelo autor: as "reducionistas", baseadas no comportamento humano e na organização do Estado (primeira e segunda imagens de análise, respectivamente), e nas "sistêmicas", baseadas no conceito do sistema internacional, sendo este formado pela "estrutura" e pela "interação das unidades políticas". Assim, pretende-se, a título de conclusão, responder a uma pergunta muito frequente nos estudos de política e relações internacionais: seria o Estado o único ator das relações internacionais?

Palavras-chave: Teoria das Relações Internacionais, Política Internacional, Neorrealismo, Estado. Teoria Política.

Introdução

Kenneth Waltz (1924-2013), cientista político norte-americano, é um dos grandes teóricos das Teorias de Relações Internacionais, principalmente no que tange o terceiro grande debate teórico da disciplina. A obra teórica de Waltz começa a ser produzida na década de 1950, culminando no interessante trabalho "Man, the state, and war", publicado em 1954, a partir de sua tese de doutoramento pela Columbia University. Encaramos tal obra como ponto fundamental para que se compreendam alguns dos argumentos de seu livro mais conhecido e, talvez mais importante: "Theory of International Polítics" (1979). Se, por um lado, Waltz esquematiza as principais vertentes científico-filosóficas que tratam das causas da guerra na obra de 1954, na de 1979, ele se mostra partidário de uma de tais vertentes,

⁻

¹¹⁵ Paulo Victor Zaneratto Bittencourt é graduando em Relações Internacionais pela Faculdade de Filosofía e Ciências – UNESP de Marília. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Organizações Internacionais (GEO) e do Grupo de Estudos sobre Paz, Cultura de paz e Tolerância (PACTO). Desde 2011 se dedica ao estudo das teorias das relações internacionais, em especial, o neorrealismo, sobre o qual realiza trabalho de pesquisa, com o tema: "Teoria dos jogos como método analítico da teoria neorrealista das relações internacionais: o caso de 'theory of international politics1', de Kenneth Waltz".

buscando analisar a política internacional através de um mecanismo compensatório que ele chamará de *estrutura*¹¹⁶.

O objetivo deste trabalho consiste, contudo, em outro âmbito. Trataremos, como não pode deixar de ser, da obra de Waltz, tentando reconstituir seus argumentos, mas com foco em responder a uma pergunta específica: para o pensamento neorrealista das relações internacionais, a que Waltz pertence, seriam os Estados os únicos atores do sistema internacional? De outra maneira, é válida a crítica que comumente se faz de que o realismo (e o neorrealismo, como seu desdobramento) *apenas* leva em consideração os Estados e nenhum outro ator?

Para que respondamos a tal questionamento, encontra-se o presente trabalho dividido nas seguintes partes: num primeiro momento, analisaremos os fundamentos científicos do pensamento de Waltz, estabelecendo o que Waltz considera leis e teorias. Em seguida, passaremos à reconstituição, ainda que *grosso modo* dos argumentos de "Man, the state, and war", buscando entender o que Waltz consideraria como causas da guerra, sendo esta um dos principais e mais constantes eventos da política internacional. Adiante, já partindo da análise de "Theory of international polítics", o foco é no entendimento da questão do sistema internacional e sua estrutura, para que, num próximo momento, possamos, finalmente, dar resposta mais pontual às questões estabelecidas, passando, enfim, às conclusões do trabalho apresentado aqui.

Leis e teorias no pensamento do Waltz

Antes de prosseguir com a investigação acerca do papel do Estado na teoria neorrealista de relações internacionais, ou, mais especificamente, no tocante ao pensamento de Kenneth Neal Watz, há que se fazerem algumas considerações prévias. Uma delas é a ideia de leis e teorias com que o autor trabalha, principalmente, no primeiro capítulo de "Theory of international politics".

Em se tratando de leis, estas são estabelecidas como relação entre duas ou mais variáveis: acontecendo *a*, espera-se *b*, às vezes com probabilidade *p*. São relações que podem ser descobertas ao se observar determinado fenômeno: "A law is based not simply on a relation that has been found, bur on one that has been found *repeatedly*" (WALTZ, 1979, p.

_

¹¹⁶ Cabe ressaltar, contudo, que Waltz não foi o primeiro a utilizar tal nomenclatura em se tratando de política internacional. Contudo, o esforço de Waltz e sua efetiva grande contribuição, se encontram no isolamento e conceituação de tal ideia no âmbito dos estudos de política internacional.

01, grifos nossos). Assim sendo, ao se avaliar avaliarem leis, deve-se questionar se elas são verdadeiras, no sentido de ocorrerem repetidamente, ou com frequência indicada pela sua colocação. As leis, dessa forma, permanecem, pois parte-se do pressuposto empírico de que sejam verdadeiras.

Por sua vez, as teorias são mais complexas que as leis. "Theories come and go", dirá Waltz (1979, p. 06). Ela é uma construção que se compõe de noções teóricas: tais noções pode ser um conceito ou uma suposição, mas não tem o compromisso de explicar ou predizer nada. O papel explanatório fica sob responsabilidade da teoria: ao se a avaliar, o questionamento que se deve fazer é acerca de seu poder explanatório, ou seja, quão grande ele é? Assim, as teorias englobam as leis, tentando descobrir como elas se estabelecem, como elas são obtidas. Daí a ideia de que elas vêm e vão, coforme visto acima. Talvez, uma passagem da obra de Waltz de 1979 que resuma, de forma mais sucinta a diferença entre leis e teorias seja:

Theories are qualitatively different from laws. Laws identify invariant and probable associations. Theories show why those associations obtain. Each descriptive term in a law is directly tied to observational or laboratory procedures, and laws are established only if they pass observational or experimental tests. In addition to descriptive terms, theories contain theoretical notions. Theories cannot be constructed through induction alone, for theoretical notions can only be invented, not discovered (WALTZ, 1979, p. 5).

Agora, resta-nos um questionamento a ser feito, questionamento este praticamente automático: temos uma definição de teoria bem fundamentada e diferenciada em relação às leis. Contudo, como a teoria se relaciona com a realidade? A partir deste questionamento, chega-se a um momento importante do pensamento de Waltz e da pergunta que rege este trabalho. Passemos, portanto, a tal relação.

A teoria ela é relacionada à realidade que ela deve explicar: ela não parte apenas de princípios abstratos, mas da própria realidade a ser analisada. Contudo, há que se observar que a realidade é demasiadamente complexa para que possa ser analisada por completo por uma só teoria. Assim, as teorias, segundo Waltz, são espécies de *simplificação da realidade*, que, embora expliquem certos aspectos de tal realidade, não o fazem de maneira completa, de onde surgem, inferimos, as convenções acadêmicas. Estuda-se, por exemplo, teoria econômica, política e social, todas partindo de uma dada realidade, mas elas não explicam, ainda que possam mesmo ter tal intenção, a realidade como um todo. Assim sendo, a teoria sempre resultará distinta da realidade que analisa. "Theory explains some part of reality and is

therefore distinct from the reality it explains", dirá WALTZ (1979, p. 07). Assim, uma teoria, como já se pode concluir, não tem compromisso com a verdade, mas com a explicação de leis, que são percebidas na realidade¹¹⁷.

Sendo, portanto, a teoria uma visão (ou uma "fotografia", como explicitamente diz Waltz) da realidade em determinado momento, mudando-se de teoria, mudam-se os significados dos termos empregados, sejam tais termos factuais ou teóricos. Dessa maneira, uma teoria estabelecerá hipóteses que apenas devem ser analisadas pelo viés daquela escolhida teoria, uma vez que o ecletismo teórico pode levar a sérias distorções do objeto a ser analisado.

Passemos, portanto, a como Waltz define as tradições teóricas das causas do principal e mais sério fenômeno do ambiente internacional: a guerra.

O Homem, o Estado e a guerra: um ponto importante para o entendimento da teoria waltziana

O livro "Man, the State, and war", publicado em 1954, com base na tese de doutoramento "Man, the State, and the State system in theories of the causes of war", de Kenneth Waltz, apresenta pontos importantes para a discussão tanto acerca do papel do Estado na teoria do cientista político, quanto para o entendimento pleno de determinados argumentos da obra "Theory of international politics", de 1979.

A pergunta principal do livro de 1954 é "o que causa a guerra?", pergunta esta para que Waltz elenca, ao longo das teorias científicas e filosóficas desenvolvidas desde Spinoza três grandes *imagens* para tais causas. Ora, as imagens, no pensamento de Waltz se relacionam a determinada maneira como alguém enxerga o mundo, a partir de que ponto ele o olha. Por isso, são três as imagens de análise das causas do conflito, facilmente identificáveis pelos títulos do livro e da tese: o homem, ou a natureza humana; o Estado, ou sua estrutura doméstica; e o sistema internacional e o arranjo dos Estados um frente ao outro, de que, mais tarde, derivará o conceito de estrutura¹¹⁸. Para casa um das imagens, há autores que elaboraram teorias que podem ser agrupadas em cada área. Dessa forma, Spinoza seria um

¹¹⁷ Por mais polêmica que possa parecer tal afirmação, ela é explicada por Waltz. A teoria é o isolamento de um aspecto da realidade para que se possa lidar com ele intelectualmente. "Theories, though not divorced from the world od experiment and observation, are only indirectly connected with it. Thus the statement made by many that theories can never be proved true. If 'truth is the question', the we are in the realm of law, not of theory" (WALTZ, 1979, p. 8-9). ¹¹⁸ *Infra*.

autor ligado à primeira imagem; Kant e Marx¹¹⁹, à segunda; e Rousseau, à terceira. Cabe ressaltar que "within each image there are optimists and pessimists agreeing on definitions of causes and differing on what, if anything, can be done about them" (WALTZ, 2001, p. 19).

Sobre a primeira imagem, os teóricos que dela se valem dizem que, antes de mais nada, as causas da guerra se encontram na estupidez, no egoísmo e na agressividade humana: suas conclusões se baseiam sobre uma dada natureza humana. A respeito disso, pode-se ler em WALTZ (2001, p. 21):

Man, a self-conscious being, senses his limits. They are inherent. Equally inherent is his desire to overcome them. Man is a finite being with infinite aspirations, a pigmy who thinks himself a giant. Out of his self-interest, he develops economic and politic theories and attempts to pass them off as universal systems; he is born and reared in security and seeks to make himself absolutely secure; he is a man, but thinks himself a god. The seat of evil is the self, and the quality of evil can be defined in terms of pride.

Dessa maneira, com tal modo de se pensar o conflito, toda a culpa por sua ocorrência cai sobre uma determinada natureza humana. Ora, como bem notado por Waltz, fixar uma determinada natureza humana imutável desvia o foco das causas da guerra, por partir de uma suposição de que nada muda a natureza humana, quaisquer que sejam as instituições sociopolíticas em que os indivíduos se encontrem. Nesse sentido, o que levaria os Estados a ter relações amistosas entre si, seria o medo da guerra, ou da derrota e suas consequências; inimigos mútuos; amizade devido a laços culturais próximos; ou pacifismo promovido por instituições internas. Note-se que todos os motivos ligam-se à natureza humana agressiva ou covarde (isto é, dominada por *paixões*), que levaria o Estado à guerra.

A segunda imagem tem a ver com a forma do Estado e do governo a ser analisado. A estrutura do Estado está intimamente ligada a seu ímpeto mais ou menos agressivo, por explicações como a que segue:

War most often promotes the internal unity of each state involved. The state plagued by internal strife may then, instead of waiting for an accidental attack, *seek war that will bring internal peace* (WALTZ, 2001, p. 81, grifos nossos).

Contudo, determinadas estruturas também favorecem um ímpeto menos agressivo pelo

4

¹¹⁹ De maneira geral, os liberais e os marxistas estão incluídos nesta imagem. Sobre os liberais, cita WALTZ (2001, p. 103): "To make the liberal ideal of international relations real, States must change". Já acerca do marxismo, dirá o mesmo autor: "Marx and the Marxists represent the fullest development of the second image" (WALTZ, 2001, p. 125).

Estado, como proposto, segundo Waltz, por Kant¹²⁰. Para o iluminista em sua "Paz perpétua", a constituição interna dos Estados deve ser republicana, por se tratar esta de um exercício de autonomia política, em que os próprios cidadãos decidem se se submeterão a determinadas leis ou não, e são os mesmos que decidiriam, portanto, sobre a ocorrência ou não de guerras, uma vez que são eles os que seriam mais diretamente afetados pela mesma¹²¹.

Por fim, Waltz propõe a terceira imagem de análise: o sistema internacional¹²². Para ele, a terceira imagem submete as duas primeiras, por propor a existência da anarquia internacional e, portanto, não existência de nenhum poder sobre os Estados. Dessa maneira, as guerras aconteceriam porque não há nada que as impeça de acontecer: assim, o sistema internacional seria, antes de uma causa geral das guerras, uma *causa permissiva* das mesmas, e a natureza humana e a estrutura dos Estados seriam imagens complementares, ou *causas efetivas* de tais conflitos. Se, por um lado, a causa imediata possa ser o ímpeto agressivo de um Estado ou governo, a existência da anarquia internacional torna a guerra possível, pelo simples motivo de ser incapaz de evitá-la.

Da maneira como se enxergar a realidade, isto é, a partir de como se enxerga a mesma, pode-se classificar uma teoria como *reducionista* ou *sistêmica*, de acordo com a obra de 1979, e assim o são não devido ao material com que lidam, mas sobre como organizam-nos, isto é, todas lidam com diversos níveis de eventos, desde o subnacional até o supranacional. O que as diferenciará é como enxergam e organizam tais eventos. Teorias reducionistas baseiam-se na primeira e segunda imagem, exatamente por *reduzir* a ação internacional à ação do Estado ou dos governantes, como se estivesses isolados no mundo. Já as teorias sistêmicas levam em consideração a existência de um *sistema internacional*, composto, dentre outras coisas, de outros Estados que terão determinados interesses no dito sistema. Trataremos deste último tipo de teoria na próxima seção.

_

Há diversas contra-argumentações a esta proposição de Waltz. A mais convincente para os que já estudaram pelo menos alguma obra de Kant, reside no fato de o autor trabalhar com diversos artigos preliminares, na obra supracitada, e com artigos definitivos que não envolvem somente o direito interno dos Estados. Da mesma maneira, há que se conhecer seu sistema jurídico, em grande parte demonstrado na "Metafísica dos costumes", obra esta que muitas vezes passa desapercebida pelos estudiosos da ciência política e das relações internacionais, que permanecem apenas na leitura da "Paz Perpétua".
O seguinte trecho demonstra a leitura que Waltz tem de Kant: "Kant had been, in a sense, even more

O seguinte trecho demonstra a leitura que Waltz tem de Kant: "Kant had been, in a sense, even more optimistic. Even wars, He thought, by exhausting a nation that engages in them, and threats of war, by forcing a state to Grant its subjects the liberty necessary to make it more powerful, would hasten the advent of republicanism and peace" (WALTZ, 2001, p. 105).

¹²² Passaremos rapidamente pela explicação desta imagem, pois cremos que ela contenha elementos que serão melhor explicitados ao longo deste texto.

Teoria da Política Internacional: o sistema internacional e a Estrutura

O sistema internacional é, no pensamento de Waltz, o cerne de qualquer teoria que se pretenda sistêmica: ele é, de certa maneira, parte importante dos resultados políticos advindos das ações estatais no meio internacional. Contudo, quais são os componentes do sistema internacional? Poderíamos responder a tal pergunta de diversas maneiras, entretanto, parecenos propício indicar uma passagem da obra "Theory of international politics" que parece sintetizar tal resposta:

a system is then defined as a set of interacting units. At one level, a system consists of a structure, and the structure is the system-level component that makes it possible to think of units as forming a set as distinct from mere collection. At another level, the system consists of interacting units (WALTZ, 1979, p. 40).

Do trecho acima, extraem-se, portanto, aquilo que, para Waltz, são os componentes do sistema internacional: por um lado, a estrutura, do outro as unidades interativas, que chamaremos de Estado (sendo a razão de tal nomeação explicada na próxima seção).

Ora, a grande contribuição de Waltz para os estudos da política internacional foi, justamente, o isolamento do conceito de estrutura e seu estudo detalhado. Sabemos que antes de 1979, o termo era utilizado, contudo era extremamente vago e carecia de teor científico. As tentativas de estabelecimento do conceito de estrutura, até então, segundo Waltz, não estavam livres do comportamento das unidades, ou de sua interação. Foi esse desafio que o cientista político se propôs. Assim, a estrutura é, nada mais, que o arranjo de suas partes, sua justaposição em uma ou outra posição, o que pode ou não modificar determinadas ações (isto é, em termos mais próximos da obra, *incomes* diferentes podem ter *outcomes* iguais, ou viceversa, dependendo da estrutura a que estão submetidas as unidades): "structure is not a collection of political institutions but rather the arrangement of them" (p. 81). Esse arranjo é uma propriedade do sistema, e surge involuntariamente, composto de três partes. Contudo, há esferas que não dizem respeito à estrutura:

concern for tradition and culture, analysis of the character and personality of political actors, consideration of the conflictive and accommodative processes of politics, description of the making and execution of policy – all such matters are left aside (WALTZ, 1979, p. 82).

Dito, portanto, que a estrutura tem três componentes, há que se nomeá-los. São eles: os princípios ordenadores da estrutura, o caráter da unidade, e a distribuição de capacidades entre as mesmas.

Os princípios ordenadores da estrutura do sistema internacional se encontra na anarquia: como já discutiu-se acima, não há anda que submeta dos Estados na arena internacional. Dessa forma, o sistema internacional é um do tipo de "self-help", ou seja,

whether units live, prosper, or die *depends on their own efforts*. (...) The survival motive is taken as the *ground action* in a world where security of states is not assured, rather than as a realistic description of the impulse that lies behind every act of state (WALTZ, 1979, p. 91-92, grifos nossos)¹²³.

O segundo componente de que Waltz se vale é o caráter das unidades políticas. Embora tal componente não *defina* a estrutura, ele ajuda a organizá-la. O que parece, na teoria de Waltz, ter grande força é o primeiro componente, o que não significa que os outros dois sejam menos importantes. Os Estados são tratados, aqui, como *unidades* políticas, isto é, parte-se do pressuposto de que todos são iguais, o que, para Waltz, é outra maneira de se dizer que eles são soberanos, isto é, podem escolher sobre como lidar com seus assuntos internos e externos (o que é muito diferente de dizer que os Estados podem fazer o que quiserem)¹²⁴.

Por fim, a distribuição de capacidades, último componente que define a estrutura internacional, diz respeito à comparação de poder distribuído entre as unidades. Desde que a distribuição permaneça a mesma, a estrutura será a mesma, e, sendo a estrutura a mesma, as mesmas ações terão os mesmos resultados, já que a estrutura é um mecanismo compensatório. Sobre tal componente, dirá Waltz:

States are differently placed by their power (...). Power is estimated by comparing the capabilities of a number of units. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units are not. The distribution of capabilities is not a unit attribute, but rather a system-wide concept (WALTZ, 1979, p. 97-98)

Pelos componentes tanto do sistema internacional quanto da própria estrutura, percebe-se uma grande participação da ideia de Estado dentro do pensamento de Kenneth Waltz. Poderíamos, assim, deduzir que eles são considerados pelo autor como únicos atores

not for power but for security. This revision is an important one" (WALTZ, 1988, p. 616).

124 Segundo o próprio autor, "to say that a state is sovereign means that is decides for itself how it will cope with its internal and external problems, including whether or not to seek assistance from others and in doing so to limit its freedom by making commitments to them. States develop their own strategies, chat their own courses, make their own decisions about how to meet whatever needs they experience and whatever desires they develop"

(WALTZ, 1979, p. 96).

¹²³ Neste ponto, estabelece-se uma importante diferença entre o realismo clássico, de Hans Morgenthau, e o neorrealismo de Waltz, explicitado pelo último: enquanto para Morgenthau, a política deveria ser feita em termos de poder, Waltz proporá o termo de segurança: "Excessive strength may prompt other states to increase their arms and pool their efforts against the dominant state. Because power is a possibly useful means, sensible statesmen try to have an appropriate amount of it. In crucial situations, however, the ultimate concern of states is not for power but for security. This revision is an important one" (WALTZ, 1988, p. 616)

do sistema internacional? É essa a pergunta a que nos propusemos responder, e, feitas as considerações levantadas até aqui, sobre que nos debruçaremos na próxima seção.

A teoria da política internacional: afinal, qual o papel do Estado?

Chegamos, por fim, à inquietação que nos levou à elaboração deste trabalho. Afinal de contas, com a grande participação da noção de Estado no pensamento de Waltz, poder-seia assumir que o mesmo é o principal ator das relações internacionais? As reflexões feitas até o momento foram de suma importância para a resposta de tal pergunta.

Tendo em vista a ideia de Waltz de teoria, partamos de um enunciado simples inferido por tal ideia: a teoria é uma simplificação da realidade. Assim sendo, em se tratando das relações internacionais, Waltz parte para a análise de uma única esfera: a política. Em se tratando de relações internacionais, poder-se-iam partir de vários âmbitos da realidade: a economia, o direito, ou, como fez Waltz, a política¹²⁵.

Tendo em vista, portanto, tal esfera, há que se isolarem, portanto, quais serão as unidades que fazem parte daquela realidade. Se uma teoria define uma realidade, mas não a única realidade possível, dentro da esfera política, as unidades de que se partem as análises são os Estados, e, por isso, ele os chama de "unidades"¹²⁶. Dessa maneira, esclarece-se que Waltz trata, em sentido amplo, das relações internacionais, mas, em sentido estrito, ele estabelece uma teoria da *política* internacional, e não das relações internacionais, e esta diferença é extremamente importante. Uma teoria de política internacional dirá respeito sobre as interações políticas de suas unidades, ou seja, Estados, assim como uma teoria microeconômica dirá respeito às firmas e aos indivíduos (isto é, suas unidades).

Para nos valermos de um argumento do próprio autor, com a finalidade de que sejam transparentes seus argumentos, retira-se de "theory of international polítics" o seguinte argumento:

States are not and have never been the only international actors. But then structures are defined not by all actors that flourish within them but by the major ones. In defining a system's structure one chooses one or some of the infinitely many objects comprising the system and defines its structure in terms of them. For international-political systems, as for any system, one must first decide which units to take as being the parts of the system (WALTZ, 1979, p. 93).

_

¹²⁵ Contudo, estes não são os únicos âmbitos das relações internacionais, são apenas exemplos utilizados para ilustrar o argumento.

^{126 &}quot;Units", no original. Cf. WALTZ, 1979.

Dessa forma, dentro do pensamento waltziano, decide-se com qual esfera da realidade se trabalhará e, dessa maneira, as unidades que farão parte da teoria a ser estabelecida.

Considerações finais

Buscamos, ao longo deste texto, demonstrar como que para Waltz se sustenta a utilização do Estado como ator da política internacional. Assim sendo, há, no pensamento do autor, ainda que não explicitamente, uma diferença entre a política internacional e as relações internacionais, sendo aquela muito mais específica que estas, embora as relações internacionais englobem, entre outros assuntos, a política internacional.

Dessa forma, esperamos haver feito jus ao pensamento de Waltz, importante teórico e contribuinte das relações internacionais, bem como a seus argumentos, cujos caminhos buscamos redesenhar a fim da demonstração pretendida.

Referências Bibliográficas

WALTZ, Kenneth Neal. Man, the state, and war: a theoretical analysis. New York:
Columbia University Press, 2001.
Neorealism: Confusions and Criticisms. Journal of Politics & Society, 15, 2004, pp. 2–6.
Theory of international politics. New York: McGraham Hill, 1979.