

# 1. Introdução

Quando se atenta para a bibliografia dos cursos de Relações Internacionais, poucos autores gozam de tanto prestígio quanto Robert Keohane. Onipresente nas grades curriculares, sua produção acadêmica, importante desde a década de 1970, versa sobre diversos temas, como instituições internacionais, hegemonia, interdependência, paz democrática. Sua contribuição para as teorias de cunho liberal é incontestável, seus estudos sobre os regimes e as organizações internacionais são referência até os dias de hoje. Além disso, foi presidente da International Studies Association e, durante esse período, publicou o paradigmático artigo “International Institutions: Two Approaches”, que marcou profundamente a produção teórica da disciplina.

Seu primeiro trabalho de maior destaque foi *Power and Interdependence*, escrito com Joseph Nye em 1977. Na obra, uma das primeiras a contestar a hegemonia da perspectiva realista na disciplina, os autores propõem a teoria da *interdependência complexa*, pretensamente mais apta a entender as mudanças por que o mundo estava passando, como o desenvolvimento do estado de bem estar social, os avanços tecnológicos nas comunicações e nos transportes, o aumento da capacidade destrutiva dos armamentos e os novos padrões de mobilização social (Keohane & Nye, 1989, p.227-228).

A interdependência complexa possui três características principais, a saber, a existência de canais múltiplos que conectam as sociedades, a ausência de uma hierarquia fixa de temas na agenda das relações interestatais e, por fim, a não utilização da força como instrumento de política nesse contexto (Keohane & Nye, 1989, p.24-25). Os autores argumentam que esses três fatores teriam como resultado a erosão da hierarquia internacional, uma vez que incrementariam a complexidade do próprio sistema, fazendo com que as capacidades materiais dos

Estados tomadas de forma isolada se tornassem menos relevantes, menos determinantes dos resultados das negociações (p.228).

Torna-se agora indispensável uma breve apreciação da literatura crítica sobre *Power and Interdependence*, com o intuito de constatar de que forma ela pode contribuir para o argumento desta dissertação.

As críticas à obra podem ser agregadas em três grupos.

No que tange ao tratamento da literatura existente sobre alguns dos temas abordados por Keohane e Nye, há duas grandes deficiências que foram observadas. Primeiramente, os autores não apenas negligenciaram completamente os estudos sobre interdependência anteriores à Segunda Guerra (Baldwin, 1980, p.481), como também deixam de fazer qualquer menção à teoria da dependência, com a qual Holsti (1978, p.526) afirma que apresentariam diversos pontos de convergência. Além disso, o descaso dos autores com a extensa literatura sobre o “poder” é notório (Baldwin, 1978, p.1167; 1979, p.169; 1980).

O segundo grupo abarca problemas conceituais. Como não poderia deixar de ser, o descaso com a literatura sobre poder e interdependência faz com que exatamente esses dois conceitos sejam alvo de diversas críticas por carecerem de uma definição clara e objetiva em *Power and Interdependence* (Baldwin, 1978, p. 1167; Holsti, 1978, p.525; Michalak, 1979, p.140; Baldwin, 1979, p.175; Art, 1980, p.29). Baldwin (1978, p.1167) chega a afirmar que os autores os “estão empregando melhor do que os explicam”. Além disso, para Strange (1979, p.272), tanto a definição de “issue area” como de regime são pouco precisas, o que geraria diversas dificuldades de operacionalização. Cowhey (1978, p.133) também afirma que o conceito de regime não abarca “arranjos fracos”, situações com grau de institucionalização menor, o que poderia interferir significativamente na análise. Porém, a maior crítica aos autores, que Michalak (1979, p.145) qualifica (talvez injustamente) como o maior problema da obra, é a definição de Realismo empregada. Os autores qualificariam as abordagens realistas como “insuficientes” ou “inadequadas” sem levarem em conta a intenção dos analistas, que seriam injustamente culpados de não darem conta de situações que eles nem sequer tentavam explicar. Além disso, três premissas que qualificam o Realismo, que serão apresentadas posteriormente, seriam absolutamente questionáveis, talvez não correspondendo de fato à proposta de nenhum outro autor dessa perspectiva:

os autores teriam criado um “espantalho” (Baldwin, 1978, p.1167; Holsti, 1978, p.525).

Por fim, há descontentamento com a falta de evidências empíricas apresentadas pelos autores a respeito de diversos temas. Holsti (1978, p.520, 523, 524-525) destaca a ausência de um aprofundamento dos estudos em comparação com as teorias tradicionais sobre *outcomes* das negociações, o aumento da interdependência e os ganhos conjuntos em condições de interdependência. Por sua vez, Cowhey (1978, p.133) declara que os modelos apresentados pelos autores foram submetidos a poucos testes, e que os efeitos da interdependência em si sobre os processos políticos deveriam ser mais detalhadamente abordados. Já Baldwin (1979, p.169, 181) se mostra insatisfeito com o fato de que os autores não fundamentam em evidências empíricas as afirmações feitas sobre os custos e sobre a efetividade do uso de capacidades militares.

*Power and Interdependence* foi extremamente influente no desenvolvimento posterior das teorias de Relações Internacionais, sendo amplamente citado e comentado. Michalak, por exemplo, chegou até a afirmar que a obra poderia tornar-se a *Politics Among Nations* da década de 1970 (Michalak, 1979, p.150). Ainda hoje, é um dos clássicos da disciplina.

Porém, após apreciarmos as críticas feitas à obra<sup>1</sup>, destaca-se a ausência de preocupação mais explícita com a proposta normativa de *Power and Interdependence*. Acredita-se que esse é exatamente o ponto cego do debate, que será, portanto, o foco principal desta dissertação.

Se o teor normativo da obra de 1977 não era explícito, o mesmo não pode ser dito do texto publicado por Keohane em 2004, *The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal*. Neste polêmico artigo, escrito em coautoria com o australiano Allen Buchanan, propõe-se a criação de um regime com vistas a decidir sobre o uso preventivo da força no sistema internacional, chamado “*accountability regime*” (Buchanan & Keohane, 2004, p.4). Sua peça fundamental seria a criação de uma coalizão democrática, com autoridade superior inclusive a do Conselho de Segurança.

---

<sup>1</sup> Ressalta-se que a apreciação da fortuna crítica à obra não se pretende exaustiva. Além de buscar situar esta discussão em relação à literatura crítica, sua função maior é justificar a proposta desta dissertação: um debate endógeno da obra, ou seja, a partir conceitos apresentados pelos próprios autores.

A publicação de 2004 gerou certa perplexidade entre diversos conhecedores das publicações anteriores Keohane. Em primeiro lugar, o autor usualmente alinhava-se a interpretações mais próximas à economia, materialistas, sobre o sistema internacional<sup>2</sup>. Há, portanto, uma aparente contradição, visto que o teor normativo de *The Preventive Use of Force* é indelével: os democráticos possuiriam *per se* maior confiabilidade moral (Buchanan & Keohane, 2004, p.19). Além disso, para autores como Christian Reus-Smit (2005), a coalizão democrática resultaria, na prática, na re-hierarquização do sistema internacional e no estabelecimento de formas de discriminação entre os Estados, a despeito de sua igualdade jurídica.

Aparentemente, diversos pontos da proposta de Buchanan e Keohane iriam exatamente de encontro ao que fora apresentado em *Power and Interdependence*. Todavia, o artigo de 2004 representa de fato tamanha ruptura na obra de Keohane? Como o argumento de Buchanan e Keohane pode ser entendido à luz dos pressupostos e conceitos que Keohane e Nye apresentaram em *Power and Interdependence*?

No prefácio à segunda edição da obra de 1977, Keohane e Nye declaram sua tentativa de *explicar* os padrões de mudança que eram observados na política mundial na década de 1970 (Keohane & Nye, 1989, p. xi). Poder-se-ia imaginar, portanto, que os autores tivessem uma preocupação fundamentalmente descritiva. Porém, uma leitura mais cuidadosa nos mostra algumas outras questões que pautaram o desenvolvimento da obra.

Keohane e Nye afirmam que foram levados a escrever o livro por duas razões principais (1989, p. v-vi). Em primeiro lugar, apesar dos diversos problemas que eram identificados na perspectiva realista, ainda não havia sido apresentada uma abordagem alternativa. Os autores, portanto, posicionam-se de forma crítica a essa maneira que os estudantes nas décadas de 50 e 60 eram

---

<sup>2</sup> Apenas a título de exemplo, podemos citar diversas obras de Keohane cuja influência de abordagens econômicas é marcante: *World Politics and the international Economic System* (Keohane & Nye, 1973), *Transnational Relations and World Politics* (Keohane & Nye, 1971), *After Hegemony* (Keohane, 1984), *Achieving Cooperation Under Anarchy* (Axelrod & Keohane, 1985), *Two Cheers for Multilateralism* (Keohane & Nye, 1985), *International Institutions: Can Interdependence Work?* (Keohane, 1998), *Introduction* (Keohane & Nye, 2000b), *Power and Governance in a Partially Globalized World* (Keohane, 2002). Dentre os temas discutidos que estão associados à economia, podem ser destacados estrutura de *payoffs*, barganha, custos de transação, custos distributivos, teoria dos jogos, dilema da ação coletiva, interdependência.

ensinados a olhar para a política mundial, em especial a fundamentada pela obra *Politics Among Nations*, publicada por Hans Morgenthau em 1948<sup>3</sup>.

Contudo, é apresentada no prefácio outra preocupação, que nos é de maior relevância por tornar patente o teor normativo da obra:

From a policy standpoint, we thought that significant improvements in American policy on issues involving transnational relations and international organizations were unlikely unless the premises of policy were changed. We believe that many of the failures of American foreign policy in these areas had their roots in the limitations of realist assumptions. For both analytical and policy reasons, therefore, we sought to write a book that would put into a broader context the classic realist analysis [...]. Our central policy concern had to do with American foreign policy. (Keohane & Nye, 1989, p. v-vi)

Tendo isso em vista, podemos afirmar que o livro possui preocupações tanto analíticas/descritivas como de *policy*. O conceito de interdependência deve produzir um ajuste nas análises e, portanto, na tomada de posição por parte dos decisores. Mas, ao mesmo tempo, a descrição confunde-se com prescrição no que tange à ordem internacional: o reordenamento proposto por Keohane e Nye deve possuir determinada finalidade, declarada ou não. Logo, não há necessariamente contradição entre uma perspectiva materialista e uma proposta normativa<sup>4</sup>.

Embora os autores declarem no prefácio à segunda edição que procuraram *explicar* os padrões de mudança que eram observados no início da década de 1970 (Keohane & Nye, 1989, p. xi), a forma pela qual se lançam a essa tarefa deve ser situada. Os autores não estão preocupados exatamente com as políticas de todo e qualquer Estado. Sua teoria se pretende, prioritariamente, um guia para as políticas estadunidenses. As “lentes da interdependência complexa” não apenas enxergam um mundo fortemente influenciado pelas organizações internacionais *lato sensu* (conjunto de networks, normas e instituições), como também procuram

<sup>3</sup> Cabe aqui ressaltar que por “Realismo” ou “teoria realista” entender-se-á daqui em diante exclusivamente o que Keohane e Nye querem dizer com estes termos, isto é, uma perspectiva teórica das Relações Internacionais dominante entre as décadas de 1950 e 1960, que teria como principal expoente Hans Morgenthau, e cujos pressupostos seriam que os Estados são unidades coerentes e dominantes na política mundial, que a força é sempre um recurso possível e efetivo de política e que há uma hierarquia de temas na agenda internacional, sempre liderada por questões militares (Keohane e Nye, 1989, p.v, 23). Admite-se que essa é apenas uma das diversas formas de se qualificar ou de se compreender a chamada teoria realista. Porém, como não é a proposta desta dissertação discutir o Realismo, este tema não será desenvolvido. Para mais, ver Baldwin (1978), Holsti (1978), Michalak (1979), Waltz (1979), Morgenthau (2003), Lage & Neves (2009), Booth (2011).

<sup>4</sup> Este tema será aprofundado no capítulo 3.

afastar os Estados Unidos de políticas inadequadas. Sua pretensão revela-se: auxiliar os Estados Unidos a manter seu papel de ator de maior peso no sistema internacional. Nesse contexto, a maior novidade na teoria da interdependência complexa é que o meio principal para a manutenção do *status quo* e do papel estadunidense não mais é o poder militar, mas as próprias organizações internacionais. (Keohane e Nye, 1989, p.v-vii)

A partir das constatações acima, elaboram-se duas hipóteses sobre a forma como a proposta de *The Preventive Use of Force* pode ser entendida à luz do argumento que Keohane e Nye desenvolvem em *Power and Interdependence*:

(1) A hierarquia que Reus-Smit identifica no artigo de 2004 – que garante aos Estados democráticos prerrogativas especiais – não apenas está presente, como também organiza a obra de 1977.

(2) Em *Power and Interdependence*, há uma duplicação da desigualdade: há não apenas discriminação entre os Estados que estão dentro e fora da região de interdependência, mas também entre os próprios membros da região por meio da atribuição de prerrogativas especiais aos Estados chamados “avançados”.

O argumento principal deste trabalho é que a condição de possibilidade da interdependência complexa é a existência de determinadas expressões de desigualdade entre os Estados que permitem que sejam estabelecidas divisões entre aqueles que estão dentro e fora da região de interdependência, e entre os “avançados” e os demais Estados. Além disso, é essa mesma forma de discriminação que opera para que seja possível a constituição da coalizão democrática proposta em 2004.

No capítulo inicial, o leitor será apresentado ao argumento dos autores e aos principais conceitos da obra. Apesar de ser, em grande medida, uma tarefa descritiva, é absolutamente fundamental para evitar confusões futuras sobre os termos que são empregados para o desenvolvimento do argumento desta dissertação: por este trabalho se pretender um debate sobre teor normativo da proposta de Keohane e Nye, a crítica apresentada é essencialmente endógena, construída a partir dos próprios conceitos e assunções de *Power and Interdependence*.

Em seguida, será discutida a questão da ordem internacional, com vistas a elucidar como a questão da hierarquia se configura na obra, em um sistema internacional marcado pela interdependência.

Por fim, o capítulo subsequente irá debruçar-se sobre a questão da desigualdade e sua relação com a ordem internacional e com a interdependência complexa. Além disso, o artigo de Buchanan e Keohane será retomado, mas sob a luz das conclusões apresentadas na dissertação.