

2. Poder e Interdependência

“We live in an era of interdependence” (Keohane & Nye, 1989, p. 3). Com esta frase, Keohane e Nye iniciam seu livro, no qual se propõem a discutir a política mundial, que afirmam estar em mutação. Em linhas gerais, as principais características dessa “nova era” seriam que o poder, conceito fundamental para teóricos, analistas e *policy makers*, havia se tornado mais elusivo, seu cálculo mais delicado, nebuloso e que, tanto em termos econômicos, tecnológicos ou valorativos, o mundo havia se tornado interdependente em intensidade até então não observada. Identificam duas “escolas”, duas perspectivas divergentes sobre quão profundas seriam estas mudanças. Para o que chamam de “escola modernista” estaria emergindo um “mundo sem fronteiras”, em que o tempo do Estado territorial estaria se acabando, eclipsado por outros atores não territoriais, como organizações internacionais, movimentos sociais transnacionais e corporações multinacionais. De outro lado, estariam os “tradicionalistas”, que destacavam as continuidades na política mundial, o papel ainda fundamental do poder militar e a indiscutível primazia do Estado nacional frente a quaisquer outros atores no nível internacional (Keohane & Nye, 1989, p. 3-4).

Entretanto, ambas as “escolas” careceriam de um *framework* adequado para se entender a política da interdependência. Keohane e Nye, portanto, lançam-se à tarefa de “to provide a means of distilling and blending the wisdom in both positions by developing a coherent theoretical *framework* for the political analysis of interdependence” (1989, p. 4).

Com este objetivo, continuam,

We shall develop several different but potentially complementary models, or intellectual tools, for grasping the reality of interdependence in contemporary world politics. Equally important, we shall attempt to explore the conditions under which each model will be most likely to produce accurate predictions and satisfactory explanations. (Keohane & Nye, 1989, p. 4)

Duas questões guiam os autores no desenvolvimento de sua obra. Em primeiro lugar, quais seriam as principais características da política mundial quando a interdependência⁵, em especial econômica, é extensiva? Na resposta apresentada, Keohane e Nye delineiam o “mundo teórico”, os pressupostos sobre os quais estruturam seu argumento sobre a interdependência complexa. Além disso, a crítica à insuficiência da perspectiva realista para compreender as mudanças as quais o mundo presenciava refletem-se na segunda questão, como e por que regimes internacionais mudam? Indelével para a resposta que apresentam é o conceito de *regimes internacionais*, definidos como *governing arrangements* que tomam forma por meio da criação ou aceitação de procedimentos, regras e instituições para determinado tipo de atividade, com os quais governos regulam e controlam relações transnacionais e interestatais (Keohane & Nye, 1989, p.5).

2.1. O interlocutor: Realismo

Teoria hegemônica entre as décadas de 1950 e 1960, o Realismo é o principal interlocutor de *Power and Interdependence*. Tal abordagem enfatiza, segundo Keohane e Nye, a sempre presente possibilidade de guerra entre os Estados soberanos e a balança de poder seria a principal responsável pela estabilidade num sistema internacional marcado pela possibilidade do recurso à violência organizada.

Incomodados com esta perspectiva, consonante com as chamadas “teorias tradicionais”, Keohane e Nye lançam-se à tarefa de imaginar uma teoria alternativa da política mundial, mais precisa e adaptada àquela que chamavam de nova era.

⁵ Para um aprofundamento da discussão sobre o conceito de interdependência, ver Deutsch et. al. (1957), Haas (1958), Waltz (1970), Rosenau (1976), Rosecrance et. al. (1977), Art (1980), Baldwin (1980), Keohane & Nye (1985) e Keohane (1988).

A primeira questão que deve ser esclarecida, porém, é o que os autores chamam de Realismo. Para bons conhecedores das Relações Internacionais, esta artilosa pergunta não possui resposta fácil. No correr dos anos (dos papers e dos artigos científicos), diversos teóricos foram agregados sob a égide do Realismo. Figuras tão diversas como Carr, Morgenthau, Waltz, Mearsheimer, Krasner conquistaram o grave título de “realista”. Porém, há quem acredite que a única coisa que todos estes teóricos possuam em comum é o fato de já haverem despertado a indignação de diversos graduandos, frustrados por estudarem um mundo no qual seu querido país parecia ser irrelevante.

Longe de ser respondida, a pergunta do parágrafo anterior será contornada (não por ser irrelevante, mas por não ser o foco deste trabalho). Quando Keohane e Nye (1989, p.23-24) falam em Realismo, referem-se a uma teoria cujos pressupostos são (1) que os Estados são unidades coesas e as mais relevantes da política internacional, (2) que a agenda política internacional é organizada em uma hierarquia rígida, dirigida por questões de segurança (*high politics*) e (3) o uso da força é sempre um instrumento de política disponível e efetivo. Quando, daqui em diante, for grafado “Realismo” ou “teorias tradicionais”, é isso que deve ser entendido.

Ao mencionarem inicialmente a *estrutura* do sistema internacional, Keohane e Nye argumentam que, de acordo com as teorias tradicionais, ela significa a distribuição de capacidades entre os atores mais relevantes do sistema, i.e. os Estados.

Contudo, este conceito não seria suficiente para explicar as mudanças que a intensificação da interdependência estaria causando no sistema internacional, tão pouco para esclarecer por que ou quando os regimes internacionais se modificam. A resposta para estas questões prescindiria da ideia de *processo*.

The structure of a system refers to the distribution of capabilities among similar units. In international political systems the most important units are states; and the relevant capabilities have been regarded as their power resources. [...] Structure is therefore distinguished from process, which refers to allocative or bargaining behavior within a power structure. (Keohane & Nye, 1989, p.20-21)

Apesar de a estrutura refletir a distribuição das capacidades dos Estados⁶, as próprias interações entre os atores no sistema internacional são relevantes para os autores. Assim, tais capacidades, que seriam diretamente traduzidas como a *quantidade* de poder dos Estados para as teorias tradicionais, são apenas um *poder potencial* para Keohane e Nye.

Explicar adequadamente as transformações pelas quais o mundo estava passando implicaria também analisar a forma pela qual as capacidades dos Estados são traduzidas por meio de *barganha* em resultados favoráveis (ou não) nas negociações. Torna-se fundamental, portanto, também atentar para o *processo* político.

O resultado da inserção do conceito de processo para se entender o sistema internacional é extremamente relevante, na medida em que abre caminho tanto para a problematização do próprio conceito estático e objetivo de poder das teorias tradicionais como também para a admissão da própria interdependência como um fator de grande relevância para as Relações Internacionais, em especial quando associada ao conceito de regimes internacionais. Estes serão os temas que serão discutidos a seguir.

2.2. Interdependência

Keohane e Nye afirmam que, muito embora “interdependência” estivesse tornando-se progressivamente mais comum na imprensa e mesmo em discursos oficiais, o termo careceria de uma definição precisa. Isto porque ele havia se tornado uma poderosa ferramenta para justificar as mais diversas ações estatais nos mais diversos contextos em substituição à “retórica da segurança nacional”.

⁶ Por este motivo, talvez seja mais bem denominada “estrutura de poder” (*power structure*).

Durante os primeiros anos da Guerra Fria, a “retórica da segurança nacional” era o principal slogan para dar apoio às políticas estadunidenses interna e externamente.

The rhetoric of national security justified strategies designed, at considerable cost, to bolster the economic, military, and political structure of the “free world”. It also provided a rationale for international cooperation and support for the United Nations, as well as justification for alliances, foreign aid, and extensive military involvements. (Keohane & Nye, 1989, p.6)

Todavia, os autores defendem que este discurso havia perdido parte de sua força até o final da década de 1970 devido a diversos fatores, em especial a mudança nas relações econômicas entre países industrializados, a reação da população estadunidense à Guerra do Vietnã, o cada vez maior poder destrutivo dos armamentos, a diminuição das tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética, e a tentativa de Nixon de explicar o caso Watergate com base esta retórica. Várias ações, inclusive contraditórias, eram justificadas como fundamentais à “segurança nacional” por diversos países (Keohane e Nye, 1989, p.6-8). Na medida em que a precisão descritiva e força retórica do termo se perdiam, a interdependência emergiu como um eficiente substituto a fim de legitimar ações, em especial estadunidenses, ao redor do mundo. Em outras palavras,

Although the connotations of interdependence rhetoric may seem quite different from those of national security symbolism each has often been used to legitimize American presidential leadership in world affairs”. (Keohane & Nye, 1989, p.6-7)

Para os autores, porém, a nova retórica apresentaria problemas. Em primeiro lugar, tinha como característica o fato de colocar a interdependência como uma necessidade natural, omitindo o fato de que era produto de uma situação parcialmente criada pelas próprias políticas dos Estados. Além disso, frequentemente se afirmava que os conflitos internacionais iriam desaparecer em virtude da interdependência, pois a sobrevivência da raça humana como um todo estaria ameaçada pelos perigos ambientais e militares. Para Keohane e Nye (1989, p.8), entretanto, os conflitos poderiam assumir novas formas, talvez até se intensificarem.

Para livrarem-se dessas incoerências, os autores propõem definir precisamente o termo, como um “conceito analítico”:

In common parlance, *dependence* means a state of being determined or significantly affected by external forces. *Interdependence*, most simply defined, means *mutual* dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (Keohane & Nye, 1989, p.8)

Tais efeitos seriam resultado de *transações internacionais*, i.e. fluxos de capital, bens, pessoas e mensagens através de fronteiras. Apesar desses fluxos não serem em si algo novo, eles teriam se intensificado significativamente desde a Segunda Guerra Mundial. Além disso, não bastaria apenas que houvesse simples interação entre os atores para caracterizar uma situação de interdependência: seria necessário que esses fluxos ou essas transações implicassem custos ou constrangimentos (*constraints*). Concluem, então, que, onde há custos recíprocos (ainda que não necessariamente simétricos) para as transações, há relações de interdependência; onde não há, existe apenas interconexão (*interconnectedness*). Por fim, defendem que, uma vez que tais relações incorreriam necessariamente em custos, elas restringiriam a autonomia dos atores. (Keohane & Nye, 1989, p.9)

Os autores apresentam em seguida duas perspectivas para analisar os custos de uma relação, as quais são bastante conhecidas pelos estudiosos das Relações Internacionais. A primeira foca nos ganhos ou perdas das partes envolvidas de forma isolada, ou seja, nos *ganhos absolutos*, enquanto a outra foca nos problemas que podem surgir para se distribuir os ganhos e perdas, *ganhos relativos*. Em situações de interdependência, os ganhos não estariam livres de conflitos distributivos, motivo pelo qual destacar os ganhos relativos seria mais apropriado. Pelo mesmo motivo, não se poderia assumir que a interdependência teria como resultado necessário a redução de conflitos no nível internacional. (Keohane & Nye, 1989, p.10)

Na sequência, Keohane e Nye ressaltam algo que é fundamental para o desenvolvimento de seu argumento: ainda que interdependência implique situações de dependência mútua, isto não significa de maneira alguma que haja equilíbrio entre partes. Pelo contrário, normalmente tais situações seriam desbalanceadas, e exatamente estas *assimetrias* que garantiriam a um ator capacidade de influenciar as ações dos demais.

We must also be careful not to define interdependence entirely in terms of situations of *evenly balanced* mutual dependence. It is *asymmetries* in dependence that are most likely to provide sources of influence for actors in their dealings with one another. Less dependent actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining over an issue and perhaps to affect other issue. At the other extreme from pure symmetry is pure dependence (sometimes disguised by calling the situation interdependence); but it too is rare. Most cases lie between these two extremes. And that is where the heart of the political bargaining process of interdependence lies. (Keohane & Nye, 1989, p.10-11)

Quando se admite que a interdependência possa ser uma fonte de influência para os atores quando se relacionam, podendo restringir sua autonomia, Keohane e Nye abrem caminho para discutirem outra concepção de poder, que será o foco da próxima seção.

2.3. Poder

A despeito do *poder* ser um conceito bastante caro aos estudiosos das Relações Internacionais, ele está longe de possuir um significado consensual, suscitando controvérsias entre teóricos de diferentes vertentes ou mesmo daqueles que possuem perspectivas semelhantes⁷.

Em *Power and Interdependence*, procura-se desenvolver uma teoria que se contraponha ao Realismo, que se apresente como uma maneira alternativa – pretensamente mais precisa – de se entender a política mundial. Os autores iniciam essa tarefa imaginando um sistema internacional no qual não apenas a *estrutura* tal qual era concebida pelos “teóricos tradicionais”, isto é, a distribuição das capacidades entre os atores, fosse relevante; também o *processo* de barganha, meio como essas capacidades são utilizadas, seria fundamental.

⁷ Para um aprofundamento sobre o tema do poder, ver Hirschman (1945), Kaplan e Lasswell (1950), Simon (1953), Dahl (1957), Art (1980), Clegg (1989), Hindess (1996), Guzzini (1993), Guzzini (2000), Guzzini (2005).

Ainda que um Estado fosse superior a outro em termos militares, uma ofensiva poderia apresentar custos que a tornassem ineficaz como meio de alcançar objetivos. Logo, a concepção tradicional de poder, que seria unicamente reflexo das capacidades militares dos Estados, não seria adequada para a proposta de Keohane e Nye. A barganha não poderia ser negligenciada, e, na mesa de negociação, admitem-se muitas outras fichas além de caças e soldados. Poder é, então, definido em termos de controle sobre *outcomes*, potencial de influência sobre o resultado das negociações.

Power can be thought of as the ability of an actor to get others to do something they otherwise would not do (and at an acceptable cost to the other actor). Power can also be conceived in terms of control over outcomes. (Keohane & Nye, 1989, p.11)

Ao apresentarem uma nova definição de poder, os autores buscam uma maneira adequada de quantificá-lo. De acordo com as teorias tradicionais, os recursos militares seriam uma forma eficiente de medição do poder de um Estado. Traduzindo simplesmente, quando mais armamentos, melhor. Contudo, para a teoria apresentada na obra, este dado apenas é insuficiente, incapaz de ser aplicado satisfatoriamente frente às mudanças pelas quais o mundo estava passando. Também seria necessário saber qual é o potencial do ator para influenciar o resultado das negociações, o processo de barganha.

Nota-se, assim, que os recursos de poder podem ser bastante diversos, incluindo, entre outros, o apoio da opinião pública nacional ou internacional, a importância de seus aliados políticos, meios econômicos, seu peso em organizações internacionais. O que todos estes fatores citados possuem em comum é o fato de desequilibrarem as relações de interdependência, gerando uma situação chamada *interdependência assimétrica*. Keohane e Nye concluem, então, que a interdependência assimétrica é uma fonte de poder, na medida em que o ator menos dependente em uma relação possuiria mais *recursos políticos* – que não se restringem à força militar – para controlar o resultado das negociações.

When we say that asymmetrical interdependence can be a source of power we are thinking of power as control over resources, or the *potential* to affect outcomes. A less dependent actor in a relationship often has a significant political resource, because changes in the relationship (which the actor may be able to initiate or

threaten) will be less costly to that actor than to its partners. (Keohane & Nye, 1989, p.11)

Para os autores, não restam dúvidas de que capacidades estritamente militares continuam sendo uma importante fonte de poder e uma das dimensões da interdependência assimétrica, na medida em que são incontestavelmente capazes de mudar o rumo das negociações. Contudo, outras duas dimensões não militares são identificadas, sensibilidade e vulnerabilidade (*sensitivity* e *vulnerability*).

Sensibilidade relaciona-se à capacidade de um ator em lidar com mudanças sem que o *framework* político da situação seja alterado, sem que sejam adotadas novas políticas com o intuito de amenizar o efeito negativo de tais mudanças. Por exemplo, uma alta no preço da soja afetará mais países que sejam importadores do que os que são autossuficientes na produção de grãos. Da mesma forma, entre dois países importadores, aquele que possui um estoque maior de grãos é menos *sensível* à alta dos preços. Como dificilmente é possível alterar o *framework* político rapidamente, a sensibilidade é especialmente relevante no curto prazo.

Sensitivity involves degrees of responsiveness within a policy *framework* – how quickly do changes in one country bring costly changes in another, and how great are the costly effects? It is measured not merely by the volume of flows across borders, but also by the costly effects of changes in transactions on the societies or governments. Sensitivity interdependence is created by interactions within a *framework* of policies. Sensitivity assumes that the *framework* remains unchanged. The fact that a set of policies remains constant may reflect the difficulty in formulating new policies within a short time, or it may reflect a commitment to a certain pattern of domestic and international rules. (Keohane & Nye, 1989, p.12)

Vulnerabilidade, por outro lado, refere-se à disponibilidade e aos custos das alternativas políticas que os atores afetados pelas relações de interdependência possuem. O exemplo citado por Keohane e Nye são dois países, ambos importando 35% de suas necessidades de petróleo. Neste caso, eles são igualmente sensíveis a uma elevação no preço desta commodity. Porém, se um deles puder mudar suas fontes domésticas de energia a custos mais baixos que o outro, seria menos *vulnerável*. “The vulnerability dimension of interdependence rests on the relative availability and costliness of the alternatives that various actors face” (Keohane & Nye, 1989, p.13).

Obviamente, em situações nas quais o *framework* político é difícil de ser alterado ou quando ele é tomado como “natural”, como uma característica do sistema, a sensibilidade será o único aspecto não militar relevante da interdependência. Contudo, para os autores, geralmente tais situações não são as mais comuns. Assim, a vulnerabilidade normalmente é de maior peso na política mundial:

Vulnerability is particularly important for understanding the political structure of interdependence relationships. In a sense, it focuses on which actors are “the definers of the *ceteris paribus* clause”, or can set the rules of the game. Vulnerability is clearly more relevant than sensitivity [...] (Keohane & Nye, 1989, p.15)

Cabe ressaltar, porém, que as fontes de interdependência não devem ser imaginadas de forma estática no correr das negociações. Elas são fundamentais para se entender o processo de barganha porque elas são passíveis de manipulação por parte dos atores envolvidos, os quais podem perseguir estratégias (e contraestratégias) para garantir um *outcome* favorável. Quando uma fonte torna-se desvantajosa para determinado ator, ele pode tentar alterar a dimensão na qual as negociações se processam. Isso ocorre especialmente quando há disparidades entre os recursos de poder nas diferentes dimensões de interdependência.

As possibilidades são múltiplas e diversos exemplos podem ser citados: para diminuir sua sensibilidade em relação às negociações em uma organização internacional, Estados podem formar alianças específicas, como os BRICS; produtores rurais que são prejudicados pelo atual código florestal brasileiro pressionam o Congresso para modificá-lo; o governo sírio, enfrentando dificuldades em lidar com os manifestantes que reivindicam abertura política, aponta suas armas para a própria população, e assim por diante.

A movement from one power resource to a more effective, but more costly, resource, will be most likely where there is substantial *incongruity* between the distribution of power resources on one dimension and those on another. In such a situation, the disadvantaged actor’s power position would be improved by raising the level at which the controversy is conducted. (Keohane & Nye, 1989, p.17)

A tabela abaixo, elaborada pelos autores, é bastante esclarecedora a respeito das possibilidades de uso e dos custos das fontes de interdependência, bem como de seu grau de dominância.

Interdependência assimétrica e seus usos			
Fontes de interdependência	Escala de dominância	Escala de custos	Uso contemporâneo
Militar (custos do uso da força militar)	1	1	Usados em situações extremas contra inimigos fracos ou quando os custos podem ser baixos.
Vulnerabilidade não militar (custo de buscar políticas alternativas)	2	2	Usada quando constrangimentos normativos são baixos, e as regras internacionais não são consideradas vinculantes (incluindo relações não militares entre adversários e situações de conflito extremo entre parceiros próximos ou aliados).
Sensibilidade não militar (custos de mudança dentro das políticas existentes)	3	3	Recurso de poder no curto prazo ou quando os constrangimentos normativos são altos e as regras internacionais são vinculantes. Limitada porque, se altos custos são impostos, atores em desvantagem podem alterar o <i>framework</i> político.

Figura 1: Interdependência assimétrica e seus usos.

Fonte: Keohane & Nye, 1989, p.17.

Para as teorias realistas, cuja chave para se entender a política mundial era a estrutura de poder, apenas as questões militares seriam relevantes. Quando Keohane e Nye focam na interdependência, ressaltam o processo político. As capacidades militares continuam sendo efetivas, mas implicam altos custos que dificultam sua utilização. Por outro lado, a importância atribuída aos processos políticos faz com que as fontes não militares de interdependência, sensibilidade e vulnerabilidade, passem a ser amplamente utilizadas. Logo, o *framework* político, que não se resume ao poder militar, torna-se essencial para se compreender adequadamente a política mundial. Os *regimes internacionais*, portanto, tornam-se peça fundamental para a teoria que os autores desenvolvem por serem atores que influenciam marcadamente o *framework* político.

2.4. Regimes internacionais

A importância atribuída aos processos políticos no nível internacional faz com que velhos conhecidos dos estudiosos da política mundial tornem-se fundamentais em *Power and Interdependence: os regimes internacionais*⁸.

Os regimes são definidos como conjuntos de arranjos governamentais formais ou informais que afetam as relações de interdependência, por meio dos quais os governos *regulam e controlam* as relações transnacionais e interestatais. São resultado da criação ou aceitação de procedimentos, regras ou instituições para determinados tipos de atividades (Keohane & Nye, 1989, p.5, 19). Keohane e Nye afirmam que, em um mundo no qual a interdependência é extensiva, tais arranjos são cada vez mais comuns e relevantes. Isso porque são os intermediários entre a estrutura internacional e os processos políticos:

International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that takes place within it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose the set of formal and informal norms, rules, and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system. (Keohane & Nye, 1989, p.21)

Uma vez criados, os regimes internacionais deixam de ser meros reflexos dos recursos de poder dos Estados, adquirindo certa autonomia. Passam a ter grande relevância e afetam de forma indelével os processos políticos da interdependência. Passam a influenciar diretamente a forma que o *poder potencial* dos Estados é traduzido em resultados nas negociações. São os principais constrangimentos normativos impostos aos Estados, motivo pelo qual são fundamentais para se entender as fontes de interdependência não militares, sensibilidade e vulnerabilidade.

Os regimes, porém, não são estáticos. Os dois estudos de caso apresentados pelos autores na parte II do livro, sobre as negociações acerca dos

⁸ Para um aprofundamento nesta temática, ver Krasner (1983).

oceanos e da política monetária internacional, deixam claro que regimes são criados, reestruturados, abandonados diversas vezes, com consequências marcantes para a política mundial.

Devido à importância desses arranjos, entender tais mudanças, explicá-las satisfatoriamente é uma das questões principais que os autores tentam esclarecer. Na tentativa de responder por que os regimes internacionais mudam, apresentam quatro modelos teóricos, que serão debatidos a seguir.

Economic process explanation

O fundamento deste modelo são as transformações tecnológicas e econômicas ocorridas a partir da virada do século passado, com destaque para o crescimento econômico nos países industrializados, a intensificação do comércio internacional, mundialização da produção, e as inovações nas comunicações e nos transportes. Para lidar com isso, os governos seriam impelidos a fazer acordos, mecanismos de consulta e instituições. Suas premissas básicas são que (1) as mudanças tecnológicas e o aumento da interdependência econômica poderiam tornar os regimes internacionais obsoletos; (2) os governos seriam altamente sensíveis às demandas domésticas pelo aumento do padrão de vida de suas populações e (3) os grandes benefícios econômicos agregados, resultantes dos fluxos internacionais de capital, bens e, em alguns casos, de trabalho, dariam aos governos incentivos para modificar ou reconstruir os regimes internacionais, restaurando sua efetividade. (Keohane & Nye, 1989, p.39-40)

Este modelo explica tanto o fato de regimes internacionais tornarem-se obsoletos (devido às mudanças acima citadas) como sua rápida reconstrução e adaptação (em resposta aos benefícios agregados que seriam perdidos em sua ausência).

On the basis of an economic process model, one should therefore expect international regimes to be undermined from time to time by economic and technological change; but they will not disintegrate entirely, at least not for long. They will quickly be reconstructed to adapt to economic and technological conditions. (Keohane & Nye, 1989, p.40)

Esta explicação, porém, ignora a distribuição de poder no sistema internacional, que é a pedra angular dos dois modelos seguintes.

Overall power structure explanation

A dinâmica deste modelo, consonante com as teorias tradicionais, é que são os Estados mais poderosos ditam as regras da política mundial. Assim, os regimes internacionais, que são criados de acordo com a distribuição de poder no sistema internacional, deveriam estar sempre em consonância com as preferências dos Estados mais poderosos. Se esta distribuição for modificada, isto é, se a estrutura internacional alterar-se, os regimes internacionais ou mudariam para se adaptarem à nova conformação ou se desintegrariam. Este modelo não diferencia significativamente entre as diversas áreas temáticas (*issue areas*) da política mundial, pois admite a dominância incondicional da dimensão militar. Pelo mesmo motivo, as guerras tenderiam a alterar os regimes, já que os constrangimentos para ações militares são baixos nestes casos.

Ainda que a dimensão militar seja dominante, isto não significa necessariamente que ações ofensivas são a regra. Como alternativa ao uso da força ou à ameaças explícitas, os Estados poderosos poderiam criar arranjos consonantes com seus interesses ou alterar os arranjos pré-existentes e, então, deles tirar vantagem.

De acordo com este modelo, regimes internacionais tenderiam a ser mais estáveis em situações de hegemonia. Nestes casos, o hegemon teria não apenas capacidade de manter as regras que governam as relações interestatais, como também incentivos: tais arranjos poderiam favorecê-lo.

In addition to its role in maintaining a regime, such a state can abrogate existing rules, prevent the adoption of rules that it opposes, or play the dominant role in constructing new rules. In a hegemonial system, therefore, the preponderant state has both positive and negative power. (Keohane & Nye, 1989, p.44)

De forma inversa, seria esperado que, na medida em que o Estado dominante perdesse seu poder, os regimes internacionais se desintegrassem em virtude da ausência de seu principal apoiador⁹.

Issue structure explanation

Ainda que a distribuição do poder militar inegavelmente afete o sistema internacional, os autores afirmam apenas que este dado não seria capaz de explicar satisfatoriamente as mudanças dos regimes internacionais. Isso porque os recursos de poder em determinada área temática perderiam parcial ou totalmente sua efetividade quando transferidos para outra área. Apresentam, então, outra explicação estrutural que leve a constatação acima em conta, que será desenvolvida a seguir.

Analogamente ao modelo anterior, os Estados poderosos ditariam as regras. Contudo, isso ocorreria de maneira relativamente isolada em cada uma das áreas temáticas. Não se espera, portando, que haja uma preponderância da esfera militar, mas uma multiplicidade de temas relevantes e, em cada um deles, Estados diferentes poderiam se destacar.

Se um regime internacional for visto como legítimo pela maioria dos atores, a tendência é que ele seja ajustado para adaptar-se a eventuais mudanças na conformação de poder dentro da área temática. Por outro lado, quando há grande inconsistência entre a estrutura e o regime, é esperado que a própria legitimidade do regime seja questionada, levando a sua dissolução e a criação de outro arranjo. Em ambos os casos, a interdependência assimétrica é relevante. Quando visam apenas alterar o regime, os atores procuram tirar vantagem da sensibilidade de seus concorrentes. Por sua vez, assimetrias na vulnerabilidade são essenciais na criação de outro arranjo.

Issue structuralism allows us to predict that when there is great incongruity in an issue area between the distribution of power in the underlying structure, and its distribution in current use, there will be pressures for regime change. [...] To a

⁹ Em *After Hegemony* (1984), Keohane defende um argumento contrário. Afirma que, ainda que um hegemon seja necessário para a criação de regimes internacionais, estes, uma vez estabelecidos geram benefícios, como diminuição dos custos de transação, difusão de informação. Por este motivo, mesmo na ausência do hegemon, os regimes internacionais tendem a persistir.

considerable extent, regime change occurs because of the difference between the influence and benefits under an existing regime and the expectations of dissatisfied states about the effects of new rules. (Keohane & Nye, 1989, p.52)

International organization model

Os três modelos acima descritos não apresentavam novidades significativas em relação ao que se pensava sobre regimes internacionais na época. Enquanto a primeira explicação fundamenta-se em análises econômicas, as duas explicações chamadas estruturais inspiram-se, em grande medida, nos estudos realistas sobre o sistema internacional, colocando peso inegável na questão do poder (seja em determinada área temática ou de forma geral). Além disso, todos focam nas ações dos Estados, que são não apenas os atores mais relevantes, como os únicos responsivos às condições que levam a criação, manutenção e dissolução dos regimes internacionais. Todos, porém, possuem limitações que fazem com que Keohane e Nye os considerem inadequados para se entender a política mundial em condições de interdependência extensiva.

A *economic process explanation* claramente deixa de lado as capacidades dos Estados (ou sua distribuição) no cenário internacional. A questão do poder é negligenciada, pois se assume que as decisões econômicas são, em grande medida, isoladas das militares. Processos políticos que envolvam as relações entre Estados também são deixados de lado ao focar nas decisões isoladas destes atores em resposta às demandas internas ou ao desenvolvimento tecnológico.

As duas explicações estruturais, por outro lado, são centradas no poder dos Estados. Porém, apesar de ser indelével a relevância de questões político-militares para se explicar a mudança de regimes internacionais, Keohane e Nye julgam insuficiente apenas este fator. Outras três questões deveriam ser levadas em conta na análise. Em primeiro lugar, as percepções sobre a ameaça de agressão militar não seriam mais as mesmas. O grau destrutivo dos conflitos armados internacionais e o surgimento das armas de destruição em massa desencadearam questionamentos sobre a eficácia do uso da força como instrumento político

(exceto em casos extremos). Além disso, mudanças no poder econômico relativo dos Estados Unidos e de seus parceiros comerciais e financeiros levaram tanto ao aumento da percepção dos possíveis efeitos prejudiciais de conflitos em virtude de seus altos custos, como também tornaram as questões econômicas mais relevantes na agenda internacional. Por fim, a descolonização fez com que os padrões hierárquicos envolvendo as potências imperialistas europeias e suas antigas colônias fossem alterados. (Keohane & Nye, 1989, p.47)

Outro ponto importante, a intensificação da interdependência fez com que surgissem novos padrões de relações que não se limitavam às interestatais. Atores políticos domésticos e transnacionais ganhavam progressivamente mais espaço nas mesas de negociações. As chamadas *issue linkages* tornavam-se cada vez mais comuns, isto é, o tratamento de diversos temas da agenda internacional de forma conjunta e sem que houvesse entre eles uma hierarquia apriorística fixa. (Keohane & Nye, 1989, p.52-53)

Assim, a tradução direta dos recursos de poder em resultado sobre as negociações não seria mais a única forma de se entender a política mundial, sendo imprescindível levar em conta os processos políticos. O esquema a seguir resume os modelos estruturais de mudança de regime, chamando atenção para o processo de barganha, subestimado nestas análises.

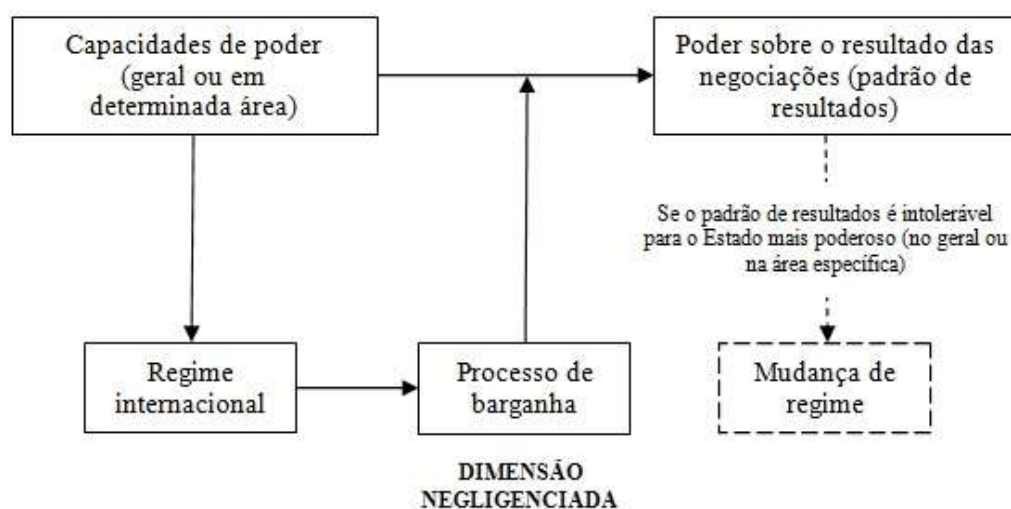


Figura 2: Modelos estruturais de mudança de regime.

Fonte: Adaptado de Keohane e Nye, 1989, p.53.

As limitações dos modelos estruturais, que não conseguiam explicar satisfatoriamente mudanças que estavam ocorrendo nos regimes internacionais, estimularam Keohane e Nye a desenvolver o *international organization model*. Sua principal especificidade é que os autores afastaram-se dos pressupostos realistas e, em meio a este processo, articularam uma concepção diferente estrutura internacional.

One way of thinking of the structure of world politics is in terms of the distribution of capabilities (overall or within issue areas) among the major actors of world politics. This is the concept of structure used in the overall structure and issue structure models. It is also possible, however, to define another kind of structure. One can think of governments as linked not merely by formal relations between foreign offices but also by intergovernmental and transgovernmental ties at many levels – from heads of government on down. These ties between governments may be reinforced by norms prescribing behavior in particular situations and in some cases by formal institutions. We use the term *international organization* to refer to these multilevel linkages, norms, and institutions. International organization in this sense is another type of world political structure. In our international organization model, these networks, norms, and institutions are important independent factors for explaining regime change. (Keohane & Nye, 1989, p.54)

Essa outra concepção de estrutura internacional possui dinâmica distinta da apresentada anteriormente. Os processos políticos, que até então possuíam relevância marginal, passam a ser fundamentais para se entender a política mundial. As portas são abertas para o reconhecimento da importância de uma multiplicidade de atores além dos Estados. Por fim, não apenas os arranjos governamentais formais, isto é, os regimes internacionais, têm sua capacidade de atuação reconhecida, como também toda uma gama das chamadas organizações internacionais¹⁰, que também incluem padrões de relação entre elites e instituições formais, como a Organização das Nações Unidas, ou a Organização dos Estados Americanos.

International organization in the broad sense of networks, norms, and institutions includes the norms associated with specific international regimes, but it is a broader category than regime, because it also includes patterns of elite networks and (if relevant) formal institutions. (Keohane & Nye, 1989, p.55)

¹⁰ Para um aprofundamento no estudo sobre as organizações internacionais à época, ver Rochester (1986).

Este modelo assume que, uma vez que as organizações internacionais são estabelecidas, torna-se difícil erradicá-las ou mesmo alterá-las drasticamente. É fundamentalmente uma explicação da persistência das dessas organizações, e, conseqüentemente, da estrutura internacional na ausência de um hegemon. O mesmo é válido para os regimes internacionais, partes integrantes desta estrutura que, uma vez estabelecidos, tornam-se bastante estáveis. A possibilidade de manipular a vulnerabilidade de outros atores é bastante limitada e a dimensão da sensibilidade adquire grande relevância.

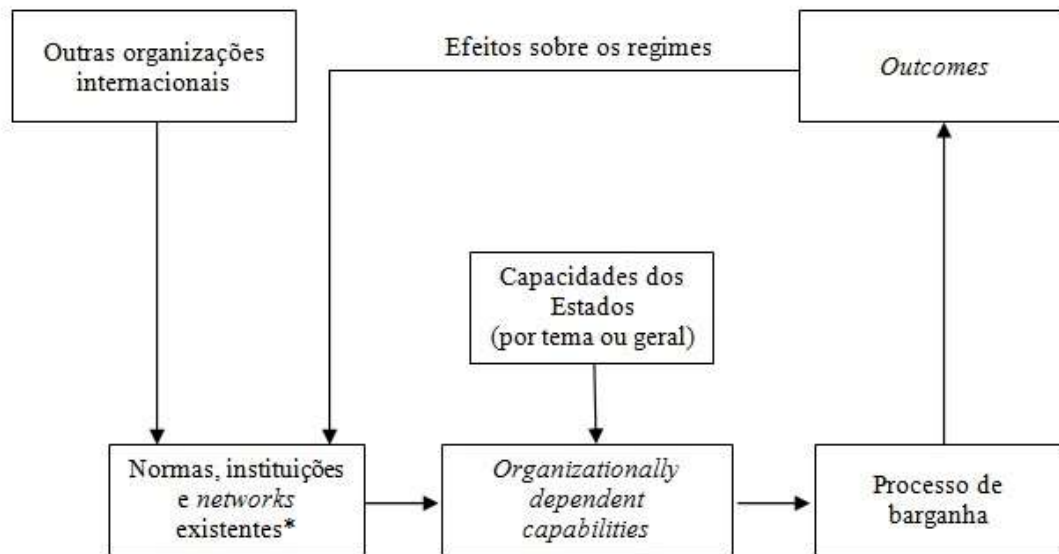
Em complementação às capacidades isoladas dos Estados, os autores apresentam o conceito de *organizationally dependent capabilities*¹¹, capacidades que não podem ser dissociadas desta nova ideia de estrutura e que efetivamente atribuem poder sobre *outcomes* em um sistema marcado por organizações internacionais. Apesar dos regimes internacionais serem criados em conformidade com a distribuição das capacidades dos Estados, as normas, instituições, *networks* e os próprios regimes passariam a influenciar a habilidade dos atores em utilizar tais capacidades.

Regimes are established and organized in conformity with distributions of capabilities, but subsequently the relevant networks, norms, and institutions will themselves influence actors' abilities to use these capabilities. As time progresses, the underlying capabilities of states will become increasingly poor predictors of the characteristics of international regimes. Power over outcomes will be conferred by *organizationally dependent capabilities*, such as voting power, ability to form coalitions, and control of elite networks: that is, by capabilities that are affected by the norms, networks, and institutions associated with international organization as we have defined it. (Keohane & Nye, 1989, p.55)

As capacidades organizacionais são fundamentais para o processo de barganha e, conseqüentemente, determinantes para o resultado das negociações. As capacidades dos Estados, seu poder potencial, não conseguiriam influenciar diretamente os processos políticos sem que fossem levadas em consideração as normas e instituições, isto é, as organizações internacionais. É indelével, porém, a influência das capacidades dos Estados na constituição inicial dos regimes internacionais.

¹¹ Em tradução livre, “capacidades organizacionais”.

A figura a seguir é uma representação esquemática deste modelo, para os autores, mais complexo e sofisticado, atinente às condições colocadas pela interdependência.



* A princípio, a constituição de um regime é afetada pelas capacidades dos Estados, o que não necessariamente ocorre a partir de então.

Figura 3: Modelo da organização internacional.
Fonte: Adaptado de Keohane e Nye, 1989, p.56.

Apesar das limitações que Keohane e Nye apontaram nos três primeiros modelos, eles não sugerem de maneira alguma que eles devam ser descartados. Pelo contrário, já no início do primeiro capítulo esclareciam que sua pretensão era apresentar modelos que, não obstante diversos, fossem complementares. Porém, as explicações são claramente desenvolvidas para responder a situações distintas, e uma das tarefas a qual os autores se lançam é, também, explorar as condições nas quais cada um desses modelos poderia produzir conclusões satisfatórias. (Keohane & Nye, 1989, p.4)

A *economic process explanation* é bastante útil em situações nas quais há pouca pressão militar e/ou política, exercida por outros Estados. Os modelos estruturais são precisos quando as condições realistas são reinantes. A “nova era” da interdependência, porém, coloca desafios que não podem ser resolvidos por estas explicações.

O *international organization model* seria capaz de lidar com esta nova conjuntura, mas não sem quebrar com as premissas da teoria Realista, isto é, a centralidade e coesão do Estado, a preponderância das questões de segurança, e a

eficiência incondicional do uso da força como instrumento de política. Consequentemente, o sistema internacional que Keohane e Nye idealizam quando desenvolvem este modelo é notoriamente distinto do realista. Novos processos políticos são identificados, e aprofunda-se o estudo sobre o papel de multiplicidade de atores até então deixados de lado. Este é o mundo da teoria da interdependência complexa, que será a seguir apresentada.

2.5. Interdependência complexa

A interdependência complexa apresenta três características fundamentais, que a colocam diretamente em oposição às teorias realistas tal qual são definidas pelos autores.

Primeiramente, enquanto para as teorias tradicionais os Estados são unidades coesas e os atores dominantes da política internacional, a interdependência complexa reconhece múltiplos canais (*multiple channels*) conectando as sociedades. Tais canais incluem relações informais entre elites políticas, arranjos formais de representantes de relações exteriores, ligações entre elites não governamentais, organizações transnacionais. São arranjados em três vertentes: (1) interestatais, tal como são tradicionalmente concebidos pelos realistas; (2) transgovernamentais, que surgem ao quebrar-se a ideia de que o Estado é uma unidade coesa; (3) transnacionais, que se referem aos outros atores da política mundial além dos Estados.

As consequências desses múltiplos canais são numerosas, especialmente porque, como explicado abaixo, diluem a diferenciação entre os níveis doméstico e internacional.

These actors are important not only because of their activities in pursuit of their own interests, but also because they act as transmission belts, making government policies in various countries more sensitive to one another. As the scope of governments' domestic activities has broadened, and as corporations, banks, and

(to a lesser extent) trade unions have made decisions that transcend national boundaries, the domestic policies of different countries impinge on one another more and more. Transnational communications reinforce these effects. Thus, foreign economic policies touch more domestic economic activities than in the past, blurring the lines between domestic and foreign policy and increasing the number of issues relevant to foreign politics. Parallel developments in issues of environmental regulation and control over technology reinforce this trend. (Keohane & Nye, 1989, p.26)

Para a interdependência complexa, também a agenda das relações interestatais não é definida por uma hierarquia clara e rígida de temas, sempre liderada por questões de segurança internacional.

Many issues arise from what used to be considered domestic policy, and the distinction between domestic and foreign issues becomes blurred. These issues are considered in several governments departments (not just foreign offices), and at several levels. (Keohane & Nye, 1989, p.25)

Os autores prosseguem,

When there are multiple issues on the agenda, many of which threaten the interests of domestic groups but do not clearly threaten the nation as a whole, the problems of formulating a coherent and consistent foreign policy increase. (Keohane & Nye, 1989, p.27)

Por fim, o poder militar, pedra angular das teorias realistas, não seria um instrumento de política efetivo contra outros Estados que façam parte da região de interdependência complexa, ou nas áreas temáticas onde a interdependência complexa se faz presente. Contudo, ela ainda é relevante nas relações com os demais Estados que estejam fora da região ou em outros temas. O principal motivo para isso é que o uso da força frequentemente impõe custos aos outros objetivos dos Estados além da segurança. Alguns pontos são destacados. A capacidade destrutiva das armas nucleares torna qualquer ataque a uma potência nuclear bastante problemático. Além disso, as guerras pela descolonização da África e Ásia, bem como a Guerra do Vietnã mostraram as limitações do uso convencional da força para se controlar populações mobilizadas socialmente. Por fim, utilizar a força contra determinado Estado pode fazer com que relações em outras áreas temáticas sejam rompidas, causando prejuízos que podem ser significativos. (Keohane & Nye, 1989, p.25, 28-29)

Como consequência fundamental dos três fatores acima, os Estados não são vistos como unidades coesas, e a segurança não seria mais incondicionalmente o objetivo principal. A diversidade de atores, as organizações internacionais, a variedade de temas relevantes na política internacional fazem com que os interesses e, portanto, os objetivos dos Estados sejam bastante complexos. Acrescida da ineficiência do uso da força, a interdependência complexa distingue-se significativamente do Realismo.

As três características da interdependência complexa acima descritas resultam em processos políticos distintos daqueles esperados em condições realistas. Estes processos seriam os responsáveis pela tradução dos recursos de poder em influência sobre os *outcomes*. Quatro são destacados (Keohane & Nye, 1989, p.29-36).

Primeiramente, (1) os Estados poderosos não seriam sempre capazes de utilizar meios militares para alcançar seus objetivos, pois os recursos de poder seriam específicos de cada área temática. Por outro lado, seria possível que um Estado agregasse diversos temas da agenda internacional para que fossem negociados conjuntamente, associando, por exemplo, concessões na política ambiental com vantagens comerciais. Tais estratégias de agregação (*linkage strategies*) também proporcionariam a atores mais fracos maior possibilidade de ação, especialmente em virtude das *organizationally dependent capabilities* e da sua relevância em determinado tema. É o caso, por exemplo, de países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo.

(2) A ausência de hierarquia pré-estabelecida entre os temas, associada à relevância crescente dos regimes e instituições internacionais, faria com que a formação e o controle da agenda das negociações internacionais se tornassem extremamente relevantes (*agenda setting*).

(3) As relações transnacionais e transgovernamentais (*transnational and governmental relations*) tornam difícil a distinção entre política interna e internacional, inclusive para a definição de agenda. Por fim, (4) as organizações internacionais teriam um papel fundamental na política mundial (*role of international organizations*).

O objetivo deste primeiro capítulo foi fazer que com o leitor tomasse conhecimento da teoria da interdependência complexa e dos conceitos que Keohane e Nye apresentam, em especial regimes e organizações internacionais. Nos capítulos seguintes, serão destacados o impacto dessa nova abordagem sobre a política mundial e suas consequências normativas.

A teoria de Keohane e Nye insere diversos fatores na análise da política mundial, abrindo caminho para que sejam levados em conta não apenas outros atores, mas também outros processos políticos. Todas as características e processos acima mencionados impactam sobre a questão da ordem mundial¹².

¹² Talvez fosse mais adequado utilizar o termo “ordem mundial”, e não “ordem internacional”, em virtude da multiplicidade de atores influentes no “nível internacional” identificados na teoria de Keohane e Nye. Por este mesmo motivo, deu-se preferência a “política mundial”, e não “política internacional”. Há diversos autores que diferenciam “ordem internacional” de “ordem mundial”, os quais podem ser consultados para um aprofundamento no tema, como Bull (2002), Clark (1989), Rengger (2000) e Rosenau (2000). Para esta dissertação, porém, o que é fundamental é que, independentemente de ser denominada “internacional” ou “mundial”, quando se fala em ordem não se trata unicamente de uma descrição da realidade, mas também implica um aspecto normativo, como será apresentado no capítulo seguinte.