

3. Ordem Internacional e Hierarquia

Neste capítulo, argumenta-se que, quando Keohane e Nye mudam os termos para se analisar a política internacional, também devem mudar os termos nos quais a hierarquia deve ser concebida. A proposta, portanto, é problematizar essa questão a partir de uma perspectiva que não foque unicamente em hierarquias formais, como o colonialismo, ou no uso da força no sistema internacional. Questiona-se a assunção de que a intensificação interdependência¹³ signifique automaticamente a constituição de um sistema internacional mais igualitário ou, em outras palavras, a diminuição da hierarquia internacional.

Inicialmente, o próprio conceito de ordem internacional será problematizado, para, em seguida, buscar-se seu fundamento *Power and Interdependence*. Por fim, é discutido de que forma a questão da hierarquia pode ser entendida à luz dos conceitos apresentados por Keohane e Nye.

Na obra, os autores argumentam que a política internacional está em mutação:

[...] the very nature of world politics is changing. The power of nations – that age-stone touchstone of analysts and statesmen – has become more elusive: “calculations of power are even more delicate and deceptive than in previous ages.” Henry Kissinger, though deeply rooted in the classical tradition, has stated that “the traditional agenda of international affairs – the balance among major power, the security of nations – no longer defines our perils or our possibilities. [...] Now we are entering a new era. Old international patterns are crumbling; old slogans are uninformative; old solutions are unavailing. The world has become more interdependent in economics, in communications, in human aspirations.” (Keohane & Nye, 1989, p.3)

¹³ Não se deve confundir “interdependência complexa”, a teoria proposta por Keohane e Nye, com “interdependência” apenas ou “interdependência extensiva”, que os autores afirmam ser uma nova condição da política internacional.

Pela intensidade das transformações descritas acima – que são apenas alguns exemplos de mudanças pela qual o mundo estava passando – é razoável supor que a ordem internacional seja impactada. Por esse motivo, o primeiro passo deste capítulo será debruçar-se sobre este conceito. Se “Order [...] is normally a set of particular, masquerading as a set of general, preferences” (Clark, 1989, p.13), quais seriam tais preferências particulares, qual a relevância deste fato para a análise da obra de Keohane e Nye?

Como aponta Dunne,

[...] international society has always had gradations of power: world powers, great powers, middle powers, minor powers, and so the subdivisions go on. In other words, the sovereign states system has historically admitted many formal and informal hierarchies [...] (Dunne, 2003, p.305)

A questão fundamental, portanto, é desvelar os padrões hierárquicos que se constituem junto aos novos processos políticos que surgem com a intensificação da interdependência.

3.1. A questão da Ordem

O ponto de partida para a discussão será uma das apresentações efetuadas na *Conference on Conditions of World Order*, ocorrida na Itália entre 12 e 19 de junho de 1965.

Neste interessante encontro intelectual, diversos acadêmicos de todo o mundo, como Kissinger, Aron, Hoffmann e o brasileiro Hélio Jaguaribe, se reuniram para discutir a questão da ordem mundial.

Stanley Hoffmann, na posição de relator da conferência, afirma que houve certa confusão inicial sobre o próprio significado do termo “ordem”. Depois dos discursos iniciais dos participantes, Raymond Aron, coordenador dos debates, se lançou à tarefa de desfazer o nó conceitual que se formara. Resumiu, então, as

diversas acepções de ordem apresentadas: houve cinco interpretações distintas da palavra “ordem”, que foram agregadas da seguinte forma. As duas primeiras, meramente descritivas, são ordem como qualquer arranjo da realidade e como a relação entre as partes dessa realidade. O terceiro significado é apenas normativo, qual seja, ordem como as condições para a boa vida. Os dois últimos, chamados por Aron de “analíticos”, são normativos e descritivos: ordem como as condições mínimas para a existência e como as condições mínimas para coexistência. (Aron *apud* Hoffmann, 1966, p.445-446)

Apesar de reconhecer todos os significados acima, Aron argumenta que o termo em debate deveria ser entendido como um conceito analítico, pois implica necessariamente uma dimensão descritiva e outra normativa. Ordem seria apresenta-se como um arranjo que possui uma determinada finalidade, seja ela declarada ou não, o que abre espaço para considerações normativas (Rengger, 2000, p.19). Conclui que, mesmo que não seja de forma explícita, as discussões sobre ordem internacional necessariamente acompanham alguma concepção de “bem”.

Em *The Hierarchy of States*, Ian Clark aborda a questão da ordem internacional a partir de uma perspectiva semelhante:

The enquiry should begin by asking how states combine to produce a situation in international relations that we would term international order? Obviously, at one level, this is primarily a descriptive task. [...] Equally obviously, this can only provide a partial answer, because it is necessary first of all to arrive at some conception of what is meant by international order. Moreover, such a conception is almost inevitably going to be a prescriptive one embodying certain value preferences, for the simple reason that order itself is not normatively neutral [...]

(Clark, 1989, p.13)

Abordar a temática da ordem internacional a partir dessa perspectiva significa que a pergunta “quais as condições mínimas para a (co)existência dos Estados, os principais atores do sistema internacional¹⁴?” possui uma resposta dupla: de que forma se dá o arranjo dos Estados e qual a finalidade de tal arranjo (ou quais são os valores que o guiam). Em outras palavras, a resposta possui duas componentes, uma descritiva e uma normativa.

Nas duas seções seguintes, será explorada a ordem internacional de *Power and Interdependence* em ambas as suas componentes.

¹⁴ Admitindo-se a afirmativa de Keohane e Nye (1989, p.20).

3.2.

A ordem internacional de *Power and Interdependence*

Na obra de Keohane e Nye podem ser identificados dois padrões distintos de relações entre os Estados envolvidos na política mundial, que se traduz na convivência de duas formas de manutenção da própria ordem internacional, ou seja, da (co)existência dos Estados. Esta constatação torna-se clara quando atentamos aos dois estudos de caso da parte II do livro, a mudança dos regimes relativos aos oceanos e ao sistema monetário¹⁵.

Nos estudos de caso, os autores avaliam o poder explicativo dos quatro modelos apresentados no capítulo anterior para explicar a mudança de regimes internacionais. Em poucas palavras, é feita uma análise histórica das negociações nas duas áreas temáticas, de forma a identificar os momentos de ruptura de regime e, em seguida, aplicam-se os modelos para tentar explicar as mudanças observadas.

A conclusão à qual chegam é que, quando imperam condições realistas, apenas os modelos *economic process* e *overall structure* são capazes de explicar adequadamente mutações, enquanto os demais são imprecisos. Por outro lado, quando imperam as condições de interdependência complexa, apenas os modelos *issue structure* e *international organization* conseguem responder satisfatoriamente quando haverá alteração de regime.

[...] satisfactory explanation involves showing under what conditions one model or another (or a combination of them) will apply. In chapters 6 and 7 we provided some evidence from the oceans and money issue areas [...] that suggested a connection between our two most novel theories (issue structuralism and international organization) and the conditions of complex interdependence. Situations of complex interdependence were not explained well by traditional theories, whereas conditions closer to the realist ideal were. (Keohane & Nye, 1989, p.223)

São identificadas, portanto, duas condições coexistentes na política mundial: realismo e interdependência complexa. Quando se pensa no problema na

¹⁵ Na parte III do livro, os autores apresentam outros dois estudos de caso focados nas relações bilaterais entre os Estados Unidos e Canadá, e Estados Unidos e Austrália. Tendo em vista que o foco deste capítulo está na ordem internacional, esses estudos são de pouca relevância para esta análise, motivo pelo qual serão desconsiderados.

ordem internacional a partir desta constatação, conclui-se que há, portanto, dois padrões distintos de relação entre os Estados, um sustentado pelos pressupostos realistas, e outro pelos da interdependência complexa.

A priori, imaginar o sistema internacional dessa forma poderia significar que há duas maneiras distintas de se imaginar a estrutura internacional. Seria como se cada condição refletisse um mundo específico, com processos políticos distintos. Em condições nas quais os pressupostos realistas são válidos, a estrutura seria a distribuição das capacidades militares e as organizações internacionais possuiriam importância marginal; por outro lado, na interdependência complexa, as organizações internacionais seriam extremamente relevantes, enquanto o uso da força seria, em grande medida, restrito. (Keohane & Nye, 1989, p.20, 54)

Será argumentado, porém, que é possível conceber a estrutura internacional de forma a englobar as duas situações, pois os conceitos apresentados por Keohane e Nye não são excludentes.

Estrutura internacional unificada

Como foi apresentado anteriormente, o conceito de estrutura internacional é definido logo no início da obra da seguinte maneira:

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. (Keohane & Nye, 1989, p.20)

O conceito definido dessa forma estaria condizente com a abordagem realista. Contudo, um pouco mais adiante, os autores afirmam que os processos políticos resultantes da intensificação da interdependência permitem com que seja definido outro tipo de estrutura internacional, como vemos a seguir:

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. (Keohane & Nye, 1989, p.54)

Argumenta-se aqui que é absolutamente possível enquadrar a *international organization* dentro da mesma lógica de estrutura como distribuição das capacidades relevantes, i.e. recursos de poder, entre os Estados.

Um dos pontos principais da obra de Keohane e Nye é a problematização do conceito de poder como era definido pelas teorias tradicionais para adequá-lo às condições de interdependência extensiva:

Power has always been an elusive concept for statesmen and analysts of international politics; now it is even more slippery. The traditional view was that military power dominated other forms, and that states with the most military power controlled world affairs. But the resources that produce power capabilities have become more complex. (Keohane & Nye, 1989, p.11)

Para os realistas, a estrutura do sistema era dada pela distribuição das capacidades militares entre os Estados, e o poder era definido de forma objetiva, como somatória de tais capacidades. As mudanças ocorridas na política mundial a partir do início do século XX tornaram a abordagem tradicional, na visão de Keohane e Nye, inadequada. Sanar este problema é um dos objetivos da teoria da interdependência complexa. A intensificação da interdependência fez com que emergissem novos processos políticos, que tornaram o próprio conceito de poder questionável. Se a estrutura era dada pela distribuição das capacidades de poder dos atores, alterar o conceito de poder significa necessariamente alterar a estrutura internacional.

Quais seriam, então, as fontes de capacidade de poder dos Estados nas novas condições da política mundial? A resposta dada pelos autores é a interdependência assimétrica (Keohane & Nye, 1989, p.18).

Há três tipos de fontes de interdependência assimétrica, a militar, a sensibilidade e a vulnerabilidade. Apesar da primeira delas ser a que possui maior dominância, seus custos são extremamente elevados. Consequentemente, ela teria eficácia seriamente comprometida e as fontes não militares, assumiriam, então, papel fundamental (Keohane & Nye, 1989, p.17).

Rearticulando a definição inicial de estrutura nesses termos, podemos afirmar que *a estrutura internacional é dada pela distribuição das fontes de*

interdependência assimétrica entre os Estados. Esta definição é aplicável tanto em condições realistas como na interdependência complexa. Apesar da ordem internacional comportar ambos os padrões, ela não é cindida. Há apenas uma ordem, dentro da qual há uma estrutura, mas as relações entre os Estados, então, podem se desenrolar em uma matriz realista ou de interdependência complexa.

Essa definição unificada é o primeiro passo para se esclarecer a questão da ordem internacional em *Power and Interdependence*. Porém, não é suficiente. Ao tratarem das teorias tradicionais, uma das principais deficiências identificadas pelos autores é a carência de atenção aos processos políticos na política mundial.

Dentro dos termos colocados pela teoria realista, a concepção de poder como “algo que os Estados possuem”, tangível e facilmente quantificável torna dispensável a ideia de processo. Poder estaria associado unicamente à dotação de recursos relevantes pelos atores. Por esse motivo, apenas a estrutura seria suficiente para conceituar ordem internacional.

Não é o que acontece, porém, em condições de interdependência. O poder é redefinido como “habilidade que um ator possui de influenciar os outros nas negociações” ou “capacidade de influenciar o resultado das negociações” (Keohane & Nye, 1989, p.11). A dotação isolada de recursos de um ator é, nessa situação, um poder potencial, que deve ser traduzido em resultados pelo processo de barganha, pelas negociações.

[...] advantage [em termos de poder potencial] does not guarantee [...] that the political resources provided by favorable asymmetries in interdependence will lead to similar patterns of control over outcomes. There is a rarely one-to-one relationship between power measured by any type of resources and power measured by effects over outcomes. Political bargaining is the usual means of translating potential into effects, and a lot is often lost in the translation. (Keohane & Nye, 1989, p.11)

Por este motivo, o conceito de processo é fundamental para a ordem internacional na obra. Há dois padrões de relação, dois arranjos nos quais se desenrolam processos políticos diversos, que traduzem diferentemente os recursos de poder em resultados nas negociações.

A constatação acima possui consequências absolutamente relevantes sobre as condições mínimas para a (co)existência dos Estados. Tomar capacidades

relevantes como unicamente as militares torna-se insuficiente para dar conta da complexidade da “nova era” da interdependência.

A seguir, cada um dos arranjos será esmiuçado.

O arranjo realista

O arranjo realista é marcado pela sempre presente possibilidade utilização arbitrária dos recursos militares pelos atores mais fortes. Traduzindo a afirmação anterior nos novos termos nos quais o poder é definido por Keohane e Nye, equivale dizer que a única fonte de interdependência assimétrica efetiva é a militar, a de maior dominância, mas também a que implica elevados custos. Como as organizações internacionais não são relevantes, sensibilidade e vulnerabilidade são de pouca valia.

Realists in the tradition of Hans J. Morgenthau have portrayed a world in which states, acting from self-interest, struggle for “power and peace”. Security issues are dominant; war threatens. In such a world, one may assume that international institutions will have a minor role, limited by the rare congruence of such interests. International organizations are then clearly peripheral to world politics. (Keohane & Nye, 1989, p.35)

A adaptação das condições realistas para o mundo da interdependência nos coloca frente a duas possibilidades relativas à manutenção da ordem internacional: balança (ou equilíbrio) de poder e hegemonia. A última é brevemente abordada na obra. Os autores, porém, não fazem qualquer referência explícita à primeira. Contudo, ela será brevemente abordada neste trabalho, com base em *A Política Entre as Nações*, escrita pelo principal interlocutor dos autores, Morgenthau¹⁶.

Quando se fala em ordem internacional em condições realistas, automaticamente nos voltamos para o equilíbrio de poder. Morgenthau o define da seguinte forma:

A aspiração de poder por parte de várias nações, em que cada uma tenta manter ou alterar o *status quo*, leva necessariamente a uma configuração que é chamada de equilíbrio de poder. (Morgenthau, 2003, p.321)

¹⁶ No prefácio à primeira edição, Keohane e Nye (1989, p.vi) declaram que “For both analytical and policy reasons [...] we sought to write a book that would put into a broader context the classic realist analysis that Hans Morgenthau’s *Politics Among Nations*, among other works, had bequeathed to the current generation”.

Ainda sobre o equilíbrio de poder, continua:

[...] 1) o equilíbrio internacional de poder representa apenas uma manifestação particular de um princípio social de ordem geral, ao qual todas as sociedades compostas de um certo número de unidades autônomas devem a autonomia de suas partes componentes; 2) o equilíbrio de poder e as políticas traçadas para preservá-lo não são apenas inevitáveis, mas são também um elemento estabilizador essencial em uma sociedade de nações soberanas; 3) a instabilidade do equilíbrio internacional de poder deve ser debitada não à imperfeição do princípio, mas às condições particulares sob as quais o princípio tem de operar em uma sociedade de nações soberanas. (Morgenthau, 2003, p.321-322)

Admitindo-se os três princípios realistas identificados em *Power and Interdependence*, poder-se-ia inferir que tal condição continuasse sendo válida sem alterações. E por que haveria de ser diferente, se os Estados são unidades coesas e principais atores no sistema internacional; o uso da força é sempre um instrumento de política efetivo e à disposição dos Estados; e há uma hierarquia de temas na agenda internacional, liderada por questões de segurança militar?

A resposta está na própria intensificação da interdependência, que Keohane e Nye afirmam ter tornado mais complexos os recursos capazes de prover capacidades de poder aos atores.

Tal constatação, admitida até mesmo por Morgenthau em 1974 (Morgenthau *apud* Keohane & Nye, 1989, p.11), tem como resultado a alteração das condições particulares sob as quais o princípio do equilíbrio de poder deveria operar, o terceiro item da citação anterior.

Como, então, seria mantida a ordem em condições que Keohane e Nye definem como realistas? Duas possibilidades podem ser encontradas na obra.

(1) A análise de Morgenthau poderia ser adaptada às novas condições trazidas pela interdependência, como pretendem fazer os autores de *Power and Interdependence*. Nesse contexto, um equilíbrio de poder possível em condições realistas seria entre as fontes militares de interdependência assimétrica dos atores.

(2) O Estado com maior preponderância militar seria capaz de manter as regras fundamentais que governam as relações interestatais, desde que elas não atentassem contra seus interesses (Keohane & Nye, 1989, p.44). A ordem,

portanto, resultaria da própria existência do hegemon¹⁷. Nesse contexto, as organizações internacionais seriam apenas reflexo do poder do hegemon.

Qualquer que seja a situação, porém, destaca-se que o principal recurso de poder dos Estados é a fonte militar de interdependência assimétrica. Esse é panorama no qual os autores afirmam que se desenrolava prioritariamente a política mundial até o segundo quartel do século XX.

Arranjo da interdependência complexa

Especialmente a partir de meados do século passado, o quadro acima seria alterado, ainda que permanecesse com influência sobre a ordem internacional. A intensificação da interdependência estaria intimamente relacionada com a alteração do papel das capacidades militares. Os autores destacam as seguintes questões:

The change in role of military force is related to trends in the destructiveness of military technology and patterns of social mobilization. [...] the use of force has been made more costly for major states by four conditions: risks of nuclear escalation; resistance by people in poor, weak countries; uncertain and possibly negative effects on the achievement of economic goals; and domestic opinion opposed to the human costs of the use of force. [...] The net effect of these contrary trends in the role of force is to erode hierarchy based on military power. (Keohane & Nye, 1989, p.228)

A resposta dada pelos autores a essas novas condições é a teoria da interdependência complexa, cujos três pressupostos, como anteriormente apontados, são a presença de múltiplos canais conectando as sociedades, a inexistência de uma hierarquia fixa de temas na agenda internacional e a não utilização da força dentro da região de interdependência complexa.

Há significativas diferenças em relação ao arranjo realista, como se pode imaginar pelo simples fato de que o uso da força não é visto como uma opção viável. Ademais, configuram-se novos processos políticos, fundamentais para se entender a manutenção da ordem em tais condições:

¹⁷ Esta questão é abordada em maior detalhe na obra *After Hegemony*, de Keohane (1984). Entretanto, por não ser o foco deste trabalho, não será aqui aprofundada.

The three main characteristics of complex interdependence give rise to distinctive political processes, which translate power resources into power as control of outcomes. As we argued earlier, something is usually lost or added in the translation. Under conditions of complex interdependence the translation will be different than under realist conditions, and our predictions about outcomes will need to be adjusted accordingly. (Keohane & Nye, 1989, p.29-30)

Os novos processos políticos, que foram detalhados no capítulo anterior, são as estratégias de *linkage*, a importância da definição de agenda, as relações transnacionais e transgovernamentais e, o que nos é mais relevante, o papel destacado das organizações internacionais, ou seja, das networks, normas e instituições formais e informais da política mundial. No caso das instituições, por exemplo, os autores afirmam que:

[...] in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernmentally, the potential role of international institutions is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for coalition-formation and as arenas for political initiatives and linkage by weak states. (Keohane & Nye, 1989, p.35)

Como, então, é garantida a (co)existência dos Estados na ausência da possibilidade de recurso à força? A resposta, que engloba todos os processos políticos novos apontados acima, pode ser resumida em um fator: organizações internacionais.

Governments must organize themselves to cope with the flow of business generated by international organizations. By defining salient issues and deciding which issues can be grouped together, organizations may help to determine governmental priorities and the nature of interdepartmental committees and other arrangements within governments. [...] By bringing officials together, international organizations help to activate potential coalitions in world politics. (Keohane & Nye, 1989, p.35-36)

Nessa situação, as capacidades relevantes dos estados são as fontes não militares de interdependência assimétrica, sensibilidade e vulnerabilidade. Da mesma forma, também o *framework* político no qual os Estados agem não pode ser desprezado.

Apesar de não serem os únicos atores a que o conceito de organizações alude, os regimes internacionais são de suma importância para a manutenção da ordem nessas condições por serem os principais intermediários entre a estrutura

(Keohane & Nye, 1989, p.21) e o processo de barganha, influenciando largamente no *framework* político.

Após as discussões acima, podemos atentar às implicações normativas da análise de *Power and Interdependence*.

3.3. Implicações normativas

O leitor desatento pode imaginar que não há qualquer juízo de valor na abordagem de Keohane e Nye sobre os dois padrões de relações entre os Estados. Afinal de contas, seriam apenas descrições do que ocorre na política mundial. Contudo, como foi apontado na introdução desta dissertação, a interdependência complexa é uma proposta cujo resultado seria, *inter alia*, a produção de um ajuste nas análises, o que influiria na tomada de decisão por parte dos *policy makers*.

Seguindo Aron, argumentamos que, quando se fala em ordem internacional, descrição não pode ser dissociada de prescrição: o arranjo ao qual chamamos “ordem” possui determinada finalidade. Tal finalidade, o teor normativo da análise, será aqui debatida.

Ao detalhar os dois padrões possíveis dentro da obra, uma característica destaca-se: a grande diferença entre as duas abordagens é referente ao papel do uso da força na manutenção da ordem. Tal constatação é pouco surpreendente, visto que a preocupação central da maioria das tentativas de se criar ordem no sistema internacional tem sido o papel do uso da força na política mundial (Clark, 1989, p.20-21). Ao atentar a esse fato em *The Hierarchy of States*, Ian Clark afirma que:

If the basic fact of international life is its decentralized political structure, then what we should be looking at is not only the logical consequences of this fact (the

prevalence of war) but the steps that have been taken to try to counteract or overcome this fact of decentralisation. This entails the whole history of efforts to establish norms, procedures, techniques and institutions that might compensate for the absence of a supreme decision-making body within the international system. (Clark, 1989, p.16)

Clark (1989, p.21), então, identifica três atitudes em relação ao papel da força na ordem internacional, que agrupa da seguinte forma: (1) ordem internacional por meio do reconhecimento do papel da força e sua utilização; (2) ordem internacional a partir da criação de constrangimentos para o uso da força; (3) ordem internacional por meio da negação do papel que a força possui nas relações internacionais. As primeiras categorias nos são mais relevantes por serem consonantes, respectivamente, com o arranjo realista e da interdependência complexa.

Quanto à primeira, há dois principais aspectos destacados. Ela aceita a unidade do Estado e sua tendência a usar a força como bases para a criação da ordem, entendida neste contexto como equilíbrio ou estabilidade. Além disso, a violência é permitida, na medida em que ela não é incompatível com a ordem, pelo contrário, pode ser o único meio capaz de mantê-la (Clark, 1989, p.21). Sendo assim, no arranjo realista, a possibilidade de recurso à violência é necessária para garantir a (co)existência entre os Estados. É claro que os Estados relevantes, portanto, serão aqueles com capacidades militares suficientes para interferirem no sistema. No contexto no qual Keohane e Nye escrevem, seria patente a preponderância dos Estados Unidos, mas também da União Soviética.

Já na segunda categoria, na qual pode ser enquadrada a interdependência complexa, ordem é mantida não pelo uso da força, mas por sua própria restrição. Três mecanismos de contenção são destacados, a saber, segurança coletiva, controle de armas e o desenvolvimento do Direito Internacional. Mais do que isso, o uso da força deve ser inibido exatamente por ameaçar a ordem (Clark, 1989, p.22-23). Adaptando-se o que é dito por Clark para os termos da obra de Keohane e Nye, são as organizações internacionais as responsáveis pela contenção do uso força, logo, pela manutenção da própria ordem internacional.

Enquanto, no primeiro caso, a força é vista como a mantenedora da ordem, no segundo ela é aquilo que a ameaça. Assim, os dois padrões de relações identificados em *Power and Interdependence* convivem em constantemente tensão. Todavia, os autores afirmam que há fatores que fazem com a balança da

política mundial penda para o lado da interdependência complexa, das organizações internacionais:

A strong argument could even be made that complex interdependence will *increasingly* characterize world politics, because each of the three conditions of complex interdependence corresponds to a long-term historical change with deep causes of its own. [...] The multiplicity of goals and difficulty to arrange them hierarchically are results of the long-term development of the welfare state. [...] The development of multiple channels of contact reflects a long-term historical trend in the technology of communications and transportation. [...] The change in the role of military force is related to trends in the destructiveness of military technology and patterns of social mobilization. [...] the use of force has been made more costly for major states by four conditions: risks of nuclear escalation; resistance by people in poor, weak countries; uncertain and possibly negative effects on the achievement of economic goals; and domestic opinion opposed to the human costs of the use of force. [...] The net effect of these contrary trends in the role of force is to erode hierarchy based on military power. (Keohane & Nye, 1989, p.227-228)

A ideia de que a interdependência complexa é uma tendência e que o papel das capacidades militares é reduzido é reforçada em outro momento:

[...] we should consider the decline in hierarchy [em termos militares] as a systemic change. In terms of our distinction between power over others and power over outcomes, the decline of hierarchy is not so much an erosion of the power resources of the dominant state compared with those of other countries, as an erosion of the dominant state's power to control outcomes in international system. The main reason is that the system itself has become more complex. There are more issues and more actors; and weak assert themselves more. The dominant state still has leverage over others, but it has far less leverage over the whole system. (Keohane & Nye, 1989, p.228)

Logo, apesar de serem identificados dois padrões de relação, essas novas condições que Keohane e Nye afirmam imperarem na política mundial fazem com que apenas um deles possa garantir a ordem internacional: a interdependência complexa. O padrão realista, portanto, geraria instabilidade e os Estados que não aderirem à região de interdependência complexa, permanecendo fora das organizações internacionais e agindo segundo o padrão realista, poderiam, então, ser classificados como párias no sistema internacional, ou *rogue states* que não contribuem para a manutenção da ordem. A opção de Keohane e Nye pelo arranjo da interdependência e sua rejeição ao realismo é desvelada.

Pode ser aqui identificada uma clara cisão no sistema internacional entre os Estados que contribuem para a manutenção da ordem e aqueles que geram

instabilidade. Mais do que isso, a forma de se contribuir para ordem é o ingresso nas organizações internacionais e sua manutenção.

Não se deve esquecer, contudo, que tais condições são, ao menos parcialmente, criadas pelas políticas dos próprios Estados (Keohane & Nye, 1989, p.7). Mas não de todos. Quais deles, então, seriam os maiores responsáveis pela manutenção da ordem internacional na obra, aqueles que trabalhariam para manter as condições mínimas para a (co)existência de todos no sistema? A resposta óbvia são aqueles que criaram as organizações internacionais e que dela fazem parte.

As consequências da constatação acima são múltiplas, e absolutamente fundamentais para o argumento que é aqui defendido, de que há outras formas de hierarquia que persistem *Power and Interdependence* a despeito da diminuição da relevância das capacidades militares.

Ao atribuírem tamanha relevância às organizações internacionais e desqualificar o uso da força, os autores estão automaticamente colocando Estados que delas fazem parte como os baluartes da ordem internacional.

Para os Estados que estão fora do mundo da interdependência complexa, duas opções são colocadas: permanecer num mundo de violência, de *outcasts* desordeiros e criadores de instabilidade, há quem diga num “estado de natureza hobbesiano”, e buscar ter mais segurança por meio da obtenção de poder militar com vista a não sucumbir à vontade do mais forte; ou ingressar na segura e organizada região de interdependência. Outra consequência importante é que todo e qualquer Estado que não está na região de interdependência é desautorizado, uma vez que não é visto como “um bom Estado”, que contribua para a manutenção da ordem.

Quais são, então, os membros dessa região, da *safe zone*? A resposta pode ser encontrada nas páginas em que os autores desenvolvem os pressupostos de sua teoria, nos diversos exemplos que são apresentados de situações nas quais se configura uma situação de interdependência complexa: os chamados países “avançados”¹⁸. São citados nominalmente os Estados Unidos, Alemanha, França, Grã Bretanha, Canadá e Austrália, ainda que certamente outros pudessem ser mencionados, desde que aliados a esse “núcleo” da interdependência complexa. Dentre as organizações internacionais, destacam-se a Organização para

¹⁸ Este tema será explorado em maior profundidade no capítulo seguinte.

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), Comunidade Europeia e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), todos nos quais os países ocidentais possuem papel preeminente. (Keohane & Nye, 1989, p.25-29 *passim*)

3.4. Hierarquia organizacional

As considerações anteriores nos permitem observar que, mesmo admitindo-se a diminuição da hierarquia internacional em termos militares, persiste ao menos outra forma de hierarquização no sistema internacional. Esta constatação foi sagazmente feita por Clark:

Most of the conceptions of order that have been considered thus far have been based on an understanding that the state has the monopoly on the legitimate resort to violence within the system. That is to say that central to the very idea of order has been a recognition of the sovereignty of the state in matters of its own jurisdiction. [...] In essence, then, the problem with the notion of 'minimum' international order is that, in the absence of alternative means of securing change, attempts to predicate order upon the control of violence inevitably introduced disequilibria into the system. More so than anything, it has been the pursuit of order in this sense that has reinforced the hierarchical dimensions of international society since the powerful states are, by definition, best placed to resist any change which adversely affects their interests. What remains problematic is the extent to which such a hierarchy establishes a pattern of order that at least minimally serves the interests of the wider international society. (Clark, 1989, p.30)

Os dois possíveis arranjos do sistema internacional, o realista e o da interdependência complexa, podem ser abordados não como simplesmente resultado de um ou outro conjunto de pressupostos, mas sim como dividindo o sistema internacional entre aqueles que contribuem ou não para a manutenção da ordem internacional, entre os *rogue states* atrasados e os protetores da ordem, avançados, pluralistas e industrializados.

Constitui-se, portanto, uma hierarquia no sistema internacional, dirigida pelos países “avançados”. Em outras palavras, estabelecem-se outras relações de subordinação entre os Estados. Assim, até mesmo a poderosa União Soviética ou a China seriam colocadas em patamar inferior, *outcasts* no sistema internacional.

Mais do que isso, como os países ocidentais são os criadores dessas organizações internacionais, a autoridade da qual eles gozam como mantenedores da ordem internacional é, em grande medida, autoatribuída.

[...] the dominant institutions and characteristics of present international order are more likely to be mistaken as the only form of order by Europeans, or westerners generally, because that order is mainly their creation, the fruit of a predominantly western political tradition. (Clark, 1989, p.18)

A essa forma de hierarquia, chamamos *organizationally dependent hierarchy* ou hierarquia organizacional, em alusão ao papel fundamental que as organizações internacionais possuem: são as *gatekeepers*, guardiãs dos limites da região e que definem as regras de inclusão e exclusão. Qualquer Estado que queira fazer parte da região de interdependência complexa deve conforma-se às normas, regras e instituições que são previamente determinadas pelos “avançados”. Caso contrário, são desautorizados. Os “avançados”, por sua vez, são os juízes da ordem internacional, fazendo uso de sua autoatribuída superioridade moral (e política) para determinar tanto as regras internas à região, como as condições às quais os demais Estados devem conformar-se para serem aceitos.

O fato de determinados atores serem excluídos da região de interdependência significa que, na prática, sua capacidade de influenciar os regimes internacionais, principais intermediários entre a estrutura de poder e os processos de barganha, é nula. Em termos de fontes de interdependência assimétrica, são, portanto, extremamente vulneráveis, visto que as alterações no *framework* político serão conduzidas a sua revelia, exceto se possuírem capacidades militares significativas. Há sérios constrangimentos, portanto, para que seu poder potencial seja traduzido em resultados favoráveis nas negociações.

No caso específico do *international organization model*, pode-se afirmar que tais Estados são completamente desprovidos de capacidades organizacionais, visto que não compartilham das regras e normas, tão pouco fazem parte das instituições formais e informais da região.

Assim, a hierarquização do sistema internacional arquitetada por Keohane e Nye traduz-se na negação de recursos de poder àqueles que estão fora da região de interdependência.

Poder-se-ia imaginar que realmente seria mais interessante uma ordem internacional na qual a violência fosse restrita por meio de organizações internacionais. Há diversos autores, inclusive, que afirmam que as normas, regras e instituições constituídas pelos Estados são um grande avanço no sentido da paz e estabilidade do sistema internacional.

Reus-Smit, por exemplo, afirma que, internacionalmente, definir as condições sob as quais os Estados podem usar a força de forma legítima foi fundamental para a manutenção da paz e estabilidade da sociedade internacional. Tais condições são condensadas no que ele chama de “regime igualitário” (*equalitarian regime*), constituído pelos seguintes princípios:

First, recognised sovereign states are held to be legal equals, even if differences in capabilities are profound and certain institutional accommodations have been made to placate great powers. Second, sovereign equality gives all states a basket of governance rights internationally – enshrined in the general principle (if not in practice) of ‘one state, one vote’ – and rights of autonomy domestically, most notably the paired rights of self-determination and non-intervention. Third, to uphold these sovereign rights, the international use of force has been severely circumscribed. States may only use force in their relations with one another if (1) they are acting in self-defence, or (2) they are acting collectively to uphold international peace and security. Finally, in situations other than self-defence, decisions to use force must be made multilaterally through the Security Council of the United Nations. (Reus-Smit, 2005, p.71)

Há, contudo, realmente uma igualdade entre os Estados dentro da região de interdependência? Essa pergunta é extremamente relevante, visto que, para Keohane e Nye, haveria uma tendência à expansão da região de interdependência complexa, tanto para diversas áreas temáticas da política mundial, como também de forma a abarcar diversos Estados.

Table 6.6 [replicada abaixo] suggests three important propositions, which cannot be definitely proved on the basis of two issue areas, but which are supported by our study of money and oceans.

(1) With respect to the *trends in the conditions of world politics* over the past half century, the complex interdependence ideal type seems to be becoming increasingly relevant. The three most recent cases are all closer to complex interdependence than to realism.

(2) With respect to the relevance of theories of world politics, it seems quite clear that traditional theories based on overall structure models and economic process models explain regime change under realist conditions much better than under complex interdependence conditions. The traditional models are particularly weak for explanations of recent cases in which the conditions of complex interdependence, on the whole, applied.

(3) These two propositions together imply that traditional theories of world politics, as applied to oceans and monetary politics, are becoming *less useful*, and that new theories based on issue structure and international organization models will frequently be needed for understanding reality and framing appropriate policies. (Keohane & Nye, 1989, p.160-161)

Poder explicativo – overall structure e economic process		
Poder explicativo	Condições na área temática	
	Mais próximas ao realismo	Mais próximas à interdependência complexa
Alto	Oceanos, pré-1920 Oceanos, 1945-46 Monetária, 1944-48 Monetária, 1958	
Baixo		Monetária, 1925 Monetária, 1931 Oceanos, 1967 Monetária, 1971 Monetária, 1976

Figura 4: Poder explicativo - overall structure e economic process.

Fonte: Keohane & Nye, 1989, p.161.

Se realmente esta tendência se ampliasse, como nos indicam as informações acima, haveria duas possibilidades. Nas abordagens na linha de Reus-Smit, a expansão da região de interdependência por todo o globo significaria realmente a constituição de um mundo mais igualitário.

Todavia, outro panorama possível seria a emergência de outras formas de desigualdade dentro da região de interdependência. Walker nos aponta algumas considerações nesse sentido:

[...] while it is often tempting to assume that modern politics is predicated on assumptions about equality as a regulative norm, and thus to understand inequalities as aberrations from that norm that might somehow be eradicated in order to bring us back to our proper normative principles, it is necessary to understand how "the international" is already constituted, in principle, as a normative account of the proper relationship between equality and inequality. It expresses this relationship in the various ways politics and the state are distinguished from economics or "the market"; in the ways principles of sovereign equality and "domestic jurisdiction" are reconciled with principles of

great-power hegemony and various kinds of "intervention"; in the incorporation of a linear account of history as modernization and "development" into a structural account of international order that depends on various historical practices of exclusion that render specific practices of inclusion necessary and natural; and in the way the most basic premises of the states system affirm the primacy of the internal as the ground on which to affirm the inferiority of the external. (Walker, 2002a, p.10)

Ao olhar mais atentamente para *Power and Interdependence*, desta vez com foco na interdependência complexa, alguns conceitos apresentados pelos autores nos indicam que a última possibilidade prevalece. No capítulo seguinte, será explorada a questão da desigualdade na obra a partir dos conceitos apresentados pelos autores. Será argumentado que as desigualdades não apenas persistem, ainda que em outros termos, como também que a condição de possibilidade da própria interdependência complexa é a desigualdade entre os Estados, que, além de gerar distinções entre os que estão dentro ou fora da região, também estabelece discriminações entre os egressos da região onde imperam condições realistas.