

5. Conclusão

Em 2004, *The Preventive Use of Force* apresentou uma proposta que gerou perplexidade entre os conhecedores da produção acadêmica de Keohane: a criação de uma coalizão democrática, com autoridade superior inclusive ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, responsável pela decisão sobre o uso preventivo da força na cena mundial. O principal motivo do estranhamento foi o conteúdo cabalmente normativo do artigo: a proposta origina-se da suposta maior confiabilidade moral dos Estados democráticos.

Para explorar se houve, de fato, tamanha ruptura em relação aos trabalhos anteriores de Keohane, esta dissertação voltou-se para *Power and Interdependence*, escrita em parceria com Joseph Nye. A escolha da obra de 1977 deveu-se a sua relevância para a teoria das Relações Internacionais por ter sido um dos primeiros trabalhos a contestar a hegemonia da perspectiva realista e também porque diversos dos temas abordados, como interdependência, organizações e regimes internacionais, permaneceram alvo da atenção de Keohane no correr das décadas seguintes. Uma breve apreciação sobre as críticas feitas à obra nos permitiu constatar que havia um ponto cego no debate: o conteúdo normativo da proposta dos autores apresentada na década de 1970.

Apesar de terem declarado sua intenção de *explicar* a política mundial em condições de interdependência extensiva, a preocupação dos autores com *policy* e a intenção de auxiliarem a tomada de posição por parte dos decisores estadunidenses nos mostram que a proposta apresentada não pode ser limitada a mera descrição. Argumentou-se que, quando propõem “novas lentes” para se apreciar a política mundial, se afastando do Realismo e sugerindo outras condições mínimas para a (co)existência dos Estados, necessariamente fazem-se considerações normativas: a descrição confunde-se com prescrição.

Em *Power and Interdependence* afirma-se que a política mundial está em uma nova era, na qual o mundo havia se tornado interdependente em intensidade até então não observada. Consequentemente, a perspectiva realista, hegemônica entre as décadas de 1950 e 1960, necessitaria ser revista, atualizada, de forma a lidar com as mudanças pelas quais o mundo estava passando.

Em primeiro lugar, o conceito de poder deveria ser revisto, pois havia se tornado mais elusivo, seu cálculo mais complexo e suas fontes mais diversas. Os autores propuseram, então, definir poder não como algo tangível, possuído pelos Estados e associado diretamente às capacidades militares, mas em termos de potencial de controle sobre os *outcomes* das negociações. A interdependência assimétrica em suas três dimensões – militar, vulnerabilidade e sensibilidade – é apontada pelos autores como a principal fonte de poder nessa nova condição da política mundial.

A estrutura do sistema internacional pôde ser, então, redefinida em termos da distribuição das capacidades relevantes (para Keohane e Nye, fontes de interdependência assimétrica) entre os atores. Tais capacidades são traduzidas por meio do processo de barganha em resultados nas negociações.

A partir das considerações feitas pelos autores, percebemos que coexistem duas matrizes dentro das quais as relações entre os atores envolvidos na política mundial podem se desenvolver: (1) a realista, cujos pressupostos são que os Estados são unidades coesas e os principais atores da política mundial, que a força é um instrumento de política sempre efetivo e disponível para os Estados, e que existe uma hierarquia entre os temas da agenda internacional, encabeçada por questões de segurança militar; (2) a da interdependência complexa em que há uma multiplicidade de canais conectando as sociedades, não existe hierarquia fixa entre os temas da agenda internacional, e o uso da força é, em grande medida, vedado dentro da região na qual a interdependência complexa impera. Em cada uma delas, desenvolvem-se processos políticos distintos, que traduzem diferentemente os recursos de poder em resultados nas negociações.

Ao olharmos para a problemática da ordem internacional em *Power and Interdependence* a partir das constatações acima, percebemos que coexistem, portanto, dois arranjos de manutenção das condições mínimas para (co)existência entre os Estados, análogos às matrizes de relação identificadas no parágrafo acima: o arranjo realista, que atribui à possibilidade do uso da força o principal

sustentáculo da ordem internacional; e o da interdependência complexa, em grande medida oposto ao anterior por assumir que é exatamente o uso da força que ameaça a ordem e que, portanto, a força deve ser restrita por meio de organizações internacionais, i.e., conjunto de regras, normas e instituições. Logo, a coexistência desses dois arranjos no sistema internacional é fundamentalmente tensa.

Quando Keohane e Nye afirmam que a interdependência complexa irá progressivamente caracterizar a política mundial e que essa é uma mudança sistêmica, assumem implicitamente que a política mundial está pendendo para o lado da interdependência complexa. Em outras palavras, consideram que a ordem internacional deve ser garantida por meio das organizações internacionais, e a força deve ser restrita. A manutenção da ordem confunde-se com a manutenção das próprias organizações, desvelando a componente normativa da análise.

Ao fazerem esse movimento, os autores atribuem a determinados Estados chamados “avançados”, os liberais industrializados, a responsabilidade de manter a ordem internacional por meio da criação de organizações ou, em outras palavras, da criação da própria região de interdependência complexa. Discriminam, assim, entre Estados “avançados” que contribuem para a manutenção da ordem, e os demais que são, então, desqualificados, desautorizados, sendo os *outcasts*, *rogue states*, párias do sistema internacional. Instituem, portanto, uma hierarquia no sistema: distinguem entre os que estão dentro e fora da região de interdependência e, mais do que isso, garantem aos que estão dentro prerrogativas especiais como os mantenedores da ordem.

Nesse contexto, os regimes e instituições internacionais são os guardiões das fronteiras dessa *safe zone* por definirem as regras às quais os Estados devem se adequar se pretendem ingressar na região. Todavia, essas regras são previamente definidas em concordância com as preferências dos “avançados”. Sendo assim, os demais Estados são colocados frente a duas opções: (1) permanecerem fora da região, mais vulneráveis, tendo que depender apenas de seus atributos militares e desqualificados como atores capazes de contribuir para a ordem por serem desprovidos de capacidades organizacionais; ou (2) ingressarem na região em situação de maior sensibilidade, tendo que conformar-se às regras criadas pelos “avançados” e submeterem-se inclusive a intervenções.

Consequentemente, conclui-se que, em *Power and Interdependence*, há uma dupla desigualdade: entre aqueles que estão dentro e fora da região de interdependência; entre os que estão dentro da *safe zone*, divididos entre os “avançados” – que estabeleceram as regras e constituíram as organizações internacionais – e os demais. Além disso, exatamente as desigualdades geradas pela assunção normativa da obra que permitem aos “avançados” terem prerrogativas especiais para fundarem a região e as organizações internacionais. Em outras palavras, a desigualdade é condição de possibilidade da interdependência complexa e credora da aceção de ordem internacional advogada pelos autores.

Portanto, quando Keohane propõe a criação de uma coalizão democrática em 2004, ele nada mais faz do que propor abertamente aquilo que estava nas entrelinhas da obra de 1977: uma hierarquização do sistema internacional entre os liberais, supostamente dotados de maior confiabilidade moral e responsáveis, portanto, pela ordem internacional, e os demais Estados, colocados em patamar inferior. Ao contrário do que afirma Reus-Smit, ordem e hierarquia não são conceitos excludentes, mas essencialmente complementares na perspectiva de Keohane. Assim, proposta de 2004 não é incompatível com *Power and Interdependence*: o artigo advoga pela instituição de um regime que iria colocar sob os auspícios dos avançados inclusive o uso da força. Isso poderia significar uma melhoria ao projeto de 1977, ao colocar também as capacidades militares a favor das organizações internacionais, mas certamente não representa uma ruptura.

A apreciação da fortuna crítica sobre *Power and Interdependence* nos permitiu ver um ponto cego no debate: a discussão do teor normativo da obra. Esta dissertação buscou, então, explorar essa temática, fundamentando-se nos próprios conceitos apresentados pelos autores. Esta opção expõe um dos limites deste trabalho: ele está sujeito a algumas das mesmas críticas dirigidas a Keohane e Nye, em especial a falta de atenção à literatura existente sobre o tema e críticas conceituais. Contudo, espera-se que tais questões não interfiram significativamente na qualidade das conclusões aqui elaboradas.

A perplexidade gerada por *The Preventive Use of Force* serviu de estímulo para a investigação da proposta normativa de *Power and Interdependence*, sendo

a grande responsável pelo desenvolvimento desta dissertação. Um próximo passo possível seria investigar os caminhos abertos por este trabalho para a análise de outras obras de Keohane, em especial as que podem ser enquadradas na perspectiva neoinstitucionalista.

Por fim, espera-se que a dissertação tenha chamado a atenção do leitor para a importância de se atentar para as entrelinhas da obra. A atenção dada pelas perspectivas realistas às capacidades militares pode ser motivo de descontentamento e crítica de diversos estudiosos das relações internacionais por colocarem diversos Estados em posição de inferioridade no sistema internacional. Porém, também as lentes da interdependência complexa contemplam um mundo hierarquizado e as desigualdades sutis que organizam o argumento de *Power and Interdependence* possuem consequências indeléveis a produção e reprodução de formas de discriminação e exclusão na política mundial.