

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 1 | 2019

*Hierarquia Organizacional: uma
Crítica de Poder e Interdependência*

Felipe Bernardo Este

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

unesp 
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

HIERARQUIA ORGANIZACIONAL: UMA CRÍTICA DE *PODER E INTERDEPENDÊNCIA*

Felipe Bernardo Estre¹

Resumo: O artigo faz uma crítica de *Poder e interdependência*, publicada em 1977 por Robert Keohane e Joseph Nye, com o objetivo de desvelar o teor normativo da obra. Argumenta-se que, ao contrário do que os autores afirmam, os novos processos políticos que caracterizam a política internacional desde o início do século XX não necessariamente resultaram na diminuição da hierarquia no sistema internacional. Pelo contrário, as organizações internacionais permitem a articulação de outras formas de discriminação entre os Estados que não podem ser resumidas a fatores econômicos ou assimetrias de poder. O cerne da discussão sobre a hierarquia na obra de Keohane e Nye está no próprio conceito de interdependência complexa, o qual divide o sistema internacional entre os “avançados” e aqueles que não podem fazer parte desse grupo. As organizações internacionais, portanto, não seriam fatores que diminuiriam a hierarquia no sistema internacional, mas reproduziriam discriminações por meio da atribuição de “capacidades dependentes de organizações”.

Palavras-chave: Interdependência; hierarquia; ordem internacional.

ORGANIZATIONAL HIERARCHY: A CRITIQUE OF POWER AND INTERDEPENDENCE

Abstract: The article is a critic *Power and Interdependence*, published in 1977 by Robert Keohane and Joseph Nye, with the goal of exposing the normative content of the book. It is argued that, contrary to what the authors say, the new political processes that characterize international politics since the beginning of the twentieth century did not result necessarily in the decrease of international hierarchy. On the contrary, international organizations allow the articulation of other forms of discrimination among the states that cannot be reduced to economic factors or asymmetries of power. The core discussion about hierarchy in the work of Keohane and Nye is on the very concept of complex interdependence, which divides the international system between the "advanced" and those that cannot join this group. Therefore, international organizations would not be factors that decrease the hierarchy in the international

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo e pelo King's College London. Pesquisa realizada com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio. ORCID ID: 0000-0002-3518-2081. Email: festre@usp.br.

system but reproduce discrimination through the allocation of “organizationally dependent capabilities”.

Key words: Interdependence; hierarchy; international order.

I. Introdução

Quando se atenta para a bibliografia dos cursos de Relações Internacionais, poucos autores gozam de tanto prestígio quanto Robert Keohane. Onipresente nas grades curriculares, sua produção acadêmica, importante desde a década de 1970, versa sobre diversos temas, como instituições internacionais, hegemonia, interdependência e paz democrática. Sua contribuição para as teorias liberais é incontestável, seus estudos sobre os regimes e as organizações internacionais são referência até os dias de hoje.

Seu primeiro trabalho de maior destaque foi *Poder e interdependência*, escrito com Joseph Nye em 1977. Na obra, uma das primeiras a contestar a hegemonia da perspectiva realista na disciplina, os autores propõem a teoria da *interdependência complexa*, pretensamente mais apta a entender as mudanças por que o mundo estava passando na década de 1970, como o desenvolvimento do Estado de bem-estar social, os avanços tecnológicos nas comunicações e nos transportes, o aumento da capacidade destrutiva dos armamentos e os novos padrões de mobilização social.

Ainda que a obra tenha sido extensamente comentada e criticada nas décadas seguintes (ART, 1980; BALDWIN, 1978, 1979, 1980; COWHEY, 1978; HOLSTI, 1978; MICHALAK JR., 1979), percebe-se a ausência de discussão acerca da proposta normativa de *Poder e interdependência*, ponto cego do debate. Mais do que simplesmente descrever a ordem internacional, a apreciação crítica da obra nos permite identificar claro juízo em favor dos Estados chamados “avançados” – democracias liberais industrializadas – em detrimento dos demais Estados do sistema internacional. Além disso, as organizações internacionais reproduzem formas de discriminação entre os Estados, reforçam a hierarquia entre “avançados” e os demais.

Com base em uma crítica interna da obra e na apreciação crítica dos conceitos centrais – sensibilidade, vulnerabilidade, interdependência – argumenta-se que a intensificação da interdependência complexa não resulta, como defendem Keohane e Nye, na diminuição da hierarquia no sistema internacional. Mesmo que o uso da força torne-se menos efetivo, as organizações internacionais estabelecem outros mecanismos de discriminação entre os Estados, outras formas de hierarquia no sistema internacional, fundamentadas não na força, mas em capacidades de poder dependentes da participação nessas organizações.

Por ser uma obra extensamente presente nas ementas dos cursos de Teoria das Relações Internacionais, desvelar o teor normativo de *Poder e Interdependência* é fundamental para

desenvolver uma visão crítica dos argumentos dos autores, para que a hierarquia que pode ser produzida pelas organizações internacionais não seja ignorada.

II. Poder e interdependência

“Nós vivemos em uma era de interdependência”. Com essa frase, Keohane e Nye iniciam seu livro, no qual se propõem a discutir a política mundial em mutação. As principais características dessa “nova era” seriam que o poder, conceito fundamental para teóricos, analistas e tomadores de decisão, 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.

Keohane e Nye afirmam que, embora “interdependência” estivesse tornando-se progressivamente mais comum na imprensa e mesmo em discursos oficiais, o termo careceria de uma definição precisa. Para livrar-se dessas incoerências, os autores propõem defini-lo precisamente como um “conceito analítico”: “interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre Estados ou entre atores em diferentes Estados”² (KEOHANE; NYE, 1989, p.8). Tais efeitos seriam resultado das transações internacionais, ou seja, dos fluxos de capital, bens, pessoas e mensagens através de fronteiras.

Apesar de esses fluxos não serem em si algo novo, eles teriam se intensificado significativamente desde a Segunda Guerra Mundial. Além disso, não bastaria apenas que houvesse interação entre os atores para caracterizar uma situação de interdependência: seria necessário que esses fluxos ou essas transações implicassem custos ou constrangimentos. 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. Por fim, afirmam que, uma vez que tais relações incorreriam necessariamente em custos, elas restringiriam a autonomia dos atores.

Ainda que interdependência implique situações de dependência mútua, isso não significaria haver equilíbrio entre partes. Pelo contrário, normalmente tais situações seriam desbalanceadas, e exatamente essas assimetrias garantiriam a um ator capacidade de influenciar as ações dos demais. Quando se admite que a interdependência poderia ser uma fonte de

² Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.

influência para os Estados por poder restringir sua autonomia, Keohane e Nye abrem caminho para discutirem outra concepção de poder³.

Em *Poder e interdependência*, os autores desenvolvem uma teoria para se contrapor ao realismo, uma teoria mais precisa para analisar a política mundial. Com esse objetivo, concebem um sistema internacional no qual não apenas a *estrutura*, isto é, a distribuição das capacidades entre os atores, fosse relevante; mas também o *processo de barganha*, como essas capacidades são utilizadas nas negociações, seria fundamental.

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 o resultado das negociações [*outcomes*]” (KEOHANE; NYE, 1989, p.11).

Os recursos de poder poderiam ser bastante diversos, incluindo o apoio da opinião pública nacional ou internacional, os aliados políticos, os meios econômicos, a influência em organizações internacionais. O que esses recursos possuem em comum é a capacidade de desequilibrarem as relações de interdependência, gerando uma situação chamada *interdependência assimétrica*. Keohane e Nye concluem que a interdependência assimétrica é uma fonte de poder, na medida em que o ator menos dependente em uma relação conseguiria melhor influenciar o resultado de negociações.

Haveria três tipos de fontes de interdependência assimétrica: a militar, a sensibilidade, e a vulnerabilidade⁴. Apesar de o poder militar possuir maior dominância, seus custos são extremamente elevados. Como resultado das transformações pelas quais o mundo estava passando, em especial a intensificação da interdependência, a eficácia do poder militar seria menor em face às fontes não militares de assimetrias, que assumiriam papel fundamental. Consequentemente, os autores concluem que haveria uma diminuição da hierarquia no sistema

³ Ainda que “poder” seja um conceito central nas Relações Internacionais, não é o foco exclusivo deste trabalho. Para um aprofundamento dessa discussão, ver Art (1980), Clegg (1989), Dahl (1957), Guzzini (1993, 2000, 2005), Hindess (1996), Hirschman (1945), Kaplan e Lasswell (1950), Simon (1953).

⁴ Sensibilidade está relacionada a capacidade de resposta de um Estado a uma adversidade com meios próprios, isto é, sem que haja a implementação de políticas alternativas. Um Estado autossuficiente em petróleo, por exemplo, é menos sensível a um aumento do preço internacional desse produto do que um grande importador. Vulnerabilidade relaciona-se à capacidade de resposta de um Estado quando é a ele possível elaborar políticas de resposta a adversidades. No caso de um aumento do preço do petróleo, por exemplo, vulnerabilidade está associada não simplesmente ao preço, mas à possibilidade de buscar fornecedores alternativos ou fontes alternativas de energia.

internacional: “o efeito agregado dessas tendências contrárias no papel da força é *corroer a hierarquia baseada no poder militar*”.⁵ (KEOHANE; NYE, 1989, p.228, *grifo nosso*).

III. Ordem internacional

Argumenta-se que não é possível assumir que a intensificação da interdependência signifique automaticamente a diminuição da hierarquia internacional, pois quando Keohane e Nye mudam os termos para se analisar a política internacional, também devem mudar os termos para analisar hierarquia.

Hierarquia pode ser definida como uma forma de organização, seja formal ou informal, na qual há relações de subordinação entre seus membros em razão de graus diferentes de poder. Como afirma Dunne,

[...] a sociedade internacional sempre teve gradações de poder: potências mundiais, grandes potências, potências médias, potências menores e assim por diante. Em outras palavras, o sistema de Estados soberanos tem admitido historicamente várias hierarquias formais e informais [...].⁶ (DUNNE, 2003, p.305)

Se hierarquia é uma forma de organização, é razoável supor que haja alterações no ordenamento internacional em consequência das transformações na política mundial identificadas em *Poder e interdependência*. A questão fundamental, portanto, é desvelar os padrões hierárquicos que se constituem junto aos novos processos políticos que surgem com a intensificação da interdependência.

O ponto de partida para a discussão será uma das apresentações efetuadas na *Conferência sobre as condições de ordem mundial*⁷, ocorrida na Itália entre 12 e 19 de junho de 1965.

Stanley Hoffmann, na posição de relator da conferência, afirma que houve certa confusão, a princípio, sobre o próprio significado do termo “ordem”. Depois dos discursos

⁵ The net effect of these contrary trends in the role of force is to erode hierarchy based on military power.

⁶ [...] 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.

⁷ Em 1965, esse intrigante evento reuniu vinte e dois acadêmicos, intelectuais e políticos na Villa Serbelloni, Bellagio, Itália, sob a coordenação do sociólogo francês Raymond Aron, para discutir a ordem global. A conferência foi financiada pelo Congress for Cultural Freedom, grupo de advocacy anticomunista criado em 1950 e que, nas décadas seguintes, financiou diversos eventos pelo globo para “combater o comunismo” e divulgar a importância da liberdade intelectual. Exposições de arte, publicações, prêmios a músicos e artistas, conferências internacionais de alto nível: diversos eram os meios pelos quais a organização atuou. Em 1967, foi revelado que a United States Central Intelligence Agency (CIA) atuou para o estabelecimento e posterior financiamento do grupo. Apesar dos objetivos do Congress for Cultural Freedom serem bastante questionáveis, a Conferência de 1965 é um evento digno de nota pela qualidade das discussões e por ter reunido importantes personalidades, como

iniciais dos participantes, Raymond Aron, coordenador dos debates, se lançou à tarefa de desfazer o nó conceitual que se formara. Foram apresentadas cinco acepções de ordem: as duas primeiras, meramente descritivas, são (1) ordem como qualquer arranjo da realidade e (2) como a relação entre as partes dessa realidade; a terceira é apenas normativa, (3) ordem como as condições para a boa vida; as duas últimas, chamadas por Aron de “analíticas”, são normativas e descritivas: (4) ordem como as condições mínimas para a existência e (5) como as condições mínimas para coexistência (Aron *apud* Hoffmann, 1966).

Apesar de reconhecer todos os significados acima, Aron se posiciona a favor das acepções analíticas, pois ordem implicaria necessariamente uma dimensão descritiva e outra normativa: seria um arranjo com determinada finalidade, seja ela declarada ou não. Conclui que, mesmo implicitamente, as discussões sobre ordem internacional acompanham alguma concepção de “bem”.

Em *The Hierarchy of States*, Ian Clark discute ordem internacional de forma semelhante:

[...] como os estados se combinam para produzir uma situação nas relações internacionais que denominamos ordem internacional? Obviamente, em um nível, isso é principalmente uma tarefa descritiva. [...] Igualmente óbvio, isso só pode fornecer uma resposta parcial, porque é necessário antes de tudo chegar a alguma concepção do que se entende por ordem internacional. Além disso, tal concepção é quase inevitavelmente prescritiva, incorporando certas preferências de valor, pela simples razão de que a ordem em si não é normativamente neutra [...] (CLARK, 1989, p.13)

Fundamentar o debate sobre ordem internacional nessa perspectiva significa que a pergunta “quais as condições mínimas para a (co)existência dos Estados?” possui uma resposta dupla: de que forma se dá o arranjo dos Estados e qual sua finalidade.

IV. A ordem internacional de Poder e interdependência

Ao analisar as mudanças no regime para os oceanos e para o sistema monetário internacional os autores concluem que coexistem duas condições na política mundial: realismo

Raymond Aron, Henry Kissinger e Hélio Jaguaribe. A escolha da referência para introduzir a discussão sobre ordem internacional deve-se especialmente à qualidade do debate promovido por Stanley Hoffmann, então professor na Universidade de Harvard, e Raymond Aron, então lecionando em Sorbonne. O conteúdo integral dos pronunciamentos foi agregado no livro: HOFFMANN, Stanley (Org.). **Conditions of World Order**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1968.

⁸ [...] 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.

e interdependência complexa. Imaginar assim o sistema internacional poderia significar que há dois ordenamentos concorrentes, duas estruturas distintas. 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 restrito.

É possível, entretanto, conceber a estrutura internacional de forma a englobar as duas situações, pois os conceitos apresentados por Keohane e Nye não são excludentes.

A definição de estrutura internacional é apresentada logo no início da obra:

A estrutura de um sistema refere-se à distribuição de capacidades entre unidades similares. Nos sistemas políticos internacionais, as unidades mais importantes são os estados; e as capacidades relevantes foram consideradas como seus recursos de poder.⁹ (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:

Pode-se pensar nos governos como ligados não apenas por relações formais entre escritórios estrangeiros, mas também por laços intergovernamentais e transgovernamentais em muitos níveis - de chefes de governo em baixo. Esses laços entre os governos podem ser reforçados por normas que prescrevem o comportamento em situações particulares e, em alguns casos, por instituições formais. Usamos o termo organização internacional para nos referirmos a esses vínculos, normas e instituições de múltiplos níveis. Organização internacional neste sentido é outro tipo de estrutura política mundial.¹⁰ (KEOHANE; NYE, 1989, p.54)

Argumenta-se que é absolutamente possível enquadrar a “organização internacional” dentro da mesma lógica de estrutura como distribuição das capacidades relevantes, isto é, recursos de poder, entre os Estados.

V. Ordem, poder e interdependência complexa

Um dos pontos principais da obra de Keohane e Nye é a problematização do conceito de poder para adequá-lo às condições de interdependência. Para os realistas, a estrutura do

⁹ 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.

¹⁰ 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

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 teriam tornado a abordagem tradicional 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 mais elusivo. Se a estrutura era dada pela distribuição das capacidades 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*.

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 de a ordem internacional englobar ambos os padrões, ela não é cindida. Há apenas uma ordem, uma estrutura, mas os Estados podem se relacionar orientando-se por princípios do realismo ou da interdependência complexa.

Como, então, seria mantida a ordem em condições realistas? Duas possibilidades são aventadas na obra. Em primeiro lugar, via equilíbrio de poder: o equilíbrio de poder possível em condições realistas seria entre as fontes militares de interdependência assimétrica. Em segundo lugar, via hegemonia: o Estado mais forte 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). Em ambos os casos, o principal recurso de poder dos Estados seria a fonte militar de interdependência assimétrica.

O segundo arranjo, que ganha destaque a partir de meados do século XX, é o da interdependência complexa. A intensificação da interdependência estaria intimamente relacionada com a alteração do papel das capacidades militares. Os autores destacam as seguintes questões:

A mudança no papel da força militar está relacionada a tendências na destrutividade da tecnologia militar e padrões de mobilização social. [...] O uso da força tornou-se mais oneroso para os principais Estados por meio de quatro condições: riscos de escalada nuclear; resistência por pessoas em países pobres e fracos; efeitos incertos e possivelmente negativos sobre o alcance das

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.

metas econômicas; e opinião interna oposta aos custos humanos do uso da força.¹¹ (KEOHANE; NYE, 1989, p.228).

A resposta dada pelos autores a essas novas condições é a teoria da interdependência complexa, cujos três pressupostos são a presença de múltiplos canais conectando as sociedades, a inexistência de uma hierarquia fixa de temas na agenda internacional e diminuição da eficácia do uso da força (KEOHANE; NYE, 1989, p.20-22).

Há significativas diferenças em relação ao arranjo realista. Ademais, configuram-se novos processos políticos, fundamentais para se entender a manutenção da ordem em tais condições. Os novos processos políticos, como as estratégias de articulação [*linkage*], a definição de agenda, as relações transnacionais e transgovernamentais e o papel destacado das organizações internacionais, diminuiriam a utilidade do uso da força.

Como, então, é garantida a (co)existência dos Estados em face à ineficiência do recurso à força? A resposta, que engloba todos os processos políticos novos indicados acima, pode ser resumida em um fator: organizações internacionais (KEOHANE; NYE, 1989, p.35-36). Nessa situação, as capacidades relevantes dos Estados são as fontes não militares de interdependência assimétrica, isto é, sensibilidade e vulnerabilidade. Da mesma forma, também o enquadramento político no qual os Estados agem não pode ser desprezado.

VI. O teor normativo de Poder e interdependência

Para o leitor menos criterioso, talvez não houvesse juízo de valor na abordagem de Keohane e Nye sobre os dois padrões de relacionamento entre os Estados. Afinal, seriam apenas descrições do que ocorre na política mundial. Contudo, como dito anteriormente, descrição não pode ser dissociada de prescrição: o arranjo ao qual chamamos “ordem” possui determinada finalidade.

Ao detalhar os dois padrões possíveis de relacionamento entre Estados, a grande diferença entre as duas abordagens é referente ao papel do uso da força na manutenção da

¹¹ 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.

ordem. Tal constatação é pouco surpreendente, visto que a preocupação central da maioria das tentativas de se criar ordem no sistema internacional restringir uso da força na política mundial.

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 de fato a ordem internacional: a interdependência complexa. O padrão realista, portanto, geraria instabilidade e os Estados que não aderissem à região de interdependência complexa, permanecendo fora das organizações internacionais e agindo segundo o padrão realista, poderiam ser classificados como párias no sistema internacional, que não contribuem para a manutenção da ordem. A opção de Keohane e Nye pelo arranjo da interdependência e sua rejeição do realismo é evidente.

Identifica-se 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 podemos ignorar, porém, que são os próprios Estados que criam essas organizações, que sustentam a interdependência complexa. Mas nem todos os Estados participam na mesma intensidade desse processo: os criadores dessas instituições têm papel preponderante.

Ao atribuírem tamanha relevância às organizações e ao desqualificar o uso da força, os autores conferem a defesa da ordem internacional aos Estados que criam essas instituições e que delas fazem parte. Os Estados que estão fora da região de interdependência devem escolher: permanecer num mundo de violência, de desordeiros e de criadores de instabilidade, semelhante ao estado de natureza hobbesiano; ou ingressar na segura e organizada região de interdependência. Ademais, os que ficam de fora são desautorizados por supostamente não contribuírem para a manutenção da ordem.

Quais seriam os principais membros, os criadores da região de interdependência? Para Keohane e Nye, são os “avançados”, os “Estados industriais avançados”, os “países pluralistas democráticos”, “democracias ocidentais” (KEOHANE; NYE, 1989, p.25-29 *passim*). São citados nominalmente Estados Unidos, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Canadá e Austrália. Dentre as organizações internacionais, destacam-se a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Fundo Monetário Internacional e a Comunidade Europeia, nas quais esses países possuem papel preeminente. Mesmo admitindo-se a diminuição da hierarquia internacional em termos militares, persiste ao menos outra forma de hierarquização no sistema internacional, a favor dos Estados “avançados”.

Os dois possíveis arranjos, o realista e o da interdependência complexa, podem ser encarados não como simples resultado de um ou outro conjunto de pressupostos, mas sim como

divisores o sistema internacional entre aqueles que contribuem ou não para a manutenção de uma determinada acepção de ordem internacional, entre párias atrasados e os protetores da ordem avançados, pluralistas e industrializados. Constitui-se, portanto, uma hierarquia no sistema internacional encabeçada pelos países “avançados” e estabelecem-se outras relações de subordinação entre os Estados.

Além disso, como os países “avançados” são os criadores dessas organizações internacionais, a autoridade da qual eles gozam como mantenedores da ordem internacional é, em grande medida, autoatribuída:

[...] as instituições dominantes e as características da ordem internacional atual são mais propensas a serem confundidas como a única forma de ordem pelos europeus, ou ocidentais em geral, porque essa ordem é principalmente sua criação, o fruto de uma tradição política predominantemente ocidental.¹² (CLARK, 1989, p.18)

A essa forma de hierarquia, chamamos *hierarquia organizacional*, em alusão ao papel fundamental que as organizações internacionais possuem: são as 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 foram previamente estabelecidas pelos “avançados”, caso contrário, é desautorizado. Os “avançados”, por sua vez, seriam os juízes da ordem internacional, fazendo uso de sua autoatribuída superioridade para determinar tanto as regras internas à região, como as condições às quais os demais Estados devem conformar-se para serem aceitos.

Os Estados excluídos da região de interdependência são vulneráveis, visto que as alterações no contexto político serão conduzidas a sua revelia, exceto se possuírem capacidades militares significativas. Há sérios constrangimentos para que seu poder potencial seja traduzido em resultados favoráveis nas negociações. Assim, a hierarquização do sistema internacional traduz-se na negação de recursos de poder àqueles que estão fora da região de interdependência.

Pode-se 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, 2005). Há, contudo, uma igualdade entre os Estados dentro da região de interdependência? Se realmente esta tendência se ampliasse, como nos indicam as informações acima, haveria duas

¹² 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.

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, nota-se a emergência de outras formas de discriminação dentro da região de interdependência.

VII. Poder, interdependência e hierarquia

Na obra, a discussão sobre hierarquia parece resumir-se às diferenças econômicas ou em termos de capacidades militares entre os atores, ou seja, diferenças essencialmente materiais entre os Estados. As organizações internacionais agiriam de forma a organizar as relações entre os Estados, amenizando hierarquizações.

Argumenta-se, porém, que a própria criação das organizações internacionais, da região de interdependência, fundamenta-se em outras formas de discriminação que não podem ser resumidas a assimetrias materiais: são fundamentalmente políticas. Quando Keohane e Nye atribuem a essas organizações o papel de mantenedoras da ordem, elas também se tornam reprodutoras dessas discriminações. Os “avançados” são menos vulneráveis e menos sensíveis que os demais, pois as normas, regras e instituições responsáveis pela manutenção da ordem são por eles constituídas. Essas regras, normas e instituições contribuem para a própria manutenção da hierarquia estabelecida por cristalizarem o contexto político.

Os Estados que adentrarem posteriormente as organizações deverão adequar-se às regras já estabelecidas. A essa capacidade de poder resultante da posição ocupada pelos Estados nas organizações internacionais chamamos “capacidades dependentes de organizações” [*organizationally dependent capabilities*]. Assim, em termos de capacidades dependentes de organizações, Estados que ingressam nesses arranjos tardiamente estão em desvantagem em relação aos que constituíram inicialmente a região: são mais sensíveis e mais vulneráveis. A esses “não avançados”, restam duas escolhas: permanecer fora da região de interdependência, num mundo de instabilidade, onde podem contar apenas com suas capacidades militares e são desautorizados frente àqueles que seriam responsáveis pela manutenção da ordem; ou ingressar na região de interdependência, mas aceitando as regras que já foram previamente determinadas pelos “avançados”. A situação dos novos membros é de maior sensibilidade ou de dotação inferior de capacidades dependentes de organizações. São também mais vulneráveis, pois a

tentativa de mudar as regras do jogo sem o aval dos criadores das organizações poderia facilmente ser interpretada como uma ameaça à ordem.

Há uma dupla hierarquia, pois a restrição à autonomia dos Estados em consequência da intensificação da interdependência não é uniforme. Há uma dupla discriminação na política mundial: (1) entre os que estão dentro e fora da região de interdependência e (2) entre aqueles que criaram a região e suas organizações internacionais – os “avançados” – e os demais, que possuem menos capacidades dependentes de organizações.

Criam-se, portanto, três categorias de Estados na política mundial: os que estão fora da região de interdependência, e os que estão dentro, divididos em “avançados” e os demais, “atrasados”. Esse é a hierarquia constitutiva de *Poder e interdependência*.

VIII. Conclusão

Argumentou-se que o cerne da discussão sobre a hierarquia na obra de Keohane e Nye não deve ser buscado apenas em disparidades econômicas ou militares, mas na própria interdependência complexa, que impacta diretamente na forma desigual de dotação de capacidades dependentes de organizações.

Se poder pode ser definido como “capacidade de influenciar os resultados das negociações”, percebe-se que as transformações pelas quais a ordem internacional passava na década de 1970 forneceram aos Estados outro recurso de poder além do militar. Os diferentes graus de interdependência entre os Estados gerariam assimetrias, que poderiam ser exploradas para se alcançar objetivos políticos, para influenciar outros atores. Nesse contexto, ganhariam destaque as organizações internacionais, supostamente capazes de diminuir a hierarquia do sistema internacional. A constituição dessas instituições, contudo, pressupõe não apenas Estados que tenham interesse em conter o uso da força, mas também aqueles recursos para criar instituições. Tais pré-requisitos são encontrados apenas, para Keohane e Nye, nos países “avançados”, que assumem o topo da hierarquia no sistema internacional ao definirem as regras do jogo.

Para um Estado ser qualificado como “avançado”, são necessários dois requisitos, um material e um normativo. Materialmente, deve ter recursos econômicos, essenciais para a criação das organizações internacionais e, conseqüentemente, da região de interdependência complexa. Há, contudo, uma prescrição de conduta clara, também essencial para obterem o status de “avançados”: devem ser pluralistas liberais democráticos, de cultura política ocidental, e de industrialização antiga. O Sul Global seria “não avançado”, cabendo a esses países ou se

adequarem às regras já estabelecidas e ingressarem nas organizações que restringem o uso da força, ou se sujeitarem à violência fora da região de interdependência complexa.

Conclui-se que não há em *Poder e interdependência* diminuição da hierarquia no sistema internacional. Há não apenas hierarquização entre “avançados” e “não avançados”, mas também entre os que estão dentro e os que estão fora da região de interdependência, dos que participam ou não das organizações internacionais. Além de diferenças materiais, persistem na obra de Keohane e Nye outras formas de discriminação, de hierarquização entre os Estados, que são fundamentais para que a própria região de interdependência seja criada e se perpetue, e que atribuem aos Estados liberais direitos diferenciados por supostamente serem os únicos capazes de garantir a manutenção da ordem internacional.

Este trabalho não pretende advogar contra organizações internacionais. É necessário, contudo, atentar para a possibilidade de instituições reproduzirem hierarquias. Seguramente os cursos de teoria das Relações Internacionais devem mencionar *Poder e interdependência*, mas devem também adotar uma postura crítica e levar em conta a posição do Brasil enquanto país do Sul Global. Não podemos reproduzir acriticamente hierarquizações; precisamos atuar para que o sistema internacional seja efetivamente mais plural e inclusivo.

IX. Referências

- ART, Robert. To What Ends Military Power? **International Security**, v.4, n.4, p.3-35, 1980.
- BALDWIN, David. Review. **The American Political Science Review**, v.72, n.3, p.1165-1168, 1978.
- BALDWIN, David. Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies. **World Politics**, v.31, n.2, p.161-194, 1979.
- BALDWIN, David. Interdependence and Power: A Conceptual Analysis. **International Organization**, v.34, n.4, p.471-506, 1980.
- COWHEY, Peter. Review. **Political Science Quarterly**, v.93, n.1, p.132-134, 1978.
- CLARK, Ian. **The Hierarchy of States**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- CLEGG, Stewart. **Frameworks of Power**. Londres: Sage, 1989.
- DAHL, Robert. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v.2, n.3, p.201-215, 1957.
- DUNNE, Tim. Society and Hierarchy in International Relations. **International Relations**, v.17, n.3, p.303-320, 2003.
- GUZZINI, Stefano. Structural Power: the limits of neorealist power analysis. **International Organization**, v.47, n.3, p.443-478, 1993.

- GUZZINI, Stefano. The use and misuse of power analysis in international theory. In: PALAN, Ronen (Ed.). **Global Political Economy: Contemporary Theories**. Nova Iorque: Routledge, 2000.
- GUZZINI, Stefano. The concept of power: a constructivist analysis. **Millenium**, v.33, n.3, p.495-522, 2005.
- HINDESS, Barry. **Discourses of Power: From Hobbes to Foucault**. Oxford: Blackwell, 1996.
- HIRSCHMAN, Albert. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Berkeley: University of California Press, 1945.
- HOFFMANN, Stanley. Report of the Conference on Conditions of World Order: June 12-19, 1965, Villa Serbelloni, Bellagio, Italy. **Daedalus**, v.95, n.2, p.445-478.
- HOLSTI, Kal. A New International Politics? Diplomacy in Complex Interdependence. **International Organization**, v.32, n.2, p.513-530, 1978.
- KAPLAN, Abraham & LASSWELL, Harold. **Power and Society**. New Haven: Yale University Press, 1950.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. Power and Interdependence Revisited. **International Organization**, v.41, n.4, p.725-753, 1988.
- KEOHANE, Robert. **Power and Interdependence**. 2ª edição. Nova Iorque: Longman, 1989.
- MICHALAK JR., Stanley. Theoretical Perspectives for Understanding International Interdependence. **World Politics**, v.32, n.1, p.136-150, 1979.
- MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial, Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- REUS-SMIT, Christian. Liberal hierarchy and the licence to use force. **Review of International Studies**, v.31, n.1, p.71-92. 2005.
- SIMON, Herbert. Notes on the Observation and Measurement of Political Power. **The Journal of Politics**, v.15, n.4, p.500-516, 1953.

Recebido em: setembro/2018.

Aprovado em: março/2019.