

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio Econômico
Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais

ELISA HEMING BASTOS

A hegemonia norte-americana enquanto instrumento de estabilidade internacional:
Crítica de algumas concepções de Economia Política Internacional

Florianópolis, 2013

ELISA HEMING BASTOS

**A HEGEMONIA NORTE-AMERICANA ENQUANTO INSTRUMENTO DE
ESTABILIDADE INTERNACIONAL**

Crítica de algumas concepções de Economia Política Internacional

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientador (a): Prof. Dr. Rabah Benakouche

Florianópolis, 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota _10_ à aluna Elisa Heming Bastos na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rabah Benakouche
Orientador

Prof^a. Dr^a. Karine de Souza Silva
Membro 1

Prof. Saulo de Castro Lima
Membro 2

Aos meus pais, Lenir e Júlio,
por me fazerem sentir amada e capaz.

“Theory is always *for* someone and *for* some purpose.” (Robert W. Cox)

RESUMO

BASTOS, Elisa Heming. **A hegemonia norte-americana enquanto instrumento de estabilidade internacional: Crítica de algumas concepções de Economia Política Internacional**. Monografia – Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Este trabalho apresenta três principais teorias norte-americanas de Economia Política Internacional e suas respectivas noções de hegemonia mundial, contrapondo-as à teoria crítica da EPI, principalmente a de Robert W. Cox e a de Susan Strange. As três obras estudadas foram: *The World in Depression*, de Charles P. Kindleberger, *International Regimes*, de Stephen D. Krasner, e *Power and Interdependence*, de Robert O. Keohane e Joseph Nye Jr. Essas teorias norte-americanas de Economia Política Internacional possuem um caráter ideológico dominante ao defender uma liderança mundial como necessária para a garantia da estabilidade política e econômica internacional. A ordem hegemônica moderna possui as Organizações Internacionais como principal instrumento de manutenção da hegemonia, esta última nos termos do conceito Gramsciano.

Palavras-chave: Hegemonia; Estabilidade econômica internacional; Estados-Unidos; Economia Política Internacional; Conceito de hegemonia Gramsciano.

ABSTRACT

BASTOS, Elisa Heming. **The American hegemony as an instrument of international stability: Critic of some conceptions of the International Political Economy**. Monograph - Economic Sciences Course. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

This paper presents three main American theories of International Political Economy and their respective notions of global hegemony, contrasting them to the critical theory of IPE, especially Robert W. Cox and Susan Strange. The three works were: *The World in Depression*, of Charles P. Kindleberger, *International Regimes*, of Stephen D. Krasner, and *Power and interdependence*, of Robert O. Keohane and Joseph Nye Jr. These American theories of International Political Economy have an ideological dominant character in defending a global leadership as necessary to assure the international political and economic stability. The modern hegemonic order has the International Organizations as the main instrument for the maintenance of hegemony, the latter under the Gramscian concept.

Key-words: Hegemony; International economic stability; United States; International Political Economy; Gramsci's hegemony concept.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EPI – Economia Política Internacional

ONU – Organização das Nações Unidas

FMI – Fundo Monetário Internacional

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

EUA – Estados Unidos da América

ONGs – Organizações Não-Governamentais

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

OI – Organização Internacional

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Regimes Internacionais como variáveis intermediárias.....	19
Figura 2: Regimes Internacionais como causa e efeito dos resultados.....	21
Figura 3: Interdependência assimétrica e seus usos.....	36
Figura 4: Modelo de Organização Internacional de mudança de regime.....	47

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	10
1.2 OBJETIVOS.....	12
1.2.1 Objetivo Geral.....	12
1.2.1 Objetivo Específico.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA.....	13
1.4 METODOLOGIA.....	14
1.5 PLANO E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO.....	15
2 THE WORLD IN DEPRESSION.....	16
3 INTERNATIONAL REGIMES.....	21
4 POWER AND INTERDEPENDENCE.....	33
5 ELEMENTOS CRÍTICOS DO CONCEITO DE HEGEMONIA.....	62
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS BÁSICAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

O mundo está cada vez mais internacionalizado, integrado, globalizado. Dificilmente passa-se um dia sem ouvir uma notícia internacional que, provavelmente, tenha algum impacto, ainda que indireto, sobre nosso mundo imediato. As relações políticas e econômicas no cenário internacional são hoje essenciais para o estudo das ciências sociais e suas informações são acessadas facilmente pela sociedade em geral. Essa é a característica da nova era da informação global em que estamos vivendo, a qual está rapidamente mudando o mapa mundial (NYE JR., 2012).

As relações internacionais ganharam seu espaço no mundo acadêmico logo após a Primeira Guerra Mundial, e sofreram muitas mudanças ao longo do século XX. Entre as marcas profundas no século passado que proporcionaram essas mudanças, merecem ser destacadas o cenário bipolar da Guerra Fria, a crise do petróleo, o colapso do socialismo, o avanço sem limites do capitalismo, a revolução tecnológica e o desenvolvimento da rede de informação planetária. Nesse contexto, ocorre um enfraquecimento do Estado-nação, ou seja, houve uma aceleração mundial dos processos pelos quais as instituições capitalistas libertam-se das soberanias nacionais e promovem a organização do mercado de acordo com seus interesses. Surgem como atores principais as corporações transnacionais, os organismos internacionais, como a ONU, e o capital controlado pelos poderosos banqueiros e instituições ligadas ao sistema financeiro mundial, como o FMI, o Banco Mundial e o BIRD.

O último século sofreu, enfim, uma transformação social radical, cujo resultado foi um cenário de disputa acirrada do controle dos principais mercados do mundo, originada pela reprodução ampliada do capital em escala global, pela maximização da produtividade e de seu lucro, pela nova divisão internacional do trabalho e pela total mudança nos fluxos comerciais internos e externos, os quais passaram a operar globalmente e a exigir uma nova dinâmica de regulação financeira (OLIVEIRA, 1998).

Nesse contexto de tramas sociais complexas, de disputas políticas e econômicas no cenário mundial, as noções de dominação, imperialismo, liderança ou hegemonia são abordadas por diversos autores, muitas vezes com equivalência de significado, relacionando-as às diferentes situações históricas de dominação de um Estado sobre outros. Esse tema está presente principalmente na nova Economia Política Internacional, que se institucionalizou apenas nos anos 1970, quando do fim do modelo de Bretton Woods e a primeira crise do petróleo, após um século de negligência mútua entre as ciências políticas e econômicas. Junto do tema hegemonia, vem o debate sobre o suposto declínio do poder norte-americano, que persiste desde a década de 1970 como um dos mais importantes e contraditórios.

Dentro deste debate sobre hegemonia e poder nas relações internacionais, existem muitas teorias que não consideram na sua devida proporção a dimensão econômica. Numa perspectiva norte-americana, há autores destacados que fazem essa correlação, os quais foram escolhidos para análise nesta monografia. São eles Charles Kindleberger, Stephen Krasner, Robert Keohane e Joseph Nye Jr. Esses quatro autores são os principais representantes da primeira geração da escola norte-americana de Economia Política Internacional. Eles desenvolvem aparentemente esquemas teóricos opostos, mas na verdade sustentam a mesma tese: a manutenção da dominação dos Estados Unidos nas relações internacionais como instrumento de estabilidade econômica mundial.

Charles Kindleberger, em seu livro *The World in Depression*, de 1973, foi o primeiro a lançar a ideia de que a economia internacional não poderia funcionar sem *leadership*, ou seja, sem uma economia dominante. Esse livro é resultado de um estudo clássico sobre a Grande Depressão nos anos 1930, com a finalidade de compreender a crise da década de 1970. Kindleberger concluiu que a causa principal para a longevidade e profundidade da grande depressão foi o fato de a Grã-Bretanha não conseguir mais assumir a responsabilidade de estabilizar a economia mundial e os EUA não se disporem a assumi-la. Mesmo partindo dos pressupostos liberais, Kindleberger admite que em situações de crise um Estado líder se faz necessário a fim de garantir a estabilidade econômica mundial (KINDLEBERGER, 1986).

A teoria de Kindleberger foi ao mesmo tempo retomada e negada pelos teóricos dos regimes internacionais, cujas ideias estão organizadas no livro *International Regimes*, de 1983, por Stephen Krasner. Para esses autores, quando um Estado se encontra em posição dominante em relação aos demais, como foi o caso dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra, ao buscar seus próprios interesses, ele fornece bens públicos essenciais ao

funcionamento eficiente do sistema. O *hegemon* inscreve seus interesses nas próprias regras do jogo do sistema internacional, ou seja, os regimes internacionais (KRASNER, 1983).

Já Robert Keohane e Joseph Nye, em seu livro *Power and Interdependence: world politics in transition*, cuja primeira edição é de 1977, apresentam a tese de que a liderança de um Estado é benéfica para todos os atores participantes do sistema internacional, uma vez que há uma interdependência entre eles. Porém, quanto mais interdependentes, mais essa liderança é compartilhada por vários Estados e a estabilidade e eficiência dos regimes internacionais é garantida por todos os atores.

Tendo em vista essas três obras, torna-se evidente a ideia implícita de que a hegemonia norte-americana é indispensável à manutenção da ordem e estabilidade mundial, e que essa hegemonia seria benéfica à comunidade internacional no seu conjunto. Faz-se necessária, portanto, uma abordagem crítica sobre essa perspectiva norte-americana a partir das teorias de Robert Cox e Susan Strange, expoentes da escola britânica de Economia Política Internacional. Cox apoia-se no pensamento de Gramsci ao desenvolver uma economia política crítica do capitalismo mundial moderno, trazendo o conceito de hegemonia gramsciano para as relações internacionais.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar e comparar as teses básicas dos autores Charles Kindleberger, Stephen Krasner, Robert Keohane e Joseph Nye Jr, assim como criticá-las a fim de mostrar suas limitações e a sua implícita carga ideológica dominante.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos são:

- Apresentar as ideias principais dos livros estudados: *The world in Depression*, *International Regimes* e *Power and Interdependence*.
- Apresentar a concepção de hegemonia de cada um deles e o contexto em que ela surge.
- Apresentar algumas críticas pontuais direcionadas a cada obra;
- Identificar e analisar as ideias em comum e as divergentes, no que diz respeito à hegemonia estadunidense como instrumento de estabilidade, criticando-as com argumentos fundamentados nas teorias críticas da Economia Política Internacional.

1.3 JUSTIFICATIVA

Apesar de o tema hegemonia norte-americana constar nos debates da atualidade, as suas características e o seu possível declínio não foram estudados durante os cinco anos cursados em Ciências Econômicas. Assim, a presente monografia torna-se de extrema relevância, dado o interesse da autora pelas relações internacionais. Buscou-se obras ainda não traduzidas para o português, e com isso pretende-se colaborar com o meio acadêmico brasileiro a partir de um maior conhecimento das teorias norte-americanas que tentam justificar a sua posição hegemônica.

Na área de Relações Internacionais, predominam as concepções fundadas e voltadas às questões de segurança, população e direitos humanos. Autores que trabalham essas questões não consideram na sua devida proporção a dimensão econômica. E quando encontramos autores que mesclam Relações Internacionais e Economia, estes tem uma visão norte-

americana, ou seja, defendem a manutenção do status quo. Neste sentido, é importante fazer uma pesquisa que englobe o aspecto econômico, relacionando-o com o político, a fim de trazer uma análise mais completa e consistente com a realidade.

1.4 METODOLOGIA

Sob o ponto de vista dos procedimentos e das técnicas utilizadas, este trabalho é classificado como uma pesquisa bibliográfica. Serão utilizados materiais já elaborados, a saber, livros de leitura corrente, principalmente obras de divulgação, e periódicos científicos.

De acordo com os objetivos traçados nesta monografia, a pesquisa realizada pode ser classificada como exploratória, uma vez que ela proporcionará maior familiaridade com o tema-problema em questão, explicitando-o e analisando-o. Este tipo de pesquisa tem como objetivo o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, considerando os mais variados aspectos relativos ao fato estudado (GIL, 2007, p.41).

Quanto à abordagem da pesquisa, esta é de caráter qualitativo, pois se utilizará de métodos indutivos, objetivando a descoberta, a identificação, a descrição detalhada e aprofundada dos fenômenos. Uma pesquisa qualitativa “procura reduzir a distância entre a teoria e os dados, entre o contexto e a ação, usando a lógica da análise fenomenológica, isto é, da compreensão dos fenômenos pela sua descrição e interpretação (!)” (TEIXEIRA, 2005, p. 137).

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

A presente monografia está estruturada em seis capítulos. Após este primeiro capítulo introdutório, o segundo apresenta a teoria elaborada por Charles P. Kindleberger na sua obra *The World in Depression*, assim como aborda a sua noção de hegemonia ao longo do texto. O terceiro capítulo aborda as principais ideias dos autores dos artigos incluídos no livro *International Regimes*, organizado e editado por Stephen D. Krasner. Em uma seção separada (3.1), traz as críticas de Susan Strange aos teóricos desse livro. O quarto capítulo é dedicado à obra *Power and Interdependence*, de Robert Keohane e Joseph Nye. A fim de não tornar a monografia tão extensa, foi escolhido *Power and Interdependence* para uma apresentação mais aprofundada da teoria, sendo que o quarto capítulo está dividido em cinco seções: 4.1) Poder e Interdependência; 4.2) Interdependência Complexa; 4.3) Regimes Internacionais; 4.4) A concepção de hegemonia na interdependência e 4.5) Críticas a *Power and Interdependence*. No quinto capítulo são abordados os três livros na sua concepção de hegemonia juntamente com o conceito de hegemonia de Gramsci e sua conexão com as relações internacionais da atualidade. O sexto e último capítulo traz algumas considerações finais.

2 THE WORLD IN DEPRESSION

Com a finalidade de compreender a grande depressão dos anos 1930, Charles Poor Kindleberger desenvolve em 1973 o livro *The World in Depression: 1929-1939*. Contrapondo as teorias da época que possuíam o mesmo objetivo, a explicação de Kindleberger está centrada na ideia de que a depressão foi enraizada num complexo e sistemático conjunto de causas parcialmente monetárias (ou pelo menos financeiras) e de dimensão internacional (KINDLEBERGER, 1986, p.2).

Basicamente, o autor critica duas correntes que, juntamente com a sua, foram as três primeiras visões sobre o tema da crise de 1929. A primeira, de Paul Samuelson, sugere que a queda da bolsa de Nova Iorque foi um dos vários fatores fortuitos que refletiram na depressão dos anos 1930, ou seja, que tudo não passa de um mito ou de um acidente. Segundo Kindleberger, esta perspectiva não é satisfatória, uma vez que crises financeiras tem ocorrido com certa regularidade desde o século XIX até o fim da Segunda Guerra Mundial. Várias dessas crises se transformaram em grandes depressões¹. Algumas com as mesmas origens e características, outras não (KINDLEBERGER, 1986, p.2).

A segunda corrente de pensamento seria a monetarista, de Milton Friedman, segundo a qual a depressão de 1929 não teve nada de acidental. Os monetaristas encontram a origem da crise nos Estados Unidos, nos fatores monetários ao invés dos reais, na política ao invés da natureza das instituições, na economia nacional ao invés do sistema internacional. Para Kindleberger, esta visão está incorreta, pois além de eles desconsiderarem fatores externos, excluem dois importantes fatores nacionais: a especulação no mercado de ações e o atraso na aprovação do Glass-Steagal Act de 1932. Tendo isso em vista, seria mais que provável ocorrer uma recessão:

There would doubtless have been a recession or a depression with perfect monetary policy or with a money supply that grew in the United States at some optimal pace. But Friedman's explanation of the 1929 worldwide Great Depression is national, monetary and related to a policy decision. It is

¹ Para mais detalhes ver em KINDLEBERGER, Charles P. *Manias, Pânico e Crashes: Um histórico das crises financeiras*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

unicausal. In my judgment it is wrong. Recently monetarists have been admitting one international aspect to their analysis: the Smoot-Hawley Act. The concession is slight, however, and the analysis remains almost wholly dependent on the quantity theory of money. (KINDLEBERGER, 1986, p.4)

Se Kindleberger nega qualquer causa única e também eventos fortuitos ou acidentais como explicações para a grande depressão dos anos 1930, ele se vê enfrentando várias questões cruciais: como e onde a depressão se originou e porque ela se espalhou tanto, foi tão profunda e durou tanto tempo? Assume-se que a resposta para onde a depressão originou-se é limitada aos Estados Unidos, Europa e países periféricos, ou às relações entre dois ou três deles. Deve-se procurar saber então o que aconteceu para causar o problema e porque o sistema econômico falhou em lidar com ele, seja por suas “forças automáticas” (ajustes microeconômicos na oferta e demanda), seja por uma reação macroeconômica através de políticas monetária e fiscal (KINDLEBERGER, 1986, p.5). Como exemplo, o autor cita a perspectiva de que a depressão foi originada na recuperação da produção europeia de alimentos, matérias-primas e têxteis, ou seja, as exportações americanas que haviam expandido durante a Primeira Guerra. “This would be a real explanation instead of a monetary one, but it is not complete unless we can explain why overexpansion in one or more lines did not produce price declines that cut back output and redirected resources” (KINDLEBERGER, 1986, p. 5). O autor cita um segundo exemplo, desta vez financeiro:

Or, if the blame is laid on the halt in the US lending to Germany and the periphery in 1928, perhaps owing to the attraction of funds into the call of money market supporting the rise in New York stock prices, it is necessary to explain not only how the halt in lending set the world economy into reverse gear but also why other forces did not move into action to offset the impact—either borrowing from a different source or in a different form through the automatic market mechanism – or why monetary or fiscal measures were not taken to offset the impact as a result of policy decision. (KINDLEBERGER, 1986, p. 6)

Desse modo, o autor afirma que uma força inicial de uma recessão pode ser contida através de duas maneiras: pelos mecanismos automáticos de mercado ou por política econômica. No caso da crise dos anos 1930, ambas falharam por causa de um fator essencial de acordo com Kindleberger: a falta de uma liderança internacional. Com relação à política econômica da época, o autor cita vários exemplos de “analfabetismo econômico” e más decisões, os quais nos mostram que as autoridades no assunto não faziam ideia do que fazer e reagiram desastrosamente com os clichês equilíbrio fiscal, retomada do padrão-ouro e redução

nas tarifas. “Never did a ship founder with a captain and a crew more ignorant of the reasons for its misfortune or more impotent to do anything about it” (HOBBSAWM apud KINDLEBERGER, 1986, p.7).

Já com relação aos mecanismos automáticos de mercado, sabemos que a suposição de funcionarem simetricamente não é universalmente reconhecida, principalmente os mecanismos monetários. A contrapartida de movimentos monetários nem sempre ocorre da maneira apropriada, e por isso é inadequado tentar explicar a depressão se referindo a perdas de ouro, queda de preços, apreciação monetária, sem especificar o porquê as forças expansionistas, que são a contrapartida dos fatores recessivos, não funcionaram. Kindleberger aponta alguns fatores que poderiam ser a causa:

There are a number of factors that can be pointed to, which will be explained as the occasions arise: accelerators, money illusion, elastic expectations, the dynamic spread of deflation to the banking system, and the like. Without some such asymmetry or positive feedback, however, no substantial depression is possible. A symmetrical system with rules for counterbalancing, such as the gold standard is supposed to provide, may give way to a system with each participant seeking to maximize its short-run gain. This is the competitive system envisaged by Adam Smith where each man (or country) in advancing his own welfare advances that of the total (...) But a world system of a few actors (countries) is not like this, and the fallacy of composition – that the total often differs from the sum of the parts—enters to affect the outcome. (KINDLEBERGER, 1986, p. 9)

Kindleberger descreve o típico jogo de soma não zero. Em busca de seu próprio interesse econômico através de tarifas, depreciação monetária ou controle do comércio exterior, um país pode piorar as condições dos outros atores em uma proporção maior que o benefício próprio. Táticas protecionistas, de “empobrecer o vizinho” (*beggar-thy-neighbor tactics*), podem levar a retaliações, piorando as condições de todos. Se algum país adota sozinho uma política de longo prazo, haverá outros que irão se aproveitar disso. Parece teoricamente satisfatório que se assine um acordo comprometendo todos a adotarem estratégias de longo prazo, porém é muito provável que haja diferentes níveis de sacrifício entre os diferentes países. Foi isso que aconteceu no período pós Primeira Guerra Mundial. As transações e acordos relacionados ao câmbio, às dívidas de guerra, reparações e empréstimos comerciais deixaram sempre alguém insatisfeito ou até incapaz de cumprir o combinado. Segundo Kindleberger, não havia possibilidade de uma solução justa e equitativa.

No equitable solution is possible. Inevitably the system runs down to wipe the slate clean of reparations, debts, and service on commercial lending. In exactly the same way, the attempt of a system of countries with interlocking

multilateral trade to achieve exports surpluses tends to wipe out all trade as successive trading partners cut imports from the next country. (KINDLEBERGER, 1986, p. 10)

Nessas circunstâncias no cenário internacional, a *leadership* se faz necessária:

In these circumstances, the international economic and monetary system needs leadership, a country that is prepared, consciously or unconsciously, under some system of rules that it has internalized, to set standards of conduct for other countries and to seek to get others to follow them, to take on an undue share of the burdens of the system, and in particular to take on its support in adversity by accepting its redundant commodities, maintaining a flow of investment capital, and discounting its paper. (KINDLEBERGER, 1986, p.11)

Foi a Inglaterra quem fez esse papel durante o século XIX até 1913. Já os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial até, o autor diria, o abandono do padrão-ouro em 1971 ou a adoção das taxas de câmbio flutuantes em 1973. O problema então se concentra nessa lacuna entre as duas lideranças: grande parte da razão de a crise ter sido tão longa e tão profunda foi a incapacidade de a Inglaterra continuar seu papel de *underwriter* do sistema e a relutância dos Estados Unidos em tomá-lo até o ano de 1936 (KINDLEBERGER, 1986, p.11).

Dessa forma, Kindleberger define as cinco funções do líder internacional, com as quais ele consegue estabilizar o sistema:

- (1) manter o mercado relativamente aberto para os *distress goods*;
- (2) prover empréstimos de longo prazo anticíclicos, ou pelo menos estáveis;
- (3) garantir um sistema estável de câmbio;
- (4) garantir a coordenação das políticas macroeconômicas;
- (5) atuar como o emprestador em último recurso através do *discounting* ou ainda provendo liquidez nas crises financeiras.

De acordo com o autor, essas funções devem ser organizadas e praticadas por um único país que assuma a responsabilidade pelo sistema. Apesar de os cientistas políticos normalmente se referirem a este tipo de liderança única como “hegemonia”, Kindleberger deixa claro que prefere pensar nesta situação como “responsabilidade”. Se essas cinco funções são realizadas pelo líder internacional, o sistema econômico torna-se naturalmente capaz de se ajustar com seus próprios mecanismos, havendo alguns poucos momentos em que outras medidas se fazem necessárias, como no caso do Plano Marshall e do empréstimo britânico após a Segunda Guerra Mundial (KINDLEBERGER, 1986, p.289).

Vários choques ocorreram ao sistema que colaboraram para a depressão dos anos 1930: a superprodução dos produtos primários norte-americanos, a insistência da França em coletar reparações de guerra da Alemanha, a cobrança dos Estados Unidos pelo pagamento das dívidas de guerra, a supervalorização da libra esterlina e a desvalorização do franco, o corte nos empréstimos estrangeiros de Nova Iorque, a quebra da bolsa, entre outros. Há quem diga que esses choques foram tão grandiosos que oprimiriam qualquer conjunto de medidas de defesa. Porém, Kindleberger argumenta que na ausência de um país capaz e disposto a atuar como o *stabilizer*, qualquer choque comum e de pequena proporção ao sistema já o desestabilizaria, levando-o em direção a uma recessão (KINDLEBERGER, 1986, p.290).

Antes da Primeira Guerra Mundial, a Inglaterra assumia o papel de estabilizador através das cinco funções listadas acima, e ainda contava com o mítico sistema do padrão – ouro, o qual internalizava taxas de câmbio estáveis e políticas macroeconômicas coordenadas. Em 1929, 1930 e 1931, a Inglaterra não conseguiu manter esse papel, e os Estados Unidos não o assumiu. Quando cada país se virou para proteger seu interesse nacional privado, o interesse público mundial foi por água abaixo, e com ele os interesses privados de todos (KINDLEBERGER, 1986, p. 291).

Somente após 1931 é que ficou clara a incapacidade da Inglaterra em assumir a liderança internacional, sendo que na *World Economic Conference* de 1933 foi evidenciado o seu recuo no papel de prestador mundial, passando-o para os Estados Unidos. Porém, este não estava seguro da sua nova responsabilidade:

The United States was uncertain in its international role. It felt that the British were shrewder, more sophisticated, more devious in their negotiating tactics, so that the United States came out of international conferences losers. (...) It was not until 1942 that Harry D. White began preparing a world plan for discussion at Bretton Woods – together with the plan of Lord Keynes – a world plan for limited discounting. (KINDLEBERGER, 1986, p.297)

Kindleberger conclui que a liderança internacional representa a provisão do bem público através da responsabilidade, e não a exploração dos demais ou a busca pelo prestígio. Na falta de uma autoridade delegada, a liderança se faz necessária para manter o livre comércio e os fluxos de capitais e empréstimos, além dos mecanismos de descontos internacionais em tempos de crise: “that for the world economy to be stabilized, there has to be a stabilizer – one stabilizer” (KINDLEBERGER, 1986, p. 304).

3 INTERNATIONAL REGIMES

Esta seção apresenta os principais argumentos encontrados no livro *International Regimes*, de 1983. Como editor, Stephen D. Krasner reúne vários artigos dos principais autores que utilizam o conceito de “regimes internacionais” em seus respectivos estudos. Krasner descreve o seu livro como sendo uma síntese dos principais argumentos nas relações internacionais durante os anos 1970. Os autores incluídos são inclinados tanto às ideias liberais como às realistas. A noção de “regras do jogo”, ou seja, de regimes internacionais (princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão) é englobada por ambas as escolas de pensamento. Para os liberais (*grotians*), os regimes mantêm a estabilidade dos negócios no sistema internacional. Para os realistas os regimes são difíceis de serem criados, mas uma vez que isso acontece, eles assumem vida própria (pelo menos para os autores do livro em questão). Além dessas duas, o livro traz uma terceira visão, desta vez crítica, sobre os regimes internacionais. Susan Strange, que foi líder da Escola Britânica de Economia Política Internacional, questiona se o conceito de regime é realmente útil para o estudo das relações internacionais.

Em seu capítulo introdutório, Krasner define os regimes internacionais: são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-problema (*issue area*). Eles podem ser tanto implícitos como explícitos. “Principles are beliefs of fact, causation and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (KRASNER, 1983, p.2). Uma distinção fundamental é necessária entre princípios e normas, de um lado, e regras e procedimentos de tomada de decisão, de outro. Princípios e normas fornecem as características básicas que definem um regime. Podem existir muitas regras e procedimentos de tomada de decisão que são consistentes com os mesmos princípios e normas. Portanto, “changes in rules and decision-making procedures are changes within regimes, provided that principles and norms are unaltered. Changes in principles and norms are changes of the regime itself”. Krasner distingue ainda uma terceira situação, na qual ocorre um enfraquecimento do regime, ou seja,

quando os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão se tornam menos coerentes.

In sum, change within a regime involves alterations of rules and decision making procedures, but not of forms or principles; change of a regime involves alteration of norms and principles; and weakening of a regime involves incoherence among components of the regime or inconsistency between the regime and related behavior. (KRASNER, 1983, p. 5)

Os regimes devem ser entendidos como algo maior do que arranjos temporários que se alteram a cada mudança de interesses ou da estrutura de poder. Eles devem ser distinguidos dos acordos, que servem para um fim específico. O propósito dos regimes é facilitar os acordos entre os atores. Robert Jervis, autor de um dos capítulos, argumenta que o conceito de regimes implica não apenas em normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas eles representam em si uma forma de cooperação, que é maior do que a busca pelo interesse de curto prazo (JERVIS apud KRASNER, 1983, p.173).

Os regimes podem ser concebidos como variáveis intervenientes que estão entre os fatores básicos causais e os resultados e comportamentos. (KRASNER, 1983, p.5). Portanto, os regimes não surgem por conta própria e também não são considerados como fins em si mesmos. Uma vez criados, eles afetam o comportamento e os resultados relacionados (Figura 1). Não existe um consentimento quanto ao impacto dos regimes no sistema, mas se pode diferenciar pelo menos três orientações básicas, como já foi citado anteriormente. A visão de Susan Strange, a *conventional structural*, será tratada por último, em uma seção separada. As outras duas, a *modified structural view* e a *grotian view*, serão brevemente tratadas aqui.



Figura 1: Regimes Internacionais como variáveis intermediárias
Fonte: KRASNER, 1983, p. 5

A visão *modified structural* é claramente refletida nos artigos de Keohane e Stein. Eles partem de uma perspectiva realista estrutural, na qual o mundo é formado por Estados soberanos que buscam maximizar seus interesses e poder. A função dos regimes então seria coordenar o comportamento dos Estados a fim de alcançar os resultados desejados em determinadas *issue areas*. Essa coordenação é bem-vinda sob várias circunstâncias,

principalmente porque os atores atuando individualmente de acordo com seus interesses não conseguem promovê-la.

Stein and Keohane posit that regimes can have an impact when Pareto-optimal outcomes could not be achieved through uncoordinated individual calculations of self-interest. The prisoners' dilemma is the classic game-theoretic example. Stein also argues that regimes may have an autonomous effect on outcomes when purely autonomous behavior could lead to disastrous results for both parties. The game of chicken is the game-theoretic analog. Haas and others in this volume suggest that regimes may have significant impact in a highly complex world in which ad hoc, individualistic calculations of interest could not possibly provide the necessary level of coordination. If, as many have argued, there is a general movement toward a world complex interdependence then the number of areas in which regimes can matter is growing. (KRASNER, 1983, p. 7)

Contudo, os regimes não são relevantes em situações de soma zero, como por exemplo, na questão de segurança. Motivações puramente de poder excluem a ideia de regimes. Nesse caso, as variáveis básicas causais determinariam diretamente os resultados, sem a intermediação dos regimes. Por outro lado, somente sob determinadas circunstâncias é que os regimes tem algum impacto, como mostrado na Figura 1, e normalmente ocorre em situações em que as decisões individuais levam a resultados sub ótimos².

O outro enfoque sobre regimes internacionais é claramente abordado nos artigos de Hopkins, Puchala e Young, e está fortemente enraizado na tradição liberal (*Grotian tradition*). De acordo com essa perspectiva, os regimes são um fenômeno difundido em todos os sistemas políticos. Hopkins e Puchala concluem que os regimes existem em todas as áreas das relações internacionais, mesmo aquelas que são tradicionalmente vistas como exemplos de anarquia bem definida. Os *statesmen* quase sempre se veem limitados pelos princípios, normas e regras que determinam ou proíbem comportamentos (HOPKINS & PUCHALA apud KRASNER, 1983, p. 86). Eles ainda argumentam que o conceito de regime move-se além da perspectiva realista, que é muito limitada para explicar um mundo cada vez mais complexo, interdependente e perigoso. Já Young defende que comportamentos padronizados inevitavelmente geram expectativas convergentes, as quais levam a um comportamento convencional, existindo a expectativa de que haja repreensão aos desvios de conduta. O comportamento convencional cria normas reconhecidas (KRASNER, 1983, p. 9). Dessa forma, além de os regimes ficarem entre as variáveis causais básicas e os resultados e

² Sub ótimos neste caso está se referindo ao ótimo de Pareto: situação coletiva onde o bem-estar de um agente não pode ser melhorada se não à custa de pelo menos um outro agente. Qualquer outra situação é chamado de sub ótima.

comportamento, como mostrado na Figura 1, eles também são criados pelos padrões de comportamento e estes reforçados pelos regimes (Figura 2).

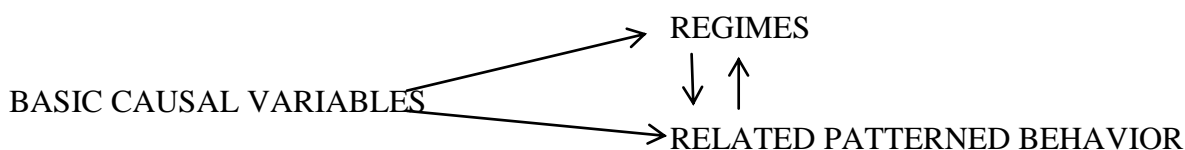


Figura 2: Regimes internacionais como causa e efeito dos resultados
Fonte: KRASNER, 1986, p. 9

Ao contrário da abordagem *modified structural*, a visão liberal enxerga o mercado como um regime. Padrões de comportamento que persistem ao longo de vários períodos possuem uma natureza normativa. Um mercado não pode ser sustentado apenas por motivações de interesse próprio, ele deve ser incorporado num meio social mais amplo, que alimenta e sustenta as condições necessárias para o seu funcionamento (KRASNER, 1983, p. 9). A abordagem liberal também rejeita a máxima realista de que o sistema internacional é composto de Estados soberanos limitados unicamente pela estrutura de poder. Sugere-se que as elites sejam os efetivos atores nas relações internacionais, com laços tanto nacionais como transnacionais. Os Estados teriam uma capacidade limitada de controlar os movimentos além de suas fronteiras e de manter sua dominação sobre todos os aspectos do sistema internacional. Além disso, segurança e sobrevivência do Estado não são os únicos objetivos. As elites atuam dentro de uma rede de comunicação, incorporando regras, normas e princípios que transcendem as fronteiras nacionais.

Nota-se que os regimes são facilmente englobados pela teoria liberal (*Grotian*), mas o conceito não é excluído pela perspectiva realista, como indicam os argumentos de Keohane, Stein, Lipson e Cohen. A visão liberal aceita os regimes como um fenômeno significativo e penetrante no sistema internacional, enquanto que os realistas *modified structural* veem um fenômeno que não pode ser pressuposto e cuja existência requer uma explicação cuidadosa.

Após definir o conceito de regimes internacionais, como ocorre sua mudança e qual a relevância para os diferentes estudiosos do tema, Krasner propõe-se a explicar o desenvolvimento dos regimes, ou seja, quais as condições que levam a criação, persistência e dissipação dos regimes. Para tanto, analisa-se a relação entre os fatores básicos causais e os regimes, considerando, portanto, estes como variáveis dependentes, que decorrem das variáveis causais. O autor apresenta as variáveis mais proeminentes que explicam o

desenvolvimento dos regimes, são elas: (1) interesse próprio (*egoistic self-interest*), (2) poder político, (3) normas e princípios, (4) hábitos e costumes e (5) conhecimento, sendo que as duas últimas podem ser consideradas complementares, uma vez que as forças básicas motivadoras são as relacionadas aos interesses, poder e valores.

(1) A explicação dominante para a existência dos regimes internacionais é o *egoistic self-interest*. Por interesse próprio – *self-interest*, Krasner refere-se ao desejo de maximizar a própria função utilidade quando essa função não inclui a utilidade de outro. Em contraste, quem busca o poder está interessado em maximizar a diferença entre suas capacidades de poder e as do seu oponente. Stein afirma que

The same forces of autonomously calculated self-interest that lie at the root of the anarchic international system also lay the foundation for international regimes as a form of international order.... There are times when rational self-interested calculation leads actors to abandon independent decision making in favor of joint decision making. (STEIN apud KRASNER, 1983, p. 132)

Keohane, utilizando *insights* da microeconomia, defende que os regimes podem tornar os acordos mais fáceis ao prover *frameworks* para o estabelecimento de uma responsabilidade legal, melhorar a quantidade e qualidade das informações disponíveis aos atores ou reduzir outros custos de transação. Esses benefícios provenientes dos regimes superam os custos de formação e manutenção dos mesmos quando ocorrem informações assimétricas, risco moral desonestidade, entre outros. Além disso, os custos de formação dos regimes são menores quando há um grande nível de comunicação formal e informal entre os Estados, condição característica da situação de interdependência complexa (KRASNER, 1983, p. 12).

(2) A segunda variável que explica o desenvolvimento dos regimes internacionais é o poder político. Tem-se duas diferentes dimensões: o poder político a serviço do bem comum e o poder a serviço de interesses privados. A primeira dimensão esta associada ao poder usado para assegurar os melhores resultados para o sistema internacional como um todo. Ela é representada pela ideia clássica e neoclássica de provisão de bens públicos. Ou seja, mesmo os mais liberais reconhecem a necessidade de intervenção dos Estados para a provisão de certos bens coletivos, como defesa, manutenção da ordem, padronização de *commodities*, garantia da propriedade privada e contratos, etc. Nesse sentido, os regimes internacionais são estabelecidos pelos próprios Estados motivados pelo poder político a serviço do bem comum.

Krasner inclui nesta dimensão de poder a serviço do bem comum a teoria da estabilidade hegemônica de Kindleberger:

The contemporary economist who has become most clearly associated with arguments emphasizing the instrumental role of power for cosmopolitan interests in the international system is Charles Kindleberger. In *The World in Depression*, Kindleberger argues that the depression of the 1930s could have been prevented by effective state leadership. An effective leader would have acted as a lender of last resort and provided a market for surplus commodities. (...) Despite its emphasis on political action, Kindleberger's perspective is still profoundly liberal. The purpose of state intervention is to facilitate the creation and maintenance of an environment within which a market based on individual calculations of self-interest can flourish. (KRASNER, 1983, p. 14)

Dessa forma, a economia de mercado maximiza a utilidade da sociedade como um todo. O poder político é colocado a serviço do bem comum.

A segunda dimensão do poder político é a mais utilizada pelos autores dos artigos de *International Regimes*. Eles focam no poder político como um instrumento que aumenta a utilidade particular dos atores, geralmente os Estados. De acordo com interesses individuais de cada Estado, existe uma motivação para criar os regimes em função da distribuição de poder no sistema internacional. É aqui que entra a concepção de hegemonia dos defensores dos regimes internacionais.

Dentro desse contexto de distribuição assimétrica do poder, Keohane argumenta que um *hegemon* atua no papel crítico de ofertar os bens coletivos que são necessários para os regimes funcionarem de maneira efetiva. Eles provem esses bens coletivos não porque estão interessados no bem-estar do sistema como um todo, mas porque querem aumentar o seu próprio valor nacional. Já a análise de Stein sugere que quando uma hegemonia declina ocorrerá maiores incentivos para que todos colaborem pois os bens coletivos não mais estarão sendo fornecidos pelo *hegemon*. Quando países menores percebem que o *hegemon* não mais oferece *free ride*, então eles se tornam *paying customers*. Para Stein, somente os interesses podem sustentar efetivamente a ordem internacional. O declínio hegemônico pode levar a regimes mais fortes (KRASNER, 1983, p.15).

No artigo de Young, é desenvolvida a noção de regimes impostos por Estados dominantes. Estes podem usar explicitamente uma combinação de sanções e incentivos para compelir outros atores a agir conforme certo conjunto de princípios, normas e regras. Por exemplo, as regras específicas e acordos institucionais de Bretton Woods refletiam as preferências dos Estados Unidos, e no século XIX os Estados mais fracos não tinham opção senão seguir o regime vigente de equilíbrio de poder, que definia um papel especial às grandes potências. Em ambos os casos os Estados dominantes criaram regimes que serviam

seus interesses particulares, e os outros eram compelidos a aceitar, pois as recompensas eram manipuladas ou as opções limitadas. Quando um Estado hegemônico atua para influenciar a estratégia dos outros atores, o regime se torna refém da distribuição de poder existente no sistema internacional. Se as capacidades relativas do *hegemon* declinam, o regime entra em colapso, como aconteceu com o regime colonial na África quando o poder dos Estados europeus perdeu força. Esse conjunto de argumentos sobre mudança de regimes difere dos outros pois aqui o *hegemon* deixa de ser capaz de controlar as recompensas ou influenciar as estratégias dos fracos, e é isso que leva ao seu declínio de poder, refletindo em uma mudança de regime. Diferente do outro caso em que a razão era a ausência de um ator dominante capaz de prover os bens coletivos necessários para o funcionamento eficiente do regime (KRASNER, 1983, P. 16).

(3) A próxima variável explicativa para o desenvolvimento dos regimes são as normas e princípios, que tem sido considerados por Krasner como endógenas, ou seja, como características que definem um dado regime. Porém, normas e princípios podem influenciar o regime em uma dada *issue-area*, mas não estarem diretamente relacionados a ela. Neste caso, podem ser considerados como fatores exógenos para a criação, persistência e término dos regimes. Krasner cita o famoso exemplo de Max Weber, que afirma que a ascensão do capitalismo está intimamente ligada à evolução da religião Calvinista, cuja doutrina prega o trabalho duro e a acumulação de riqueza e sucesso como princípios básicos. Em seu artigo, Hopkins e Puchala afirmam existir princípios e normas gerais e difundidos que condicionam os princípios e normas operacionais de uma *issue-area* específica. Eles notam, por exemplo, que a distribuição de poder na Europa do século XIX era uma norma que influenciava a natureza do regime colonial. E ainda, a lição que os Estados Unidos tiveram nos anos 1930 de que uma sociedade não conseguiria tolerar as consequências de um mercado sem nenhum tipo de controle, foi expandida para a esfera internacional através do acordo de Bretton Woods (KRASNER, 1983, p. 17).

(4) Os hábitos e costumes, assim como o conhecimento, não são considerados variáveis capazes de criarem sozinhas um regime. Eles apenas complementam e reforçam as pressões associadas aos interesses, poder político e princípios. Padrões regulares de comportamento e práticas duradouras causam expectativas que são compartilhadas pela sociedade. Um comportamento padronizado acompanhado por expectativas comuns provavelmente possuem um significado normativo: as ações que inicialmente possuíam vários motivos tornam-se norma, regra. Ou seja, elas se tornam legítimas (KRASNER, 1983, p. 18).

(5) Por último, o conhecimento é considerado uma variável endógena que, assim como os hábitos e costumes, apenas reforça os três primeiros fatores para a criação dos regimes. Ernst Haas define conhecimento como “the sum of technical information and of theories about that information which commands sufficient consensus at a given time among interested actors to serve as a guide to public policy designed to achieve some social goal”³. Para o conhecimento ter um impacto independente no sistema internacional, ele deve ser amplamente aceito pelos *policymakers*. Regras que concernem à saúde, por exemplo, foram radicalmente alteradas pelo novo conhecimento científico, como as descobertas de vacinas, etc. Antes desse tipo de descobertas, as regulamentações nacionais de saúde eram determinadas pelas questões políticas. Após o desenvolvimento daquelas, a legislação nacional passou a ser determinada por um conjunto de regras ditadas pelo conhecimento científico aceito. Porém, sem um consenso, o conhecimento pode ter um impacto muito pequeno no desenvolvimento de regimes internacionais.

Com relação às duas principais questões desta seção, o impacto dos regimes nos relativos resultados e a relação entre as variáveis causais e os regimes, conclui-se que os artigos de *International Regimes* refletem duas diferentes orientações. A perspectiva liberal, que enxerga os regimes como uma faceta difundida na interação social e defende o papel importante dos interesses, poder, normas, costumes e conhecimento na formação dos regimes. Esses fatores podem manifestar-se através do comportamento de indivíduos, organizações internacionais, burocracias particulares e Estados. A segunda é a perspectiva estrutural realista, que defende a ascensão dos regimes apenas sob condições restritas caracterizadas pelo fracasso da decisão individual em garantir os resultados desejados. As variáveis causais básicas que levam a criação dos regimes são os interesses e o poder, enquanto que os principais atores são os Estados. Essa perspectiva estrutural rejeita as orientações convencionais realistas, que propõem uma relação direta entre as variáveis causais e seus relativos resultados e comportamento, negando o conceito de regime. Essa orientação realista mais estreita é a base da crítica de Susan Strange, que é apresentada na próxima seção.

³ HAAS, Ernst. “Why collaborate? Issue-linkage and International Regimes”. *World Politics*, 32, 3 (Abril 1980), p. 367-68. Citado por KRASNER, 1983, p.19.

3.1 Crítica aos Regimes Internacionais

No topo dos críticos à teoria dos regimes internacionais e das relações internacionais como um todo, a britânica Susan Strange foi pioneira na reintegração da economia com a política. Economista de formação, ela ajudou a criar a disciplina Economia Política Internacional, e buscou nos seus estudos restabelecer a ligação analítica de política pública entre os Estados e os mercados.

Em seu artigo incluído no livro *International Regimes*, Strange questiona se o conceito de regimes é realmente útil aos estudantes de economia política internacional, e ainda afirma que o termo pode ter uma influência negativa nesses estudos, ofuscando e confundindo ao invés de esclarecer e iluminar. A autora desafia a validade e utilidade do conceito de regimes internacionais em cinco pontos, sendo que estes levam a mais dois motivos para se duvidar se a utilização desse conceito deve ser encorajada por nomes tão distintos como os autores da obra *International Regimes* (STRANGE in KRASNER, 1983).

As cinco acusações citadas são: (1) o estudo dos regimes não passa de uma moda entre os norte-americanos, uma reação temporária aos eventos do mundo real, mas que não significa muito em termos de contribuição ao conhecimento; (2) É um conceito impreciso, pouco claro e intelectualmente desorganizado; (3) Possui um valor tendencioso, parcial; (4) Enfatiza a dimensão estática ao invés da natureza dinâmica da política internacional; (5) É um conceito estreito, enraizado num paradigma estado-centrista que limita uma visão mais ampla da realidade (STRANGE in KRASNER, 1983, p. 337).

Esses cinco pontos levam a duas críticas indiretas ao conceito de regimes (não são críticas ao próprio conceito e sim à exagerada atenção que os estudiosos dão a ele). A primeira é que a teoria dos regimes internacionais lida predominantemente com o *status quo*, tende a excluir as pautas marginalizadas e passa despercebida pelas queixas que vem dos desprivilegiados sobre o funcionamento do sistema. Ou seja, ela ignora a vasta área de *nonregimes* que está além do alcance das burocracias internacionais e das negociações diplomáticas. A segunda é a persistência em buscar por uma “teoria geral”, um padrão onipresente no comportamento político internacional que forneça uma explicação simples e limpa do passado e meios fáceis de prever o futuro. É o mesmo que encorajar jovens esperançosos na busca pelo El Dorado:

Despite all the accumulated evidence of decades of work in international relations and international history (economic as well as political) that no such pattern exists, it encourages yet another generation of impressionable young hopefuls to set off with high hopes and firm resolve in the vain search of an El Dorado. (STRANGE in KRASNER, 1983, p. 338)

Susan Strange define sua abordagem como uma franca percepção estruturalista do sistema internacional, diferenciada da percepção dos que se intitulam *modified structural realists*. Sua abordagem não considera apenas o sistema político dominado por Estados territoriais, mas a estrutura de uma economia de mercado mundial em que as relações entre os Estados são determinadas pelas relações de produção e outros arranjos estruturais para a circulação de capital, bens e conhecimento. Por outro lado, a sua abordagem se distancia dos que se intitulam liberais pois não acredita em resultados efetivos vindos das organizações internacionais ou da tomada de decisão coletiva. Ou seja, ela é realista o suficiente para continuar a olhar os Estados e governos nacionais como os determinantes finais dos resultados (STRANGE in KRASNER, 1983).

Em relação à primeira das cinco críticas de Strange, ela afirma que a preocupação com a formação e o colapso dos regimes internacionais pode ser uma mania passageira, uma moda na academia norte-americana, refletida no fato de que todos os outros autores do livro editado por Krasner trabalham em universidades estadunidenses. Strange sugere que essa moda tenha surgido de uma certa percepção dos norte-americanos de que alguns choques externos e internos tenham acelerado o declínio do poder dos Estados Unidos. Mas a realidade por trás dessa percepção era certamente menos dramática (STRANGE in KRASNER, 1983, p.339).

O segundo ponto a ser criticado é a imprecisão do termo “regime”, que é mais um conceito vago e confuso, que provoca muitas discussões, pois os estudiosos querem dizer coisas diferentes quando o usam. A experiência com outros termos tão confusos quanto esse deveria alertar os acadêmicos de que ele serve para confundir e desorientar os estudos. No livro de Krasner, “regime” é usado com significados muito diferentes entre os autores. Keohane define os regimes como algo bem específico – acordos internacionais explícitos ou implícitos, normalmente executados com a ajuda de organizações internacionais – enquanto que outras formulações enfatizam os “processos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. O conceito de regime pode ser tão ampliado ao ponto de significar quase toda e qualquer distribuição estável de poder que influencie os resultados no sistema internacional. Não havendo consenso sobre o que é um regime internacional,

difícilmente haverá uma convergência de conclusões úteis e substanciais (STRANGE in KRASNER, 1983, p.343).

A terceira crítica de Strange está relacionada à carga ideológica por trás do termo, o seu valor tendencioso, no sentido de que implica certas ideias que não deveriam ser levadas em conta. A começar pela semântica, a palavra “regime” traz em sua essência as ideias de governo, autoridade, regência e regularidade. É um termo derivado da observação de uma situação política dentro das fronteiras nacionais de um Estado e que foi aplicado nos estudos do âmbito internacional. Essa analogia é inerentemente falsa, é um espelho gravemente distorcido da realidade. “In short, government, rulership, and authority are the essence of the word, not consensus, nor justice, nor efficiency in administration. What could be more different from the unstable, kaleidoscopic pattern of international arrangements between states?” (STRANGE in KRASNER, 1983, p.344). É verdade que existem mais costumes, ordem e convenções do que a anarquia pura descrita pelos realistas tradicionais. Porém, o mundo não é caracterizado por disciplina e autoridade, mas pela ausência de governo, pela precariedade de ordem e paz, pelo enfraquecimento da lei, pela grande quantidade de problemas e conflitos não resolvidos sobre o quê e como deveria ser feito e quem deveria fazer. E ainda:

Not only does using this word regime distort reality by implying an exaggerated measure of predictability and order in the system as it is, it is also value-loaded in that it takes for granted that what everyone wants is more and better regimes, that greater order and managed interdependence should be the collective goal. (STRANGE in KRASNER, 1983, p.345).

Krasner afirma em um trabalho anterior, que viria a ser o rascunho da introdução de *International Regimes*⁴, que a principal preocupação da teoria social seria saber como a ordem é estabelecida, mantida e depois destruída. Se a preocupação é sobre a ordem, então não envolve justiça nem eficiência, nem legitimidade nem qualquer outro valor moral. Strange questiona se isso não indica uma atitude conservadora e inclinada à manutenção do status quo, se isso não seria uma resposta impensada ao medo das consequências de alguma mudança. A atividade política pode ser direcionada tanto para se atingir mais justiça e mais liberdade do sistema, como para conseguir mais riqueza e assegurar segurança para os ricos através do reforço da ordem (STRANGE in KRASNER, 1983, p. 346).

⁴ KRASNER, Stephen D. “Factors Affecting International Economic Order: A Survey”. Julho, 1979.

O quarto ponto criticado é a tendência dos regimes em exagerar na qualidade estática dos acordos que regem o sistema internacional e em introduzir certa confiança no futuro, alguma ordem na incerteza. Mas a realidade é altamente dinâmica e pode ser facilmente observada nos três principais regimes tratados ao longo do livro: segurança, comércio e moeda. A natureza mutável desses três arranjos internacionais frequentemente resulta do impacto da tecnologia e dos mercados, dois importantes fatores que não são incluídos de maneira adequada pelas teorias dos regimes. Ambos trazem importantes mudanças na distribuição de custos, benefícios, riscos e oportunidades às economias nacionais e outros grupos, causando mudanças na forma de pensar sobre as regras ou normas de comportamento para o sistema internacional.

A quinta e última advertência com relação à noção de regimes é a sua perspectiva limitada da economia política internacional que se resume ao paradigma estado-centrista. As questões sobre as quais os governos, através das organizações internacionais, negociam e fazem acordos não são necessariamente as mais importantes no seu próprio julgamento e muito menos as questões que a maioria das pessoas enxerga como cruciais. Portanto, o estudo dos regimes corre o risco de supervalorizar os aspectos positivos e subestimar os aspectos negativos da cooperação internacional. Ele encoraja os acadêmicos a deixar na sobra todos os aspectos da economia internacional onde não existem regimes e onde cada Estado atua por conta própria, enquanto destaca as áreas de acordos onde normas e costumes são de conhecimento geral.

It consequently gives the false impression that international regimes are indeed slowly advancing against the forces of disorder and anarchy. Now it is only too easy, as we all know, to be misled by the proliferation of international associations and organizations, by the multiplication of declarations and documents, into concluding that there is indeed increasing positive action. The reality is that there are more areas and issues of nonagreement and controversy than there are areas of agreement. (STRANGE in KRASNER, 1983, p.349)

4 POWER AND INTERDEPENDENCE

“We live in an era of interdependence.” Essa é a frase com que Keohane e Nye iniciam sua obra, na qual se propõem a apresentar um arcabouço teórico capaz de explicar as diversas mudanças no sistema internacional, as quais, segundo eles, não são analisadas de forma adequada pelas clássicas teorias das relações internacionais. O progressivo crescimento do comércio, do fluxo de capital, mobilidade de bens, informações e pessoas somam-se ao desenvolvimento de atores não estatais (empresas transnacionais, ONGs, etc), provocando essas significativas mudanças.

Os autores afirmam que a própria natureza da política mundial está em mutação. O poder das nações, conceito fundamental para os teóricos, analistas e *policymakers*, tornara-se mais elusivo, sua mensuração mais complicada e nebulosa, de tal maneira em que o mundo havia se tornado interdependente, tanto em termos econômicos, como tecnológicos e valorativos. Identificam duas escolas, divergentes sobre o quão profundas são estas mudanças. A escola modernista afirma que as crescentes transações econômicas e sociais estão criando um “mundo sem fronteiras”, e que os avanços em tecnologia e telecomunicações estão criando uma “vila global”, que nos guiarão a um novo mundo onde os Estados e o seu controle do uso da força deixariam de ser importantes. Por outro lado, a escola tradicionalista afirma haver uma continuidade na política mundial, mantendo-se como principais questões a hierarquia de poder e a segurança das nações. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 3-4).

Nenhuma das escolas, entretanto, possui um *framework* adequado ao entendimento da política no cenário de interdependência. Porém, ao mesmo tempo em que as criticam, Keohane e Nye se utilizam das suas considerações para criar um novo *framework*:

Our task in this book is not to argue either the modernist or traditionalist position. Because our era is marked by both continuity and change, this would be fruitless. Rather, our task is to provide a means of distilling and blending the wisdom in both positions by developing a coherent theoretical framework for the political analysis of interdependence. We shall develop several different but potentially complementary models, or intellectual tools, for

grasping the reality of interdependence in contemporary world politics.
(KEOHANE & NYE, 2001, p.4)

A teoria da interdependência emerge então como instrumento teórico que busca respostas mais convincentes para a política mundial, em um cenário de rápidas transformações. Ela não surge para descartar as demais teorias, e sim combina aspectos que podem contribuir no desvendamento dos processos econômicos e políticos mundiais.

As teorias tradicionalistas criaram um retrato das relações internacionais como um “estado de guerra” em potencial no qual o comportamento dos Estados era guiado pelo perigo constante de um conflito militar. Essa perspectiva é chamada de Realismo, e representou a teoria dominante durante a Guerra Fria. Assim como contam no prefácio da primeira edição, Keohane e Nye eram estudantes no final dos anos 50 e início dos 60 e foram ensinados a enxergar a política internacional através das lentes realistas. Essa concepção era amplamente aceita e os estudiosos eram muito lentos em perceber o desenvolvimento de novas questões que não centralizavam na preocupação militar/segurança nacional (KEOHANE & NYE, 2001, p. 4-5).

Durante a Guerra Fria, “*national security*” era o *slogan* dos líderes políticos norte-americanos, usado para apoiar suas políticas e justificar suas estratégias de manutenção da estrutura econômica, militar e política do “*free world*”, a custos consideráveis. O mesmo slogan também serviu de motivo para a cooperação internacional e apoio à Organização das Nações Unidas (ONU), assim como justificativa para os extensivos envolvimento militares e alianças. Contudo, esse discurso foi perdendo força na medida em que a ameaça comunista foi enfraquecendo e a competição econômica e conflitos de distribuição interna foram crescendo. Outros fatores como a reação da população estadunidense à Guerra do Vietnã, o uso da retórica “*national security*” pelo Presidente Nixon no caso Watergate e a crescente ambiguidade no uso do termo também colaboraram. Nesse contexto, a interdependência surgiu como um substituto para legitimar as ações norte-americanas, internamente e ao redor do mundo:

(...) For those who wish the United States to retain world leadership, interdependence has become part of the new rhetoric, to be used against both economic nationalism at home and assertive challenges abroad. Although the connotations of interdependence rhetoric may seem quite different from those of national security symbolism each has often been used to legitimize

American presidential leadership in world affairs. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 6)

De acordo com os autores, a nova retórica implicaria problemas. Primeiro, no que diz respeito aos políticos rotularem a interdependência como uma necessidade natural à qual devemos nos adaptar, omitindo o fato de ser uma situação criada pelas próprias relações políticas. Além disso, argumenta-se que a interdependência diminuiu os conflitos de interesse, uma vez que não há mais ameaças militares e a humanidade só seria ameaçada por questões ambientais. Keohane e Nye negam esse discurso: “We are not suggesting that international conflict disappears when interdependence prevails. On the contrary, conflict will take new forms, and may even increase” (KEOHANE & NYE, 2001, p.7).

Muito além de um instrumento de retórica, os autores comprometem-se a livrar-se das incoerências e apresentam a interdependência como um conceito analítico:

Dependence means a state of being determined or significantly affected by external forces. Interdependence, most simply defined, means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. These effects often result from international transactions – flows of money, goods, people, and messages across international boundaries. (KEOHANE & NYE, 2001, p.7)

Essas transações internacionais, apesar de não serem em si uma novidade, intensificaram-se dramaticamente após a Segunda Guerra Mundial. Além disso, não seria uma simples interação entre os atores que caracteriza a interdependência. Ela ocorre quando há efeitos recíprocos nas transações que impliquem custos ou constrangimentos para ambos os atores, apesar de que nem sempre os efeitos são simétricos. Por isso, transações puramente benéficas não são consideradas, a situação de interdependência sempre envolverá custos, uma vez que ela restringe a autonomia dos atores (KEOHANE & NYE, 2001, p.8).

A fim de analisar os custos e benefícios de uma relação de interdependência, são apresentadas duas perspectivas: a primeira focada nos ganhos absolutos (*joint gains*), ou seja, nas perdas e ganhos das partes envolvidas, e a segunda nos ganhos relativos (*relative gains*), ou seja, em como distribuir os ganhos. Uma situação de interdependência não está a salvo das questões distributivas, mesmo que ela traga ganhos absolutos para os atores. Isso torna a

segunda perspectiva mais pertinente. Pelo mesmo motivo, não se poderia dizer que a interdependência cria um novo mundo de cooperação e diminui os conflitos na política mundial.

Keohane e Nye alertam para o erro em definir a interdependência inteiramente em termos de dependência mútua balanceada. Esta questão é fundamental para o argumento deles: de maneira alguma a dependência mutua é equilibrada entre as partes. São exatamente as assimetrias que permitem aos atores barganhar e influenciar os demais:

It is asymmetries in dependence that are most likely to provide sources of influence for actors in their dealings with one another. Less dependent actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining over an issue and perhaps to affect other issues. (...) And that is where the heart of the political bargaining process of independence lies.” (KEOHANE & NYE, 2001, p.9)

Admitindo que a interdependência ocorre sempre de forma assimétrica e pode ser uma fonte de influência para os atores no cenário internacional, Keohane e Nye passam a discutir a concepção de poder na sua teoria.

4.1 Poder e Interdependência

A visão tradicionalista afirmava que o poder militar era predominante sobre as outras formas, e que os Estados com maior poder militar controlavam os negócios internacionais. Mas as fontes de poder se tornaram mais complexas. O pós-guerra testemunhou transformações radicais nos elementos, usos e formas de conquista do poder (HOFFMANN apud KEOHANE & NYE, 2001, p.10)⁵.

Na década de 1970, por exemplo, países mais fracos em termos de recursos militares pressionaram nações com maior capacidade bélica. A OPEP desafiou o poder destes Estados mais fortes. Após a Guerra Árabe-Israelense de 1973, os países árabes boicotaram o

⁵ Nota dos autores: Stanley Hoffmann, “Notes on the Elusiveness of Modern Power”, *International Journal* 30 (Spring 1975), p.183.

fornecimento de petróleo aos EUA e às demais nações que apoiaram Israel no conflito do Oriente Médio. Com a crise financeira e energética no Ocidente, reflexo da ação deliberada dos membros da OPEP, os Estados Unidos ficaram impotentes com relação à sua força militar. Dessa forma, fica evidente que a clássica predominância do poder político-militar sobre o poder econômico já não correspondia tanto com a realidade (SANTOS JR., 2004, p. 210).

Keohane e Nye afirmam compreender o poder de duas maneiras: “Power can be thought of as the ability of an actor to get others to do something they otherwise would not do (and at an acceptable cost to the actor). Power can be conceived in terms of control over outcomes” (KEOHANE & NYE, 2001, p.10). A interdependência assimétrica como fonte de poder é entendida como controle de recursos ou potencial para afetar resultados. Assim, o ator menos dependente da relação normalmente tem um significativo recurso político, porque qualquer mudança na relação será menos custosa para ele do que para as outras partes.

Para melhor compreender o papel do poder na situação de interdependência, os autores diferenciam duas dimensões: sensibilidade e vulnerabilidade. A sensibilidade está relacionada à capacidade de resposta a mudanças sem que o *framework* político da situação seja alterado. Ou seja, o quão rápido uma mudança no cenário internacional afeta um determinado ator, e o quanto esses efeitos são custosos para ele. A dimensão da sensibilidade de uma relação de interdependência assume que a estrutura política permaneça imutável e, por isso, é mais relevante no curto prazo, uma vez que esta estrutura não pode ser alterada rapidamente. Nas palavras dos autores:

Sensitivity involves degrees of responsiveness within a policy framework – how quickly do changes in one country bring costly changes in another, and how great are the costly effects? It is measured not merely by the volume of flows across borders, but also by the costly effects of changes in transactions on the societies or governments. Sensitivity interdependence is created by interactions within a framework of policies. Sensitivity assumes that the framework remains unchanged. The fact that a set of policies remains constant may reflect the difficulty in formulating new policies within a short time, or it may reflect a commitment to a certain pattern of domestic and international rules. (KEOHANE & NYE, 2001, p.10)

Continuando no exemplo da crise do petróleo de 1971-75, pode-se observar a diferente sensibilidade dos países ricos frente às dificuldades de importação. Os EUA tiveram maior

capacidade de manobra que o Japão porque não eram, como este, tão dependente de importações. Mesmo assim, os norte-americanos eram sensíveis à alta do preço do barril de petróleo, tanto que tiveram de fazer ajustes domésticos e externos.

Por outro lado, a vulnerabilidade se baseia na disponibilidade relativa e nos custos das alternativas que os vários atores enfrentam em uma situação de interdependência. Nesse caso, considera-se a possibilidade de mudança da estrutura de políticas a fim de se encontrar alternativas que se adaptem às dificuldades externas. Ou seja, o grau de vulnerabilidade de um ator está ligado à sua capacidade de contornar as dificuldades impostas pelo cenário internacional através de alterações nas políticas. Sob o regime monetário de Bretton Woods durante o final dos anos 60, tanto os EUA quanto a Inglaterra eram sensíveis às decisões de especuladores estrangeiros e bancos centrais, quanto às transferências de ativos em dólares ou libras esterlinas. Mas os EUA eram menos vulneráveis que a Inglaterra pois possuíam a opção de mudar as regras do sistema a um custo considerado tolerável (exercida em agosto de 1971) (KEOHANE & NYE, 2001, p.11).

In terms of cost of dependence, sensitivity means liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation. Vulnerability can be defined as an actor's liability to suffer costs imposed by external events even after policies have been altered. Since it is usually difficult to change policies quickly, immediate effects of external changes generally reflect sensitivity dependence. Vulnerability dependence can be measured only by the costliness of making effective adjustments to a changed environment over a period of time. (KEOHANE & NYE, 2001, p.11-12)

A vulnerabilidade é particularmente importante para o entendimento da estrutura política das relações de interdependência. Ela foca nos atores que são capazes de definir a cláusula *ceteris paribus*, ou seja, os que definem as regras do jogo. Evidentemente, a sensibilidade será menos importante do que a vulnerabilidade em prover recursos de poder (*power resources*) aos atores envolvidos. Se um ator pode reduzir seus custos alterando suas políticas, sejam internas ou externas, o grau de sensibilidade deixa de ser um bom guia para definir os recursos de poder.

Interdependência Assimétrica e seus Usos			
Fonte de interdependência	Escala de Dominância	Escala de Custos	Uso contemporâneo
Militar (custos do uso da força militar)	1	1	Usado em extremas situações ou contra adversários fracos quando os custos podem ser pequenos.
Vulnerabilidade não-militar (custos de buscar políticas alternativas)	2	2	Usado quando constrangimentos normativos são fracos, e as regras internacionais não são consideradas vinculantes (incluindo relações não militares entre adversários e situações de conflito extremo entre parceiros próximos ou aliados).
Sensibilidade não-militar (custos de mudança sob políticas existentes)	3	3	Recurso de poder no curto prazo ou quando os constrangimentos normativos são altos e as regras internacionais são vinculantes. É limitado, pois, se altos custos são impostos, atores em desvantagem podem alterar o framework político.

Figura 3: Interdependência assimétrica e seus usos.

Fonte: KEOHANE & NYE, 2001, p.15.

4.2 A Interdependência Complexa

Robert Keohane e Joseph Nye definem duas grandes questões que guiam a sua obra *Power and Interdependence*. A primeira, *What are the major features of world politics when interdependence, particularly economic interdependence, is extensive?*, é explorada em termos gerais nesta seção. No decorrer do livro, os autores investigam alguns estudos de caso e por fim examinam as implicações para a política externa norte-americana.

Keohane e Nye afirmam que as premissas da teoria realista formam uma base inadequada para a análise da política mundial de interdependência. As suposições realistas podem ser vistas como um conjunto de condições extremas ou do tipo ideal. Se fossem imaginadas condições bem diferentes, o oposto do realismo, seriam chamadas de interdependência complexa (*complex interdependence*). Muitas vezes, a interdependência complexa se aproxima muito mais da realidade do que o Realismo e, quando isso acontece, se faz necessário o desenvolvimento de novos modelos explicativos.

Antes de continuar, deve-se esclarecer o que os autores chamam de Realismo. Keohane e Nye explicam que, para os teóricos realistas, a política internacional é uma luta

pelo poder, dominada pela violência organizada. Segundo eles, existem três pressupostos básicos: (1) a de que os Estados, como unidades coerentes, são os atores dominantes nas relações internacionais; (2) a força como instrumento efetivo e disponível da política, mesmo que outros meios possam ser utilizados; (3) a agenda política internacional possui uma hierarquia de assuntos, cujo topo é ocupado pelas questões de segurança, as “*high politics*” que dominam as “*low politics*” (questões socioeconômicas). (KEOHANE & NYE, 2001, p.20)

Cada um dos pressupostos realistas pode ser desafiado. Se o fizermos com todos ao mesmo tempo, podemos imaginar um mundo no qual outros atores além dos Estados participam diretamente nas relações internacionais, um mundo no qual não existe uma hierarquia clara de assuntos na agenda internacional e onde a força representa um instrumento político ineficaz. Estas condições caracterizariam a interdependência complexa.

Portanto, os pressupostos da teoria da interdependência são: 1) canais múltiplos; 2) ausência de hierarquia entre assuntos; 3) forças armadas como instrumento de política não efetivo no cenário de interdependência internacional.

A interdependência complexa é caracterizada por múltiplos canais conectando as sociedades, não necessariamente sob o controle estatal. Estes canais incluem laços informais entre governos assim como os contatos formais entre ministérios de relações exteriores; laços informais entre elites não governamentais; e organizações transnacionais (corporações e instituições financeiras). Enfim, os canais podem ser resumidos em relações interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Relações interestatais são os canais tradicionais considerados pelos realistas. Transgovernamentais são aquelas relações que ultrapassam os canais formais entre ministérios de relações exteriores, ou seja, é quando descartamos a premissa realista de que os Estados são unidades que agem de maneira coerente. Transnacionais são as relações que compreendem que os Estados não são os únicos atores significativos, ou seja, corporações, bancos, ONGs, entre outros, também são participantes das relações internacionais, influenciando e influenciados pela política. A relevância desses atores é destacado por Keohane e Nye pois atuam como um cinto de transmissão, diluindo a diferença entre os níveis doméstico e externo:

These actors are important not only because of their activities in pursuit of their own interests, but also because they act as transmission belts, making government policies in various countries more sensitive to one another. As the scope of governments' domestic activities has broadened, and as corporations, banks and trade unions have made decisions that transcend national boundaries, the domestic policies of different countries impinge on one another more and more. Transnational communications reinforce these effects. Thus, foreign economic policies touch more domestic economic activity than in the past, blurring the lines between domestic and foreign policy and increasing the number of issues relevant to foreign policy. (KEOHANE & NYE, 2001, p.22)

Como segunda característica, a interdependência complexa apresenta uma agenda interestatal composta de múltiplos assuntos que não são organizados em uma hierarquia clara. Isso significa que a questão de segurança nacional não domina a agenda. Muitos assuntos surgiram da política interna, e assim como ocorre com os múltiplos canais, a distinção entre política interna e externa torna-se turva e indefinida. E ainda, “when there are multiple issues on the agenda, many of which threaten the interests of domestic groups but do not clearly threaten the nation as a whole, the problems of formulating a coherent and consistent foreign policy increase” (KEOHANE & NYE, 2001, p.23).

Finalmente, a força militar não é usada pelos Estados contra outros em uma relação de interdependência. Apesar de ser comum, em política externa, cientistas políticos, diplomatas e *policymakers* abraçarem a ideia de que a força militar assume um papel decisivo, esta deixou de ser proeminente entre os países industrializados, principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Moreover, force is often not an appropriate way of achieving other goals (such as economic and ecological welfare) that are becoming more important. It is not impossible to imagine dramatic conflict or revolutionary change in which the use or threat of military force over an economic issue or among advanced industrial countries might become plausible. But in most situations, the effects of military force are both costly and uncertain. (KEOHANE & NYE, 2001, p.24)

O principal motivo então é que o uso da força frequentemente impõe custos aos outros objetivos dos Estados. Alguns fatos são destacados pelos autores. A capacidade destrutiva das armas nucleares torna problemático qualquer ataque a uma potência nuclear. Além disso, as guerras pela descolonização da África e Ásia, bem como a Guerra do Vietnã mostraram as limitações do uso convencional da força para se controlar populações mobilizadas socialmente. Por fim, utilizar a força contra determinado Estado pode fazer com que relações

em outras áreas temáticas sejam rompidas, causando prejuízos que podem ser significativos. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 24-25)

Keohane e Nye afirmam acreditar na interdependência complexa e suas três características como bem próximas da realidade nas situações de interdependência econômica e ambiental e ainda, acreditam caracterizar toda a relação entre alguns países. No decorrer da sua obra, os autores examinam a interdependência complexa na política dos oceanos e na política monetária, assim como as relações bilaterais dos EUA com o Canadá e Austrália.

As três principais características da interdependência complexa dão origem a distintos processos políticos que traduzem recursos de poder em poder como controle de resultados (*outcomes*). Contudo, “*something is usually lost or added in the translation*” (KEOHANE & NYE, 2001, p.25). Os Estados em situação de interdependência estabelecem uma variedade de objetivos que dependerão de cada assunto e não necessariamente estarão relacionados, uma vez que não existe uma hierarquia de assuntos na agenda política internacional. Keohane e Nye explicam quatro processos políticos.

Primeiramente, (1) os Estados poderosos não seriam sempre capazes de utilizar meios militares para alcançar seus objetivos, pois os recursos de poder seriam específicos de cada área temática. Ao contrário da visão realista, os Estados com maior poder econômico-militar não conseguiriam articular seu poder a fim de dominar outros assuntos de seu interesse (*linkage strategies*). O declínio da utilidade da força e o equilíbrio da importância entre os temas tornam a distribuição do poder dentro de cada área-tema (*issue area*) mais importante.

Thus as the utility of force declines, and as issues become more equal in importance, the distribution of power within each issue will become more important. If linkages become less effective on the whole, outcomes of political bargaining will increasingly vary by issue area. The differentiation among issue areas in complex interdependence means that linkages among issues will become more problematic and will tend to reduce rather than reinforce international hierarchy. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 27)

(2) A ausência de hierarquia pré-estabelecida entre os temas, associada à relevância crescente dos regimes e instituições internacionais, faria com que a formação e o controle da agenda das negociações internacionais se tornassem extremamente relevantes (*agenda setting*). “Under complex interdependence, we can expect the agendas to be affected by the

international and domestic problems created by economic growth and increasing sensitivity interdependence that we described in the last chapter” (KEOHANE & NYE, 2001, p.28).

(3) As relações transnacionais e transgovernamentais (*transnational and governmental relations*) tornam difícil a distinção entre política interna e externa, inclusive para a definição de agenda. Quanto mais uma situação se aproximar à interdependência complexa, mais haverá a expectativa de que os resultados das negociações políticas serão afetados por relações transnacionais. Corporações transnacionais podem ser significativas tanto como atores independentes quanto instrumentos manipulados pelos governos, e vice versa.

Thus the existence of multiple channels of contact leads us to expect limits beyond those normally found in domestic politics, on the ability of statesmen to calculate the manipulation of interdependence or follow a consistent strategy of linkage. Statesmen must consider differential as well as aggregate effects of interdependence strategies and their likely implications for politicization and agenda control. Transactions among societies affect groups differently. (...) Some actors may therefore be less vulnerable as well as less sensitive to changes elsewhere in the network than are others, and this will affect patterns of political action. (KEOHANE & NYE, 2001, p.29)

Por fim, (4) as organizações internacionais teriam um papel fundamental na política mundial (*role of international organizations*). Num mundo de múltiplos assuntos conectados de maneira heterogênea, no qual coligações são formadas transnacionalmente e transgovernamentalmente, o papel das instituições internacionais nas negociações políticas cresceu absurdamente. Particularmente, as organizações internacionais ajudam a definir a agenda, agem como catalisadores de formação de alianças e como arenas para as iniciativas políticas e estratégias de encadeamento (*linkage strategies*) pelos Estados mais fracos (*weak states*).

4.3 Regimes Internacionais

A teoria criada por Keohane e Nye engloba a ideia dos regimes internacionais de uma maneira mais ampla. A interdependência afeta a política internacional e o comportamento dos Estados, mas as ações dos governos também influenciam os padrões da interdependência. Através da criação ou aceitação de procedimentos, regras ou instituições para certas atividades, governos regulam e controlam as relações interestatais e transnacionais. Os autores se referem a esses arranjos como regimes internacionais (*international regimes*). Portanto, a segunda grande questão norteadora da obra de Keohane e Nye é: *How and why do international regimes change?* Nesta seção são apresentadas as explicações para o desenvolvimento e declínio dos regimes internacionais.

Na política internacional, as regras e os procedimentos não são tão completos nem tão bem estabelecidos como no ambiente interno de um país, assim como as instituições não são tão poderosas e autônomas. Mas isso não significa que os regimes internacionais são insignificantes. Eles tem efeitos importantes em relações de interdependência que envolvem alguns países, ou no caso de muitos países em uma área específica. Desde a Segunda Guerra Mundial, conjuntos específicos de regras e procedimentos foram desenvolvidos para guiar Estados e atores transnacionais numa variedade de questões, como por exemplo, ajuda aos países em desenvolvimento, proteção ambiental, conservação de cardumes, política alimentícia, coordenação meteorológica internacional, política monetária internacional, regulação de multinacionais, políticas de portos, políticas de telecomunicações e comércio.

To understand the international regimes we must look at structure and process in international system, as well as how they affect each other. The *structure* of a system refers to the distribution of capabilities among similar units. In international political systems the most important units are states, and the relevant capabilities have been regarded as their power resources. (...) Structure is therefore distinguished from *process*, which refers to allocative and bargaining behavior within a power structure. (KEOHANE & NYE, 2001, p.18)

Dessa forma, os regimes internacionais se tornam cada vez mais relevantes em um mundo de interdependência complexa pois vão intermediar a estrutura política (*structure*) e o processo político (*process*) que ocorre dentro dela:

International regimes are intermediate factors between the power structure of an international system and the political and economic bargaining that takes place with it. The structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system. (KEOHANE & NYE, 2001, p.18)

Uma vez criados, os regimes internacionais deixam de ser meros reflexos dos recursos de poder dos Estados, adquirindo certa autonomia. Passam a afetar de forma permanente os processos políticos da interdependência. Passam a influenciar diretamente a forma que o poder potencial dos Estados é traduzido em resultados nas negociações, sendo os principais constrangimentos normativos impostos aos Estados.

Entretanto, os regimes não são estáticos nem imutáveis. Durante a parte II do livro, os autores exploram dois estudos de caso, a política dos oceanos e a política monetária internacional, e deixam claro que os regimes são criados, recriados e abandonados diversas vezes, implicando em consequências marcantes para a política mundial.

Keohane e Nye formulam quatro modelos teóricos a fim de explicar o porquê da mudança ou da manutenção de um regime, ou seja, porque mudam ou se mantêm certas normas, regras e procedimentos que governam a interdependência em várias questões. As mudanças nos regimes se baseiam nas mudanças em: (1) *economic processes*, (2) *the overall power structure in the world*, (3) *the power structure within issue areas*, and (4) *power capabilities as affected by international organization*.

Economic process explanation

Um modelo de mudança de regime baseado em processos econômicos deve considerar as mudanças econômicas e tecnológicas que se tornaram intensas a partir da virada do século XX: o crescimento econômico nos países industrializados, avanços nos transportes e comunicações, a expansão do comércio e do investimento internacionais, etc. Dessa forma, a primeira premissa do *economic process model* é que a mudança tecnológica e o aumento da

interdependência econômica farão com que os regimes existentes se tornem obsoletos: “They will be inadequate to cope with the increased volume of transactions or new forms of organization represented, for instance, by transnational corporations. Established institutions, rules, and procedures will be threatened with ineffectiveness or collapse” (KEOHANE & NYE, 2001, p.34).

A segunda premissa é a que os governos serão sensíveis às demandas políticas internas por aumentos no padrão de vida. “National economic welfare will usually be the dominant political goal, and a rising gross national product will be a critical political indicator” (KEOHANE & NYE, 2001, p. 34). A terceira e última premissa deste modelo é que os grandes benefícios econômicos agregados resultantes dos movimentos internacionais de capital, mercadorias e em alguns casos trabalho, irão incentivar fortemente os Estados a modificar ou reconstruir os regimes internacionais a fim de restaurar a sua eficácia:

On the basis of an economic model, one should therefore expect international regimes to be undermined from time to time by economic and technological change; but they will not disintegrate entirely, at least not for long. They will quickly be reconstructed to adapt to economic and technological conditions. (KEOHANE & NYE, 2001, p.35)

O problema desse modelo é que não considera os interesses políticos, que podem divergir bruscamente dependendo do grupo, setor ou país. Ele também assume que as decisões políticas da esfera político-militar são separadas das econômicas:

Because the extent of interdependence and its effects depend to a considerable extent on high-level political decisions and agreements, traditional approaches to international politics, which have concentrated on these high-level decisions and the overall power structure, should contribute to an adequate explanation. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 36)

A questão política de distribuição do poder será então a peça chave dos dois próximos modelos.

Overall power structure explanation

De acordo com este modelo, consonante com a visão tradicionalista, são os Estados mais poderosos militarmente que ditam as regras. Dentro do sistema, a estrutura, ou seja, a distribuição de poder entre os Estados, determina a natureza dos regimes internacionais. Basicamente, se a estrutura de poder entre os Estados muda, as regras que compreendem os regimes internacionais também irão mudar.

Esta abordagem não diferencia entre as áreas temáticas (*issue areas*) da política internacional, pois admite a predominância incondicional da dimensão militar. E ainda, admite-se uma forte tendência para a congruência dos resultados entre as áreas temáticas. Como o poder é considerado fungível, um Estado com uma força militar poderosa, pode se utilizar desse poder para influenciar outras áreas de acordo com o seu interesse. Neste contexto, o modelo *overall structure* direciona nossa atenção para a hegemonia ou *leadership*.

Este modelo está de acordo com a ideia realista de que os regimes internacionais seriam mais estáveis nas situações de hegemonia. O *hegemon* seria suficientemente poderoso para manter as regras essenciais que governam as relações interestatais, e estaria disposto a fazer isso, pois estaria ciente de ser o maior beneficiado pelos regimes no longo prazo.

In addition to its role in maintaining a regime, such a state can abrogate existing rules, prevent the adoption of rules that it opposes, or play the dominant role in constructing new rules. In a hegemonial system, therefore, the preponderant state has both positive and negative power. (KEOHANE & NYE, 2001, p.38)

Uma mudança nos regimes seria então causada por guerra ou por grandes alterações no equilíbrio da distribuição de poder entre os Estados. Porém, o sistema também pode ser prejudicado pelos próprios processos econômicos, uma vez que os Estados secundários, com o crescimento econômico, comecem a não aceitar mais a posição de “dominados”. Assim, “as the rule-making and rule-enforcing powers of the hegemonic state begin to erode, the policies of secondary states are likely to change. But also are the policies of the hegemonic state” (KEOHANE & NYE, 2001, p. 39).

Issue structure explanation

Um modelo baseado na estrutura por áreas temáticas (*issue structure*) é aquele em que a força militar é usada a um custo muito alto, e a questão da segurança militar (*militar security*) não está no topo de uma hierarquia de temas para as negociações internacionais. Os recursos de poder não podem sob essas circunstâncias ser facilmente transferidos, pois o poder não é fungível como no modelo de *overall structure*. As capacidades militares não serão eficientes nas questões econômicas, e as capacidades econômicas não serão relevantes para outras áreas.

Assim como no modelo anterior, os Estados mais fortes são os que fazem as regras, porém, nesse caso, eles ditam as regras dentro de cada área temática. Os Estados podem até tentar transferir seus poderes em uma área para outra, mas as ligações não serão bem sucedidas: “The premise of issue structuralism is that power resources in one issue area lose some or all of their effectiveness when applied to others” (KEOHANE & NYE, 2001, p.44).

Portanto, a análise da política terá de ser conduzida por cada área temática. Dentro de cada uma, os Estados irão buscar seus próprios interesses e os mais fortes na respectiva área irá dominar os mais fracos e determinar as regras do jogo:

...an issue structure explanation of the politics of economic change in a specific issue system, such as money or oceans, distinguishes between activity taking place within a regime and activity designed to influence the development of a new regime. In the former case, the international regime for the issue is regarded as legitimate by major actors, although minor disagreements may exist. (...) Governments attempt to take advantage of asymmetries in sensitivity, but do not manipulate vulnerabilities very much – since the regime itself constrains policy change. In rule-making (the second aspect of political activity), what is challenge is not merely a set of effects implied by rules but the rules themselves. The nature of the regime is questioned by major participants... (KEOHANE & NYE, 2001, p. 44)

A estrutura por área temática nos permite prever que quando há uma incoerência em uma determinada área entre a distribuição de poder na estrutura subjacente e a sua distribuição no uso corrente, ocorrerá pressões para uma mudança no regime.

Contudo, os dois modelos estruturais (*overall* e *issue structure*) apresentam uma limitação importante ao focarem exclusivamente nas capacidades de poder dos Estados, ignorando os atores políticos domésticos e os transnacionais.

International Organization model

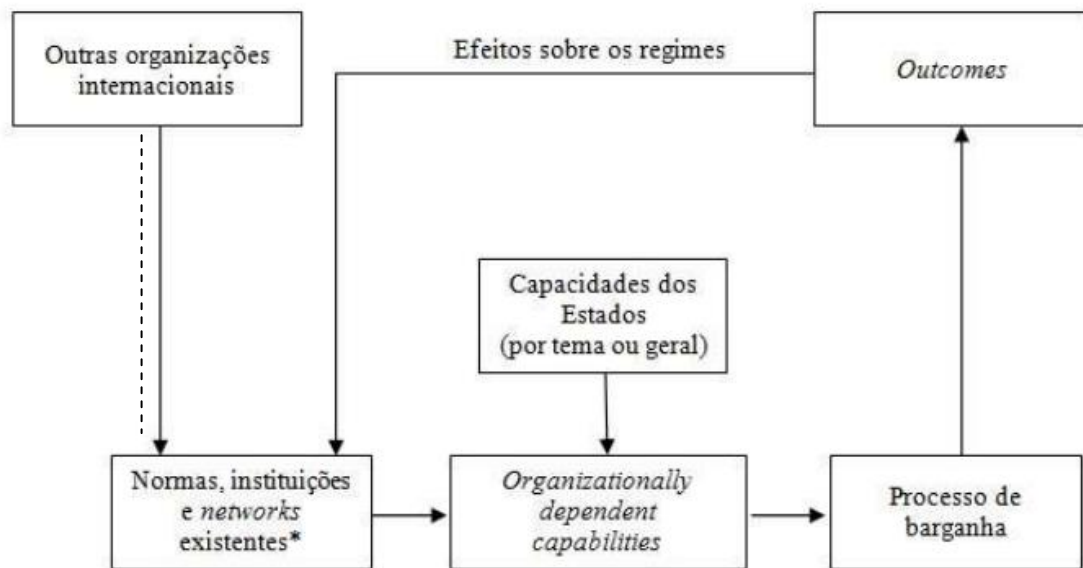
Keohane e Nye pensam num outro tipo de estrutura nas relações internacionais que não se limita à distribuição do poder entre os Estados, como o fazem os modelos *overall* e *issue structure*. Consideram os governos relacionados entre si não apenas pelas relações formais entre os ministérios de relações exteriores, mas também por laços intergovernamentais e transgovernamentais de diversos níveis:

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 these multilevel linkages, norms, and institutions. International organization in this sense is another type of world political structure. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 47)

Essas normas, redes e instituições são importantes fatores para explicar a mudança de regimes. O modelo de Organização Internacional dará conta das falhas dos modelos estruturais básicos de mudança de regime, explicando porque muitas vezes a distribuição de poder é alterada mas os regimes se mantêm. Os regimes são estabelecidos e organizados de acordo com a distribuição de capacidades, mas subsequentemente as redes, normas e instituições relevantes irão elas próprias influenciar as habilidades dos atores em usar aquelas capacidades. Dessa forma, as capacidades subjacentes dos Estados se tornarão cada vez menos adequadas como parâmetros para os regimes internacionais. Poder sobre os resultados será conferido como *organizationally dependent capabilities*, como por exemplo, poder de voto, habilidade em formar coligações, e controle das redes entre elites (KEOHANE & NYE, 2001, p.48).

O diagrama seguinte nos mostra o modelo de Organização Internacional não apenas como o melhor adaptado às condições de interdependência complexa, mas também como aplicável somente sob estas condições.

Existing norms and networks, as well as underlying capabilities, influence organizationally dependent capabilities, which in turn affect outcomes. If one considers only the solid lines in the diagram, this system could be self-perpetuating, with considerable stability, yet not determined entirely by underlying patterns of capabilities. The dotted line indicates the major source of change: other networks, norms and institutions may interfere with the specific organizational configuration under consideration, thus affecting the nature of the regime. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 48)



*A princípio, a criação de um regime é afetada pelas capacidades subjacentes dos Estados, porém não de uma forma contínua.

Figura 4: Modelo de Organização Internacional de mudança de regime.
Fonte: KEOHANE & NYE, 2001, p.49.

Os dois primeiros modelos apresentados por Keohane e Nye são os mais simples e familiares. Adicionando complexidade e conceitos mais recentes, temos os dois outros modelos. Apesar de diversos, todos os modelos são complementares. Os autores esclarecem que provavelmente nenhum modelo sozinho será capaz de explicar a política mundial. Deve-se combiná-los de maneira adequada, começando a análise com o mais simples e ir adicionando complexidade à medida que for preciso. O *economic process model* é bastante útil em situações nas quais há pouca pressão militar e/ou política, exercida por outros Estados. Os modelos estruturais (*overall* e *issue structure*) são precisos quando as condições realistas são reinantes. A “nova era” da interdependência, porém, coloca desafios que não podem ser resolvidos por estas explicações. O *international organization model* seria capaz de lidar com

esta nova conjuntura, quebrando com as premissas da teoria Realista, são elas, a centralidade e coesão do Estado, a preponderância das questões de segurança, e a eficiência incondicional do uso da força como instrumento de política (KEOHANE & NYE, 2001, p.51).

4.4 A concepção de Hegemonia na interdependência

Keohane e Nye, assim como Charles Kindleberger, utilizam o termo *leadership* quando se trata das condições de interdependência complexa. Consideram três significados para *leadership*: (1) *to direct or command*; (2) *to go first*; e (3) *to induce*. Estas definições correspondem grosseiramente a três tipos de liderança internacional, respectivamente: hegemonia, unilateralismo e multilateralismo (KEOHANE & NYE, 2001, p.200).

De acordo com os argumentos apresentados no modelo teórico *overall power structure*, define-se uma liderança hegemônica como a situação em que um Estado tem poder suficiente para manter as regras essenciais que governam as relações interestatais, e que está disposto a agir de tal maneira. É evidente que o líder hegemônico possui responsabilidades perante o sistema e os outros Estados. Contudo, sempre haverá a tentação de se beneficiar da posição de líder em favor de interesses próprios. A longo prazo, os outros governos tentarão evitar serem colocados em posições de maior vulnerabilidade com relação às decisões do líder.

Willing submission to hegemonic leadership is difficult to maintain for long, because the legitimacy (if not the power) of such leadership tends to erode. What in the eyes of the powerful appears to be policing for the public good may appear in the eyes of the weak as imperialist bullying. As such perceptions differ, the need for compulsion in hegemonic leadership increases. As we have seen, under conditions of complex interdependence compulsion becomes problematic. (KEOHANE & NYE, 2001, p.200)

O segundo tipo de *leadership* definido por Keohane e Nye é o unilateralismo, o qual consiste no Estado maior, mesmo não sendo capaz ou não estando disposto, determinando o

regime que governa a relação de interdependência, tanto pelo seu tamanho e importância, quanto pela imitação por parte dos outros Estados.

The rules made by the United States – and made in response for the most part to *domestic* political pressures and *domestic* economic and social needs – are almost always the most important set of national rules affecting operators in international markets.... Consider the international repercussions of interest-rate policies pursued by the Federal Reserve Board, of air transport rulings given by the Civil Aeronautics Board, of stock market regulations enforced by the Securities Exchange Commission. They are all much more influential on operational bargaining processes than the rules laid down by any other nation-state. (STRANGE apud KEOHANE & NYE, 2001, p.200-201)

Essa liderança internacional vista como uma iniciativa unilateral (*going first/setting an example*) pode existir numa situação de interdependência complexa. Os Estados Unidos, por ter uma economia forte e menos vulnerável, possui uma margem de manobra na política internacional muito maior que outros Estados. Portanto, não é certo descrever a interdependência complexa como um sistema de impasse no qual cada ator tem poder de veto e a ação coletiva é possível. Por outro lado, nem sempre as iniciativas do líder serão um bom exemplo do ponto de vista da criação ou manutenção do regime em que todos os Estados ganham.

O terceiro tipo de liderança está baseado na persuasão. Ou seja, na ação de um Estado em induzir outros a ajudar na estabilização do regime internacional. Estados líderes renunciam os ganhos de curto prazo de barganha a fim de garantir os ganhos de longo prazo associados à estabilidade dos regimes internacionais:

Large states are most likely to make short-run sacrifices, because they are likely to be major beneficiaries of the regime and they can expect their initiatives to have significant effects on world politics. Yet, for such leadership to be sustainable under nonhegemonic conditions, other states must cooperate somewhat. If too many middle-level states are free riders, growing resentment among powerful groups within the leading states may diminish those states' willingness to forego short-run gains. Cooperation by middle-level states, however, will depend in turn

on the legitimacy of the regime – the widespread perception that it is indeed in the interests of all major parties. (KEOHANE & NYE, 2001, p.201)

Para os autores, as tendências que provocaram a queda da hierarquia e o surgimento da interdependência complexa provavelmente não serão facilmente revertidas:

Although the United States still has the most powerful economy in the world, the prospects for American hegemony – to the point of being able to determine and maintain the rules – are slim. The likelihood that any other state will be able to exercise such dominance is almost nil. Unless drastic changes take place in world politics – such as a renewal of a strong Soviet threat to the military security of Western Europe and Japan⁶ – hegemonic leadership will therefore be out of the question. The choice will essentially be between nonhegemonic leadership and no effective leadership at all. (KEOHANE & NYE, 2001, p.201)

Uma liderança não hegemônica efetiva depende não só das iniciativas unilaterais de um Estado em “*going first*” e dar o “bom exemplo” como também depende da cooperação interestatal em manter os regimes no longo prazo. Ou seja, implica na combinação do segundo e terceiro tipos de liderança acima discutidos. A liderança nesses termos necessita de legitimidade, que só pode ser atingida se todas as partes acreditam ser do seu interesse a criação ou manutenção do regime. Isso acontece pois sob a situação de liderança não hegemônica não há a preponderância militar ou outros instrumentos de coerção para garantir a legitimidade do líder e do regime.

Any leadership requires legitimacy, which induces willingness to follow and to forego the option of free riding or cheating on the regime that corrodes the incentive for leadership. But legitimacy and willingness to follow is particularly important in non-hegemonic situations, because the coercive element is diminished. Assuring the stability of international regimes under conditions of complex interdependence will require multiple leadership and practices that build legitimacy of regimes. (KEOHANE & NYE, 2001, p. 202)

⁶ Keohane e Nye reconhecem terem falhado, não prevendo a queda da União Soviética e a consequente posição dos Estados Unidos como única superpotência (nota da terceira edição da obra).

Os autores então afirmam que para assegurar a estabilidade dos regimes internacionais é necessária uma múltipla liderança (*multiple leadership*) e práticas que construam a legitimidade deles. Ao contrário do que afirmou Kindleberger, de que a economia mundial precisaria de um único líder para garantir a estabilidade, Keohane e Nye dizem que é praticamente impossível uma liderança unitária ser efetiva na ausência de um poder hegemônico. Um Estado pode ter sido a potência hegemônica num momento passado e então tentar ser o líder em condições de interdependência. Porém, não importa o quanto a sua margem de superioridade tenha diminuído sobre os outros, sempre será uma relação complicada na qual restará ansiedade e ressentimento por ambas as partes (KEOHANE & NYE, 2001, p.202). Os autores continuam:

It is not enough, however, to recommend that leadership will be shared. Often, to put a new issue on the interstate agenda or to encourage active consideration of a new proposal, one government will have to take the lead. (...) Thus, in a world of many issues, linked more or less closely to one another but still significantly differentiated, the leader on one issue will need to be a follower on another. (KEOHANE & NYE, 2001, p.203)

Em resumo, pode-se dizer que mesmo após o declínio de uma potência outrora hegemônica, os regimes podem continuar existindo. A cooperação neste caso é possível porque existem interesses compartilhados. Nesta lógica, fica muito mais fácil a manutenção dos regimes após ele serem criados, de forma que os benefícios da cooperação tornam-se concretos (SANTOS JR., 2004, p.245). Em outras palavras, podemos dizer que os regimes são aqueles que tornam possível a cooperação pois criam circunstâncias que dão oportunidades aos atores envolvidos de negociarem em favor de seus interesses, os quais seriam improváveis somente pela via da negociação bilateral ou unilateral.

4.5 Críticas a *Power and Interdependence*

A literatura crítica sobre *Power and Interdependence* pode ser agregada em três grupos (ESTRE, 2011, p.13). Com relação à literatura já existente tratada por Keohane e Nye,

há duas grandes deficiências que foram observadas. Primeiramente, os autores negligenciaram os estudos sobre interdependência anteriores à Segunda Guerra:

Keohane and Nye, for example, virtually ignore scholarly treatments of interdependence prior to World War II. Whatever else one might say about the concept of "dependence," there can be no doubt that scholarly concern about its role in interstate relations predates World War II. (BALDWIN, 1980, p.481),

Nesse mesmo contexto, os autores deixam de fazer qualquer menção à teoria da dependência, com a qual Holsti afirma que apresentariam diversos pontos de convergência. Além disso, o descaso dos autores com a extensa literatura sobre o “poder” é notório (ESTRE, 2011, p.13).

Já o segundo grupo se refere aos problemas conceituais. Como consequência do descaso com a literatura sobre poder e interdependência, particularmente esses dois conceitos são alvo de diversas críticas por carecerem de uma definição clara e objetiva em *Power and Interdependence*⁷. David Baldwin afirmaria inclusive que Keohane e Nye os “estão empregando melhor do que os explicam”. E ainda, para Susan Strange, tanto a definição de *issue area* como de *regime* são pouco precisas, o que geraria diversas dificuldades de operacionalização. Cowhey também critica o conceito de regime por este não abranger “arranjos fracos”, situações com grau de institucionalização menor, o que poderia interferir significativamente na análise. Outra crítica aos autores, que Michalak caracteriza como o maior problema da obra, é a definição de Realismo empregada por Keohane e Nye. Os autores avaliam as premissas realistas como insuficientes ou inadequadas sem considerarem a intenção dos analistas, os quais seriam injustamente culpados de não darem conta de situações que eles nem sequer tentavam explicar. Além disso, os três pressupostos que qualificam o Realismo, apresentados anteriormente, seriam absolutamente questionáveis, talvez não correspondendo de fato à proposta de nenhum outro autor dessa perspectiva: os autores teriam criado um “espantalho” (ESTRE, 2011).

⁷ São citados por ESTRE os seguintes autores como os críticos dos conceitos de poder e interdependência: Baldwin, 1978, p.1167; Holsti, 1978, p.525; Michalak, 1979, p.140; Baldwin, 1979, p.175; Art, 1980, p.29. ESTRE, Felipe Bernardo. Dissertação PUC-Rio

Por último, há o grupo que se mostra descontente com a falta de evidências históricas apresentadas pelos autores em *Power and Interdependence*. Este indica quem são estes teóricos:

Holsti (1978, p.520, 523, 524-525) destaca a ausência de um aprofundamento dos estudos em comparação com as teorias tradicionais sobre *outcomes* das negociações, o aumento da interdependência e os ganhos conjuntos em condições de interdependência. Por sua vez, Cowhey (1978, p.133) declara que os modelos apresentados pelos autores foram submetidos a poucos testes, e que os efeitos da interdependência em si sobre os processos políticos deveriam ser mais detalhadamente abordados. Já Baldwin (1979, p.169, 181) se mostra insatisfeito com o fato de que os autores não fundamentam em evidências empíricas as afirmações feitas sobre os custos e sobre a efetividade do uso de capacidades militares. (ESTRE, 2011, p.14)

Feitas essas considerações, pode-se destacar a falta de uma preocupação explícita com a proposta normativa apresentada em *Power and Interdependence* (ESTRE, 2011, p.14). No prefácio da segunda edição da obra, Keohane e Nye afirmam terem tentado explicar as mudanças que estavam ocorrendo na política econômica internacional dos anos 1970 (KEOHANE & NYE, 2001, p.xiii). Porém, eles já haviam declarado no primeiro prefácio que a preocupação central era a política estadunidense e como eles poderiam ajudar esta a melhorar com relação às questões envolvendo relações transnacionais e organizações internacionais:

From a policy standpoint, we thought that significant improvements in American policy on issues involving transnational relations and international organizations were unlikely unless the premises of policy were changed. We believe that many of the failures of American foreign policy in these areas had their roots in the limitations of realist assumptions. (...) Our central concern had to do with the American foreign policy. (KEOHANE & NYE, 2001, p.viii)

Por isso, pode-se concluir que a obra possui tanto preocupações descritivas quanto de *policy* (ESTRE, 2011, p.18). O novo arcabouço teórico apresentado por Keohane e Nye deve produzir ajustes nas análises e portanto na tomada de posição por parte dos decisores políticos. A descrição e a prescrição se confundem se não dermos a devida atenção e

situarmos a forma como que os autores se lançam à tarefa de explicar os padrões de mudança observados:

Os autores não estão preocupados exatamente com as políticas de todo e qualquer Estado. Sua teoria se pretende, prioritariamente, um guia para as políticas estadunidenses. As “lentes da interdependência complexa” não apenas enxergam um mundo fortemente influenciado pelas organizações internacionais *lato sensu* (conjunto de networks, normas e instituições), como também procuram afastar os Estados Unidos de políticas inadequadas. Sua pretensão revela-se: auxiliar os Estados Unidos a manter seu papel de ator de maior peso no sistema internacional. Nesse contexto, a maior novidade na teoria da interdependência complexa é que o meio principal para a manutenção do *status quo* e do papel estadunidense não mais é o poder militar, mas as próprias organizações internacionais. (ESTRE, 2011, p.17)

A partir da argumentação teórica sobre a intensificação do processo de interdependência na segunda metade do século XX, Keohane e Nye assumem uma diminuição da hierarquia internacional através da participação das organizações internacionais e da inviabilidade do uso da força. Ou, em outras palavras, poderíamos dizer que a interdependência extensiva significa a constituição de um sistema mais igualitário (ESTRE, 2011, p.43). Essa afirmação faz sentido uma vez que sob a nova condição de interdependência, não haveria a ameaça do uso da força e a comunidade internacional como um todo cooperaria para a estabilidade dos regimes internacionais, pois estes estariam de acordo com os seus próprios interesses.

Nesse contexto, pode-se notar o teor normativo na abordagem de Keohane e Nye das relações interestatais (ESTRE, 2011, p.54). Segundo eles, existem duas maneiras de enxergar as relações internacionais, e ambas seriam tipos ideais. “Os pressupostos realistas sobre a política mundial definem um conjunto extremo de condições, ou um tipo ideal. Neste capítulo, iremos construir um outro tipo ideal, o oposto do realismo. Nós o chamamos de *complex interdependence*” (KEOHANE & NYE, 2001, p.20). De acordo com os autores, a maioria das situações cairá em algum lugar entre os dois extremos. Às vezes, os pressupostos realistas serão mais precisos, ou em grande parte precisos, mas frequentemente a interdependência complexa proverá um retrato melhor da realidade.

Contudo, os autores concluem que, após a Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais aproximam-se mais ao tipo ideal da interdependência complexa, pois a capacidade militar como fonte principal de poder não é mais suficiente para dar conta da complexidade da nova era de interdependência⁸. A intensificação da interdependência tem tornado mais complexos os recursos capazes de prover capacidades de poder aos atores e tem criado novos processos políticos. Como foi visto anteriormente, as capacidades relevantes dos Estados são as fontes de interdependência assimétrica, sensibilidade e vulnerabilidade, as quais são distribuídas de maneira a formar a estrutura internacional. O intermédio entre a estrutura e o processo político e econômico de barganha é feito através dos regimes internacionais, que são de suma importância para a coexistência dos Estados e para manutenção da estabilidade (KEOHANE & NYE, 2001, p.18).

Os regimes internacionais, essenciais para a boa convivência no cenário internacional, são garantidos pelas organizações internacionais, que nada mais são do que instituições criadas pelo próprio processo político entre os Estados. Por isso, quanto mais a realidade se aproxima da condição de interdependência complexa, maior a garantia da estabilidade do sistema. Dessa forma, está implícito o teor normativo na teoria da interdependência complexa.

Dentre os novos processos políticos, detalhados anteriormente na seção 4.2, o papel destacado das organizações internacionais, ou seja, das *networks*, normas e instituições formais e informais da política mundial, é de grande relevância para a cooperação e estabilidade sem a presença de uma potência hegemônica. Sobre as instituições internacionais formais, os autores afirmam:

the potential role of international institutions is greatly increased. (...) Governments must organize themselves to cope with the flow of business generated by international organizations. By defining the salient issue, 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. (KEOHANE & NYE, 2001, p.30)

⁸ Não devemos confundir “interdependência complexa”, o arcabouço teórico apresentado por Keohane e Nye, com apenas “interdependência” ou “interdependência extensiva”, que os autores afirmam ser uma nova condição e tendência da política internacional.

E ainda, “by bringing officials together, international organizations help to activate potential coalitions in world politics” (KEOHANE & NYE, 2001, p.31). Fica claro que, na ausência da possibilidade do uso da força, a coexistência entre Estados é garantida pelas organizações internacionais. Mas não podemos esquecer que as organizações internacionais, assim como as condições de interdependência, são criadas pela própria política, ou seja, pelos próprios Estados (KEOHANE & NYE, 2001, p.6). Torna-se claro, portanto, que os maiores responsáveis pela manutenção da ordem internacional, ou seja, aqueles que cooperariam para manter as condições mínimas para a coexistência de todos no sistema, seriam aqueles que criaram as organizações internacionais e que delas fazem parte. Podemos dizer que “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” (ESTRE, 2011, p.57). E ainda:

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, e buscar 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. (ESTRE, 2011, p.57)

Dentre as organizações internacionais, são citadas a OCDE, o FMI e a União Europeia, ou seja, todas nas quais os países ocidentais possuem papel proeminente, principalmente os Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha, França, e Canadá. Já no prefácio da terceira edição, os autores deixam claro quem são os “avançados”: “although complex interdependence did not characterize most of world politics, it was coming to describe relations among the advanced industrial democracies, allied with the United States” (KEOHANE & NYE, 2001, p.xv-xvi).

Logo, as condições de interdependência não implicam um sistema mais igualitário, como se poderia pensar num primeiro momento. Há uma clara cisão entre os países que contribuem ou não para a estabilidade internacional, ou seja, entre os avançados, protetores da “ordem” e os “Estados párias”. Estes últimos estariam à margem, desprovidos dos recursos de poder e sem conseguir fazer parte das negociações do processo político internacional. Porém, além desta desigualdade entre os Estados “fora” e “dentro” da interdependência, podemos

pensar na emergência de outras formas de desigualdade, dessa vez entre os países que fazem parte da região da interdependência.

No livro de Keohane e Nye, a temática da desigualdade pode parecer limitada às diferenças econômicas ou militares entre os atores internacionais. Dessa forma, as organizações internacionais poderiam agir de forma a organizar as relações interestatais a fim de amenizar essas desigualdades. Contudo, argumenta-se que a própria criação das organizações e regimes da região de interdependência está associada a discriminações essencialmente políticas, muito além das assimetrias materiais. E ainda, sendo essas organizações as mantenedoras da ordem, elas também se tornam reprodutoras dessas discriminações (ESTRE, 2011, p.64).

Este caráter desigual que se encontra na teoria da interdependência, tendo os regimes e organizações como principais instrumentos, encaixa-se numa crítica muito mais abrangente sobre as teorias ortodoxas de relações internacionais. O livro de Keohane e Nye, assim como todas as teorias sobre os regimes internacionais desenvolvidas no pós-guerra, é fruto da tentativa de explicar o crescimento econômico e as rápidas mudanças políticas no cenário internacional incontestavelmente dominado pela liderança estadunidense, com o objetivo de legitimar esta liderança e a criação dos regimes. A forma que se dá essa legitimação vai depender do cunho liberal ou realista, porém ambas as visões são caracterizadas pelo pensamento americano-centrista defensor da manutenção da preponderância dos Estados Unidos:

L'analyse en termes de régimes a correspondu à un besoin, quand, à l'occasion de la grande croissance de l'après-guerre, l'emprise de l'économie sur les relations internationales est devenue de plus en plus forte, et quand la coopération s'est intensifiée au sein de la sphère occidentale, sous l'hégémonie incontestée et alors incontestable des États-Unis. Comme l'écrit Kébabdjian, le but est d'expliquer pourquoi, à l'instar du Gatt, naît à un moment donné une organisation dans un domaine des relations internationales, appelée régime, et comment elle fonctionne. Avec l'intention, faut-il ajouter, de la légitimer en invoquant la génération spontanée, comme s'y essaient les libéraux. Ou avec l'objectif avéré de justifier l'hégémonie américaine en tant que garant de la coopération occidentale, et en feignant de croire à sa fin face à la montée en puissance des économies japonaise et allemande, comme le font les réalistes. **De toutes les façons, les deux démarches renvoient à cet américano-centrisme caractéristique de la théorie des régimes** que soulignait Susan Strange, laquelle formulait de grandes réserves quant au déclin supposé des États-Unis dans les années soixante-dix, sachant qu'elle jugeait intacte leur puissance structurelle.(DUSSOUY, 2009, p. 33, grifo nosso)

Encabeçando a teoria crítica das Relações Internacionais, Robert Cox coloca as organizações internacionais no papel central de difusor e mantenedor da ordem capitalista mundial:

En effet d'après Cox, **la domination de l'ordre capitaliste mondial et son acceptation trouveraient leurs meilleurs instruments de diffusion et de pérennisation dans les organisations internationales** pour les cinq raisons qui suivent: 1) les institutions comportent les règles qui facilitent l'expansion de l'ordre hégémonique mondial ; 2) elles sont elles-mêmes le produit de l'ordre hégémonique mondial ; 3) elles légitiment idéologiquement les normes de l'ordre mondial ; 4) elles cooptent les élites des nations périphériques ; 5) elles absorbent les idées contre-hégémoniques⁹. (DUSSOUY, 2008, p.297, grifo nosso)

A teoria crítica de Cox será apresentada com mais detalhes no próximo capítulo.

⁹ Nota de Gérard Dussouy: Robert Cox, "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method", (1983), *Approaches to World Order*, p. 38.

5 ELEMENTOS CRÍTICOS DO CONCEITO DE HEGEMONIA

Após apresentadas as três obras com que o presente trabalho se comprometeu, este capítulo pretende abordá-las de forma conjunta à luz das correntes críticas da Economia Política Internacional, apoiando-se principalmente no conceito de hegemonia de Gramsci. Apesar de haver algumas divergências entre os autores estudados, todos acabam por justificar a dominação dos Estados Unidos, alternando os termos hegemonia, dominação ou liderança. Através de seus arcabouços teóricos, cada um tenta explicar as complexas relações socioeconômicas do modo de produção capitalista internacionalizado e as condições em que se constrói uma ordem hegemônica mundial.

Kindleberger apresenta claramente o seu argumento de que uma potência hegemônica se faz necessária para estabelecer e manter a ordem no sistema econômico mundial. Sua teoria foi ampliada por Robert Gilpin e outros autores norte-americanos, que mais tarde foi chamada de “teoria da estabilidade hegemônica”. Nos anos 1970 os EUA enfrentavam os primeiros sinais de crise internacional, com o fim do Bretton Woods, a derrota no Vietnã, a crise do petróleo, entre outros, e esses autores preocupavam-se com a repetição de uma depressão como a dos anos 1930 por falta de uma liderança. Para Kindleberger, o bom funcionamento de uma economia liberal mundial necessita de um país estabilizador, aquele que proveesse o sistema internacional de alguns “bens públicos”, como uma moeda de troca internacional, a garantia do livre comércio, a coordenação de políticas econômicas nacionais, a promoção de políticas anticíclicas, e principalmente servir de credor de último recurso. Nesse caso, se o Estado estabilizador perde a sua posição de liderança, a estabilidade e a ordem do sistema também declinam. Ou seja, pode-se dizer que os “regimes” declinam. Apesar de se apoiar em uma leitura comparativa da história do sistema capitalista, a sua tese tem uma natureza claramente normativa, pois define uma situação ideal de estabilidade liderada por uma potência, onde esta se dispõe a carregar o “fardo” do sistema. Portanto, o líder não só se beneficia de sua posição dominante, como também se responsabiliza pelo “interesse público mundial”.

Já a maioria dos autores incluídos na obra *International Regimes* considera o poder como instrumento dos Estados para a busca de seus próprios interesses, sem haver a preocupação com o “interesse público mundial”. A principal abordagem defende que sob certas configurações de interesses, os regimes são criados em função da distribuição de poder e os *hegemons* acabam desempenhando um papel central na oferta de bens públicos necessários ao funcionamento eficiente do sistema. Porém, os *hegemons* não o fazem por interesse no bem-estar do sistema como um todo, mas porque os regimes sustentam os seus próprios interesses nacionais. Enquanto a teoria da estabilidade hegemônica sugere que com o declínio de uma hegemonia haverá o enfraquecimento dos regimes, Stein, como foi visto no terceiro capítulo, sugere que com o colapso de uma potência hegemônica, haverá maiores incentivos para a cooperação entre Estados pois os bens públicos deixam de ser fornecidos pelo *hegemon*. Dentro dessa perspectiva, o declínio hegemônico pode levar a regimes mais fortes pois os interesses particulares sozinhos são capazes de manter a ordem.

Dessa linha de pensamento aproxima-se a teoria da interdependência de Keohane e Nye. Para esses autores, depois de estabelecidos os regimes por uma potência dominante, eles facilmente se mantêm por conta própria, mesmo após a queda da potência que os criou. Eles afetam permanentemente as relações na política mundial e representam os principais limitadores aos Estados. De acordo com essa teoria, a legitimidade de uma hegemonia não pode ser sustentada por muito tempo em um mundo interdependente. A disposição dos outros Estados em aceitar a condição de subordinados tende a cair, pois o *hegemon* possui a tendência de se aproveitar da sua condição privilegiada em função de seus ganhos privados. Por isso, os autores defendem a existência de uma liderança multilateral quando as condições mais se aproximam da interdependência complexa. Para eles, a liderança multilateral é representada por Estados que induzem a cooperação interestatal. A estabilidade no cenário internacional é garantida pela cooperação de todos na manutenção dos regimes, que só ocorre quando os atores acreditam na legitimidade deles, ou seja, quando todos enxergam os seus interesses sendo preservados na manutenção da ordem vigente. Como vimos no quarto capítulo, Keohane e Nye acreditam que os EUA perderam sua posição hegemônica e que as tendências de um mundo cada vez mais interdependente são irreversíveis. Contudo, eles ainda representam aquele Estado que serve de “bom exemplo”, que possui iniciativa em prol da estabilidade mundial, pois sua economia e política internas permitem uma margem de manobra para liderar em determinadas áreas.

De uma forma ou de outra, as três obras analisadas apresentam uma justificativa para se almejar a manutenção da ordem vigente, e para se aceitar a posição dominante dos Estados Unidos. Apesar de as teorias dos regimes internacionais, inclusive a teoria da interdependência, afirmarem não mais existir uma ordem hegemônica estadunidense, as perspectivas críticas da Economia Política Internacional apontam para uma diferente tendência.

Susan Strange explica que, para um europeu, a percepção de declínio por parte dos acadêmicos norte-americanos surge originalmente por uma superestimação da capacidade dos Estados Unidos em reinventar o mundo à sua própria imagem. Washington seria o centro do sistema, a fortaleza no castelo do capitalismo:

In this vision, Washington was the center of the system, a kind of keep in the baronial castle of capitalism, from which radiated military, monetary, commercial, and technological as well as purely political channels carrying the values of American polity, economy, and society down through the hierarchy of allies and friends, classes and cultural cousins, out to the ends of the earth. The new kind of global empire, under the protection of American nuclear power, did not need territorial expansion. It could be achieved by a combination of military alliances and a world economy opened up to trade, investment, and information. (STRANGE in KRASNER, 1983, p. 340)

O imperialismo criado pelos Estados Unidos não se baseia na expansão territorial. Seus fundamentos são as alianças militares e uma economia mundial aberta ao comércio, investimento e informação. Apesar de não ser reconhecida pelos acadêmicos norte-americanos, a liderança dos EUA ainda é uma forma de imperialismo, grande e aparentemente seguro, não sendo afetado de forma intensa por choques e contratemplos temporários (STRANGE in KRASNER, 1983, p.340). Strange afirma que, apesar de os americanos exagerarem nos choques dos anos 1970 e “choramingarem” o declínio do poder de seu país, realmente ocorria uma depreciação do dólar e havia a paridade nuclear da União Soviética. Porém, isso não significava nem de longe uma perda de poder. Se para os americanos a autoridade dos EUA parece ter enfraquecido, a causa é o próprio Estado que deu liberdade para os mercados para assim lucrar com uma economia mundial integrada:

But the first (nuclear parity of Soviet Union) is not the only factor in the continuing dominant importance to the security structure of the balance of power between the two superpowers, and the second (depreciated value of the dollar) is far more a sign of the abuse of power than it is of loss of power. The dollar, good or bad, still dominates the world of international finance. Money markets and other markets in the United States still lead and others still

follow; (...) If the authority of the US appears to have weakened, it is largely because the markets and their operators have been given freedom and license by the same state to profit from an integrated world economy. (...) **The change in the balance of public and private power still leaves the United States as the undisputed hegemon of the system.** (STRANGE in KRASNER, 1983, p.341, grifo nosso)

Com esse contexto abordado por Strange, que livres mercados em busca de maiores lucros são incentivados pelo próprio governo norte-americano, relaciona-se o conceito de hegemonia em Gramsci, que é a base da teoria crítica de Robert Cox. Este último encontrou no pensamento de Gramsci conceitos muito úteis para o entendimento das relações e organizações internacionais. Um conceito, para Gramsci, é algo elástico, solto, e se torna preciso apenas quando relacionado a alguma situação particular, um momento histórico que também colabora para o significado do conceito em questão. No caso, Gramsci preocupava-se em entender as sociedades capitalistas das décadas de 1920 e 1930 e com as possibilidades da construção de uma nova forma de estado e sociedade baseada na classe trabalhadora (COX, 1996, p.125).

O conceito de hegemonia de Gramsci originou-se a partir de duas fontes. A primeira foi que o termo era corrente nos círculos da Terceira Internacional: os trabalhadores exerceriam hegemonia sobre as classes aliadas e ditadura sobre as classes inimigas. A ideia era aplicada apenas para a classe trabalhadora, significando o papel dessa classe em liderar a aliança de trabalhadores, camponeses e quaisquer outros grupos potencialmente favoráveis à revolução. Gramsci então deu uma reviravolta no termo e o aplicou à burguesia, ou seja, ao aparato ou mecanismos de hegemonia da classe dominante:

Gramsci's originality lies in his giving a twist to this first strand: he began to apply it to the bourgeoisie, to the apparatus or mechanisms of hegemony of the dominant class. (...) In northern Europe, in the countries where capitalism had first become established bourgeois hegemony was most complete. It necessarily involved concessions to subordinate classes in return for acquiescence in bourgeois leadership, concessions which could lead ultimately to forms of social democracy which preserve capitalism while making it more acceptable to workers and the petty bourgeoisie. (COX, 1996, p. 126)

A burguesia frequentemente não precisava ela própria exercer o governo do Estado, pois a sua hegemonia estava firmemente enraizada na sociedade civil. Outros poderiam fazer isto por ela (aristocratas, proprietários rurais, etc) desde que esses governantes reconheçam as estruturas hegemônicas da sociedade civil como os limites básicos para a sua ação política.

Por causa disso, Gramsci ampliou sua definição de Estado, pois não fazia mais sentido limitá-la aos elementos burocráticos do governo:

This perception of hegemony led Gramsci to enlarge his definition of the state. When administrative, executive, and coercive apparatus of government was in effect constrained by the hegemony of the leading class of a whole social formation, it became meaningless to limit the definition of the state to those elements of government. To be meaningful, the notion of the state would also have to include the underpinnings of the political structure in civil society. Gramsci thought of these in concrete historical terms: the church, the educational system, the press, all the institutions which helped to create in people certain modes of behavior and expectations consistent with the hegemonic social order. (COX, 1996, p. 126)

A segunda fonte que conduziu Gramsci no desenvolvimento do conceito de hegemonia foi Maquiavel, de quem ele tomou a imagem do poder como um “centauro”: metade homem, metade monstro, uma combinação necessária de consentimento e coerção. A hegemonia é caracterizada pelo domínio do aspecto consensual do poder, apesar de a coerção estar sempre latente e ser usada em casos excepcionais. Ela é suficiente para garantir um comportamento em conformidade com os interesses da classe dominante (hegemônica) na maioria das pessoas e na maior parte do tempo. Por isso, essa dimensão da hegemonia gramsciana liberta o conceito do seu laço com uma classe social historicamente específica e possibilita a sua relação com a ordem internacional, assim como é feita por Cox.

The Machiavelli connection frees the concept of power (and hegemony as one form of power) from a tie to historically specific social classes and gives it a wider applicability to relations of dominance and subordination, including, as will be suggested below, relations of world order. It does not, however, sever power relations from their social basis (i.e., in the case of world-order relations by making them into relations among states narrowly conceived), but directs attention towards deepening an awareness of this social basis. (COX, 1996, p. 127)

A fim de aprofundar o entendimento do conceito de hegemonia, é importante apresentar o conceito de bloco histórico (*bloco storico*). Para Gramsci, o estado e a sociedade capitalistas juntos constituem uma sólida estrutura e a revolução implicaria, dentro dessa estrutura, o desenvolvimento de uma nova estrutura forte o bastante para substituir a primeira. De acordo com Marx, isso aconteceria apenas quando a primeira estrutura esgotasse todo seu potencial. Seja ela dominante ou emergente, tal estrutura era o que Gramsci chamava de bloco histórico, sendo esse um conceito dialético no sentido de que seus elementos interagem e

criam uma unidade. Esses elementos são expressos tanto como o subjetivo e o objetivo, como a superestrutura e a estrutura. (COX, 1996, p.131).

Structures and superstructures form an “historic bloc”. That is to say the complex contradictory and discordant *ensemble* of the superstructures is the reflection of the *ensemble* of the social relations of production. (GRAMSCI apud COX, 1996, p. 131)

Ou seja, há uma justaposição e relações recíprocas entre as esferas de atividade política, ética, ideológica e a esfera econômica. No materialismo histórico de Gramsci, as condições ideológicas e materiais estão interligados, influenciando-se mutuamente. As ideias devem ser entendidas em relação às circunstâncias materiais, que incluem tanto as relações sociais quanto os meios físicos da produção. As superestruturas de ideologia e organização política moldam ambos os aspectos da produção e são moldadas por eles. O bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica, pois o Estado mantém coesão e identidade dentro do bloco através da propagação de uma cultura comum. Um novo bloco é formado quando uma classe deixa de ser subordinada e passa a estabelecer sua hegemonia sobre outros grupos. Nesse contexto, Gramsci vê os intelectuais exercendo um papel-chave na construção de um bloco histórico, desenvolvendo e mantendo as imagens mentais, as tecnologias e as organizações que vinculam os membros de uma classe e de um bloco em uma mesma identidade (COX, 1996). Com relação ao estabelecimento de uma ordem hegemônica e a criação de um bloco histórico, Gramsci distingue três níveis de consciência:

(...) the economico-corporative, which is aware of the specific interests of a particular group; the solidarity or class consciousness, which extends to a whole social class but remains at a purely economic level; and the hegemonic, which brings the interests of the leading class into harmony with those of subordinate classes and incorporates these other interests into an ideology expresses in universal terms. The movement towards hegemony, Gramsci says, is a “passage from the structure to the sphere of the complex superstructures”, by which he means passing from the specific interests of a group or class to the building of institutions and elaboration of ideologies. If they reflect a hegemony, these institutions and ideologies will be universal in form, i.e., they will not appear as those of a particular class, and will give some satisfaction to the subordinate groups while not undermining the leadership or vital interests of the hegemonic class. (COX, 1996, p. 133)

A hegemonia é estabelecida quando os interesses da classe hegemônica são transformados em ideologias, culturas e instituições, ou seja, eles se tornam universais e satisfazem os interesses das classes subordinadas sem enfraquecer os da classe dominante.

Esclarecido o conceito gramsciano de hegemonia, é possível transferi-lo para o campo das relações internacionais. Cox explica que mudanças fundamentais nas relações sociais modificam as relações internacionais ou a ordem mundial, através das mudanças no equilíbrio geopolítico e estratégico-militar. Para Gramsci, o Estado permanece a entidade básica nas relações internacionais e o ambiente onde os conflitos sociais ocorrem, portanto, onde as hegemonias de classes sociais podem ser construídas. Esse Estado que é o foco principal da luta de classes e a entidade básica das relações internacionais, é o Estado ampliado que inclui a sua própria base social, negando aquela visão limitada e superficial que o reduz às burocracias de política externa e capacidades militares (COX, 1996).

Para uma nação se tornar hegemônica, ela tem de fundar e proteger uma ordem mundial que seja universal em sua concepção, ou seja, uma ordem que represente os interesses de todos os Estados atingidos pela hegemonia. Uma ordem como essa dificilmente seria concebida apenas em termos interestatais, pois ela dá oportunidade para que forças da sociedade civil operem em escala global. O conceito de hegemonia internacional nesses termos é fundado não somente na regulação dos conflitos interestatais mas também na sociedade civil global, quer dizer, no modo de produção de extensão mundial caracterizado por laços entre as classes sociais dos países abrangidos por ele. Historicamente, países que tenham sofrido uma completa revolução social e econômica fundaram hegemonias, pois a revolução modifica tanto as estruturas econômicas e políticas internas como as externas.

A world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of the internal (national) hegemony established by a dominant social class. The economic and social institutions, the culture, the technology associated with this national hegemony become patterns for emulation abroad. Such an expansive hegemony impinges on the more peripheral countries as a passive revolution. These countries have not undergone the same thorough social revolution, nor have their economies developed in the same way, but they try to incorporate elements from the hegemonic model without disturbing old power structures. While peripheral countries may adopt some economic and cultural aspects of the hegemonic core, they are less able to adopt its political models. (...) In the world-hegemonic model, hegemony is more intense and consistent at the core and more laden with contradictions at the periphery. (COX, 1996, p. 137)

Cox argumenta que a hegemonia mundial não é meramente uma ordem entre os Estados, é uma ordem dentro de uma economia mundial com um modo de produção dominante que penetra em todos os Estados e se conecta com outros modos de produção subordinados. É também um complexo de relações sociais internacionais, que conecta as

classes sociais de diferentes países. Não pode ser descrita como uma estrutura social, econômica ou política apenas, pois a hegemonia engloba essas três dimensões ao mesmo tempo. E ainda, a hegemonia mundial é expressa em normas, instituições e mecanismos universais que ditam regras gerais para o comportamento dos Estados e para as sociedades civis que atuam além das fronteiras nacionais, regras essas que dão suporte ao modo de produção dominante (COX, 1996, p.137).

A fim de difundir e garantir essas instituições e ideologias hegemônicas, as Organizações Internacionais representam um dos principais mecanismos. Como foi rapidamente citado no capítulo anterior, as Organizações Internacionais funcionam como instrumento de aceitação e manutenção da potência hegemônica mundial e sua respectiva classe social dominante. Elas possuem cinco funções básicas que expressam seu papel hegemônico: (1) as instituições englobam regras que facilitam a expansão das ordens hegemônicas mundiais; (2) as próprias OI são produtos da ordem hegemônica mundial vigente; (3) as OI ideologicamente legitimam as normas da ordem mundial; (4) elas atraem a ajuda das elites das periferias; (5) elas absorvem as ideias contra hegemônicas (COX, 1996, p. 138).

Ao mesmo tempo em que as instituições internacionais facilitam a expansão das forças sociais e econômicas dominantes elas permitem ajustes a favor dos interesses dos subordinados, até certo ponto. Por exemplo, as instituições do Bretton Woods forneceram várias garantias para problemas domésticos na condição de que as políticas nacionais deveriam ser consistentes com o objetivo de uma economia mundial liberal. O sistema de câmbios também deixa livre para algumas decisões nacionais enquanto que mantém o compromisso prioritário de harmonizar as políticas nacionais com os interesses liberais. A participação na formulação das regras e instituições internacionais ocorre de forma heterogênea entre os Estados. Existe uma estrutura informal de influência que reflete nos diferentes níveis de poder político e econômico efetivo que define os procedimentos formais de decisão.

As instituições internacionais também exercem um papel ideológico, ajudando a definir as políticas dos Estados e legitimando certas práticas em favor das forças socioeconômicas dominantes. A OCDE, ao recomendar o monetarismo, aprova o consenso dominante dos países centrais em combater a inflação ao invés de preocupar-se com o

desemprego. Intelectuais de países periféricos são atraídos para as organizações internacionais com o intuito de formar coligação de interesses, apesar de poder haver a esperança de mudar o sistema ou ajudar a desenvolver seus países de origem. Na melhor das hipóteses vão conseguir transferir alguma “modernização” para a periferia, mas apenas se estiverem em conformidade com os interesses hegemônicos e das elites locais. “Hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find it comfortable to rest upon” (COX, 1996, p. 139).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta monografia, buscou-se mostrar a carga ideológica das teorias defendidas pela visão norte-americana de Economia Política Internacional, intrínseca nos argumentos de que uma liderança mundial é benéfica e necessária para a estabilidade econômica e política. Para tanto, foram estudados três livros-chave representativos da perspectiva estadunidense, destacando-se a concepção de hegemonia em cada um deles. A fim de evidenciar o aspecto ideológico dominante dessas obras, foi essencial a abordagem da teoria crítica de Cox e do pensamento Gramsciano.

Defendendo a ideia de que a liderança, ou dominação, dos Estados Unidos a partir da Segunda Guerra Mundial é um meio de garantir a ordem e o fornecimento de bens públicos num sistema cada vez mais “interdependente” e complexo, as teorias estudadas acabam por justificar o status quo. Nada mais natural, já que esses teóricos representam a academia da maior potência de todos os tempos.

Dada a complexidade e importância do tema por razões evidentes, este é um trabalho preliminar, a ser desenvolvido futuramente. Acredita-se que o esforço deste não foi em vão, pois ainda não havia sido feito um estudo desse tema no Departamento de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina.

Esta monografia não tem a pretensão de chegar a uma conclusão, e, muito pelo contrário, resulta em questionamentos. Em meio a mudanças tão rápidas e relações sociais tão emaranhadas, é difícil ter clareza para onde vamos, com quem e quando. Estamos vivenciando o declínio do poder estadunidense? Um novo ciclo hegemônico na Ásia? Estamos caminhando para uma sociedade mundial mais solidária e cooperativa? Estamos vivenciando uma ordem hegemônica, não hegemônica ou contra hegemônica? Enfim, qual seria o papel dos países emergentes, o nosso papel, na periferia de uma ordem hegemônica que reproduz a lógica de acumulação capitalista?

Gramsci na sua época já possuía uma clara visão da situação “dependente” dos países emergentes, que não passaram por uma Revolução burguesa completa e não possuem, como as grandes potências, autonomia para determinar as sua política externa de acordo com os interesses domésticos. A economia da potência hegemônica penetra e se entrelaça com as dos países periféricos; e isso ainda é agravado quando as regiões dentro dos países tem diferentes padrões de relação com as forças externas (COX, 1996).

Essas complexas questões e nosso delicado momento político no contexto de crise econômica, social, ideológica e ambiental, tem ocupado aqueles que estão engajados com uma reflexão mais aprofundada do que são as transformações e mudanças reais em nossa sociedade. Gramsci é quem dá o maior exemplo de vínculo entre prática e teoria, luta e reflexão filosófica, recordando que a nossa prática deve ser coerente ao que dizemos e escrevemos , coerente às teorias sobre as quais apoiamos nossas reflexões.

REFERÊNCIAS BÁSICAS

BALDWIN, David. **Interdependence and Power: A Conceptual Analysis**. Cambridge: International Organization Journal, v.34, n.4, p.471-506, 1980.

COX, Robert. **Gramsci, hegemony, and international relations : an essay in method**. In: Approaches to World Order, Cambridge University Press, Mar 28, 1996. p. 124- 143.

DUSSOUY, Gérard. **Traité de relations internationales. Tome II : Les théories de l'interétatique**. Paris : Éditions L'Harmattan, 2008, 354 pp. Collection "Pouvoirs comparés".

_____. **Traité de relations internationales. Tome III : Les théories de la mondialité**. Paris : Éditions L'Harmattan, 2009, 316 pp. Collection "Pouvoirs comparés"

ESTRE, Felipe Bernardo; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. **Poder, Interdependência e Desigualdade**. Rio de Janeiro, 2011. 90p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEOHANE, Robert O. **Power and Governance in a Partially Globalized World**. London: New York: Routledge, 2002.

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3a ed. New York: Longman, 2001.

KINDLEBERGER, Charles Poor. **The World in Depression: 1929-1939**. Revised and Enlarged Edition. Berkeley ; Los Angeles: University of California Press, 1986.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International regimes**. Ithaca: Cornell Univ Press, 1983.

NYE JR., Joseph. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Integração: um desafio à globalização**. Revista da Faculdade de Direito da UFSC, vol 1, 1998.

SANTOS JR., Raimundo Batista. **Diversificação das Relações internacionais e teoria da interdependência**. In: BEDIN, Gilmar Antonio (ed). Paradigmas das relações internacionais. Ijuí. Unijuí, 2 ed. 2004.

TEIXEIRA, E.. **As três metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

WALTZ, Kenneth. **Structural Realism after the Cold War**. Revista do MIT : International Security, V ol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5– 41