

RESENHA

Bookreview

HIERARCHY IN INTERNATIONAL RELATIONS¹

Gustavo Resende Mendonça²

A anarquia é um dos conceitos centrais da disciplina de Relações Internacionais. Mesmo diante do grande debate teórico vigente entre diferentes correntes de pensamento, poucos especialistas discordam da premissa que preconiza que o sistema internacional é caracterizado pela ausência de uma autoridade superior e que os Estados nacionais são, ao menos nominalmente, soberanos e funcionalmente similares. O mais recente trabalho de David Lake, professor da Universidade da Califórnia, visa justamente a desafiar o conceito fundamental de anarquia nas relações internacionais, ao definir o sistema internacional como um emaranhado de relações hierárquicas assimétricas das quais a autoridade é uma característica fundamental.

O conjunto de ferramentas teóricas construído por Lake é sustentado por dois conceitos fundamentais: autoridade e contrato social. Lake visualiza um sistema internacional no qual a hierarquia é construída de forma relacional: a autoridade é derivada de um contrato social, um conjunto negociado de direitos e deveres para o Estado Dominante e para as Nações Subordinadas. A autoridade é caracterizada pela legitimidade – os participantes da relação hierárquica entende a diferenciação funcional como justa e natural –, pela natureza mutável – os Estados buscam ampliar seus direitos

¹ LAKE, David A. *Hierarchy in International Relations*. New York: Cornell Paperbacks, 232 pp, 2010. ISBN 978-0-8014-4756-3

² Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: gusresende@gmail.com

e diminuir seus deveres, de forma a lucrar cada vez mais com a hierarquia –, e pela auto-moderação – o Estado Dominante limita o uso da coerção, de modo a não solapar sua legitimidade.

Uma questão central na obra é o motivo que levaria nações soberanas a abdicar de sua independência para se engajar em relações hierárquicas. Do ponto de vista da corrente teórica realista, os Estados buscam maximizar sua segurança e preservar sua independência, objetivos que levam as nações a construir alianças precárias, impedindo assim o surgimento de Estados hegemônicos e nações imperiais. Lake, no entanto, argumenta que os Estados podem privilegiar a garantia de suas propriedades, a estabilidade e a segurança, em detrimento da independência. No contrato social, o Estado Dominante se compromete a fornecer ordem e proteção aos seus subordinados, que, por sua vez, transferem parte de sua soberania para a nação hierarquicamente superior. O Estado Dominante se beneficia porque passa a possuir aliados perenes e desfruta da prerrogativa de construir uma ordem – um conjunto de regras, normas e instituições que se propõem a garantir a estabilidade internacional – consoante com seus objetivos de política externa.

A hierarquia se manifesta em diferentes dimensões e níveis. De forma simplista, a hierarquia pode ser classificada como econômica ou estratégica. A hierarquia estratégica é baseada na delegação da defesa dos Estados Subordinados para o Estado Dominante. O Japão e a Alemanha Ocidental são exemplos típicos de estados estrategicamente subordinados aos Estados Unidos. A hierarquia econômica é baseada em uma dependência monetária, comercial e financeira. O Canadá e o México são exemplos clássicos de Estados subordinados economicamente aos Estados Unidos. A intensidade das relações hierárquicas também é variável: no campo da segurança ela pode oscilar entre a Esfera de Influência (delegação parcial da segurança) e o Protetorado (delegação plena); na dimensão econômica, por outro lado, a hierarquia pode variar da Esfera de Influência (dependência moderada) à Plena Dependência. A intersecção das duas dimensões produz dois níveis de relações hierárquicas: Império Informal (quando as hierarquias econômica e estratégica não são plenas) e Império (quando ambas as dimensões hierárquicas são máximas).

Dois exemplos fundamentais de relações hierárquicas nas quais os Estados Unidos ocupam o papel central são o sistema americano pós-século XIX e o sistema europeu pós-Segunda Guerra Mundial. De forma sintética, Lake argumenta que os Estados Unidos são hierarquicamente superiores a todas as nações do continente americano, uma vez que o gigante ocidental construiu lentamente uma liderança legítima na região. O contrato social que deu origem ao sistema hierárquico americano foi negociado ao longo do século XIX e se manifesta em iniciativas com a doutrina Monroe, o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e o NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio). Os Estados Unidos afastaram a ameaça das potências imperiais europeias e, posteriormente, o espectro da dominação comunista e, em troca, as nações americanas aderiram à ordem internacional engenhada pelos Estados Unidos. De forma análoga, um contrato social foi firmado entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos se comprometeram a fornecer segurança e privilégios econômicos aos países da Europa Ocidental, que, por sua vez, reconheceram a liderança norte-americana na Guerra Fria e passaram a apoiar grande parte dos projetos de política externa da nação norte-americana. Os dois exemplos fornecidos por Lake evidenciam que o contrato social é negociado historicamente, de forma que as relações de hierarquia são lentamente consolidadas.

Segundo Lake, o conceito de relações internacionais hierárquicas amplia consideravelmente o alcance explicativo das Relações Internacionais. De forma mais significativa, a existência de relações hierárquicas explica porque não ocorreu uma aliança entre os Estados mais fracos contra os Estados Unidos após o fim da Guerra Fria. A autoridade legítima norte-americana, fruto dos contratos sociais que ensejaram as relações hierárquicas nas quais os Estados Unidos se apresentam como dominantes, impede que a América Latina e a Europa contestem a hegemonia do gigante ocidental. Ademais, atos simbólicos de obediência – como o apoio da América Latina e Caribe aos Estados Unidos nas duas guerras mundiais ou o apoio da Espanha e da Inglaterra à Guerra ao Terror – também são explicados pela teoria das relações hierárquicas.

Na conclusão de sua obra, Lake observa que o posicionamento dos Estados Unidos no centro de uma grande rede de relações hierárquicas é um importante recurso de poder para a potência norte-americana. Lake observa que o papel dos Estados Unidos como nação dominante se traduziu em uma maior estabilidade nas relações internacionais, fato que fomentou a globalização e o sucesso internacional das empresas norte-americanas. Em síntese, a ausência de anarquia permitiu um grande avanço material nos Estados Unidos e no resto do mundo. Ademais, a liderança hierárquica proporciona baixo custo, em termos de recursos de poder, para a ação externa dos Estados Unidos. A liderança, afirma Lake, tem um custo menor do que a coerção. Nesse sentido, o autor afirma, de forma normativa, que os Estados Unidos não devem exceder os limites de sua liderança e exercer a auto-moderação em sua política externa, de forma a corroborar a manutenção de sua legitimidade internacional. Lake avalia que a administração Bush, ao avançar uma agenda neoliberal de ação unilateral e guerras preventivas, prejudicou muito a legitimidade da liderança norte-americana. Nesse sentido, o autor recomenda que um dos objetivos centrais da política externa norte-americana seja reparar os danos causados pela gestão Bush, de forma que as relações hierárquicas sejam usadas para contrabalançar a ascensão da potência chinesa.

A proposta teórica de Lake é ousada, pioneira e necessária. O autor procurou corroborar sua construção teórica com testes empíricos e análises estatísticas de diversas variáveis internacionais. Do ponto de vista da obra isolada, *Hierarchy in International Relations* é uma leitura inquietante e desafiadora. Não obstante, no contexto da disciplina de Relações Internacionais, as ferramentas analíticas de Lake sofrem de várias limitações relevantes.

Em primeiro lugar, Lake logra estabelecer um conceito de autoridade que difere da pura e simples coerção, mas que não é significativamente diferente da definição de hegemonia. Como o trabalho acadêmico de Joseph Nye demonstra, a hegemonia também possui um aspecto de legitimidade, não se confundindo com o uso irrestrito da coerção. Ao argumentar que as instituições internacionais e a democracia conferem legitimidade ao poder norte-americano, Lake faz referência ao conceito de *Soft Power* - criado por Nye -, perfeitamente compatível com a noção de hegemonia e

anarquia. Ademais, ao enfatizar o papel de um Estado Dominante como responsável pela estabilidade e crescimento da economia internacional, Lake também retoma argumentos da Teoria da Estabilidade Hegemônica, desenvolvidos por Robert Gilpin e Charles P. Kindleberger. Em resumo, o conceito de autoridade desenvolvido por Lake aproxima-se bastante do conceito de hegemonia proposto por outros autores em um contexto acadêmico que não nega a anarquia.

Em segundo lugar, a definição de contrato social proposta por Lake não é absolutamente clara, especialmente no que diz respeito à origem da relação de hierarquia. No caso japonês e alemão, o contrato social parece derivado das condições impostas pelos Estados Unidos no pós-Guerra, enquanto a origem do contrato social com a América Latina parece mais próxima da noção clássica de hegemonia. Sem uma definição clara da origem do conceito de contrato social, a ideia de relações hierárquicas perde alcance explicativo.

Finalmente, a teoria proposta por Lake praticamente não se aplica às relações entre as potências. A política entre os Estados com mais recursos de poder é aspecto central das relações internacionais e tema principal da corrente teórica neorrealista de Stephen Waltz, alvo de diversas críticas ao longo de *Hierarchy in International Relations*. Os conceitos de hierarquia, autoridade e contrato social não parecem aplicáveis às grandes disputas histórica de poder, fato que torna a noção de anarquia fundamental para a disciplina.

Em síntese, a obra de Lake aborda diversos temas relevantes para o entendimento da política internacional contemporânea e aponta importantes caminhos para futuras pesquisas. A hierarquia é uma realidade sentida diariamente nas relações internacionais, mas permanece, em grande medida, ignorada pelos analistas políticos. Não obstante, parece claro que o conceito de anarquia não deve ser descartado pelos estudantes das Relações Internacionais no futuro próximo.

Resenha recebida dia 13 de junho de 2012. Aprovada em 01 de outubro de 2012.