

POTÊNCIAS MÉDIAS NA
ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL:
PARÂMETROS ANALÍTICOS
DA ESCOLHA RACIONAL

PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES

Mestrando (PUC Minas)



RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer parâmetros para análise de países médios em desenvolvimento e suas coalizões na economia política internacional contemporânea. Destacamos, assim, os principais aspectos teóricos, que dizem respeito à definição desses países e ao estudo do comportamento de tais Estados. Discutimos os aspectos regionais inerentes à análise desses países, e tratamos os principais conceitos, modelos e correntes teóricas nas Relações Internacionais ligadas ao tema. Em último lugar, consideramos as abordagens que nos permitem um entendimento de suas coalizões em agendas multilaterais.



Palavras-chave: Potências médias; economia política internacional; escolha racional



ABSTRACT

The present paper aims to establish the conceptual framework necessary for the analysis of developing middle powers and their coalitions in contemporary international political economy. Thus, we present the main theoretical aspects concerned to the definition of these countries and to the study of their behavior. Then, we discuss the regional aspects necessary to analyze the middle powers, particularly the concepts, models and theories in International Relations linked to the subject. Finally, we consider the approaches that allow us to understand these countries' coalitions in multilateral agendas.

Keywords: Middle powers; international political economy; rational choice



1 INTRODUÇÃO

Os Estados intermediários não se confundem com as grandes potências dominantes ou com a grande massa de países pequenos ou pouco expressivos no sistema internacional. Caracterizadas por um peso significativo no ambiente regional no qual estão inseridas, as potências médias possuem, por um lado, peso suficiente na esfera multilateral para não serem desconsideradas e, por outro, não possuem a capacidade de influenciar o sistema como as grandes potências.

O presente trabalho tem por objetivo estabelecer parâmetros para análise de países médios em desenvolvimento e suas coalizões na economia política internacional contemporânea. Por meio de uma revisão bibliográfica sobre o tema, apresentaremos os principais conceitos e teorias necessárias para discutirmos esses países isoladamente, em suas respectivas regiões, ou em conjunto, em coalizões internacionais.

Apesar de a maior parte da literatura sobre o tema dar preferência a potências médias industrializadas, como o Canadá, França ou mesmo Japão, ainda é incipiente a pesquisa voltada para países médios do mundo em desenvolvimento, notadamente os países que, como o Brasil, se industrializaram a partir da Segunda Guerra Mundial. Dessa maneira, este trabalho parte do conceito de potência média recém-industrializada, desenvolvido por Lima (1986) e apresentado por Sennes (1998), em que os principais aspectos e referenciais teóricos, que dizem respeito à definição e o estudo do comportamento desses países, são destacados. Posteriormente, passamos à discussão acerca dos aspectos regionais inerentes ao estudo desses países, e destacaremos os principais conceitos, modelos e correntes teóricas nas Relações Internacionais ligadas ao tema. Apresentam-se, inicialmente, as teorias sistêmicas, posteriormente as abordagens que focalizam o impacto da interdependência regional e, finalmente, as teorias que enfatizam a importância de fatores domésticos, conforme a análise de Hurrell (1995).

Passaremos, então, às abordagens que nos permitem um entendimento conjunto desses países médios recém-industrializados, notadamente suas coalizões. A respeito desse aspecto, apresentar-se-ão as principais explicações e os modelos teóricos desenvolvidos para a análise de coalizões tipo IBSA (Índia, Brasil e África do Sul).

2 POTÊNCIAS EMERGENTES: CONCEITOS E AÇÕES

Sennes (1998, p. 396), depois de uma revisão bibliográfica de seis conceitos distintos utilizados para classificar potências médias, conclui que o ponto comum de todas as abordagens revisadas é uma posição intermediária no sistema internacional global, na condição de Estado que afeta o sistema internacional, e uma participação expressiva nos sistemas regionais e sub-regionais em que estão inseridos. Segundo o autor, é pela combinação dessas duas características que as potências médias se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturantes do sistema internacional.

Entretanto a preocupação da maior parte da bibliografia sobre o tema é com potências médias industrializadas, como Canadá, Suécia e Austrália, deixando de fora países médios em desenvolvimento ou recém-industrializados, como Brasil, Índia e México. Notadamente, o comportamento destes Estados passou a ser mais autônomo, ao passo que, a partir de meados do século XX, o rápido crescimento econômico e a industrialização os levaram a uma nova forma de inserção internacional. Mesmo que ainda condicionadas, suas capacidades de negociação, ou seus poderes relativos, na esfera internacional aumentaram assim como suas respectivas integrações à economia mundial. Observou-se, porém, que o comportamento dos Estados recém-industrializados se fracionou em duas formas distintas. Uma parte permaneceu totalmente alinhada com as grandes potências e os países desenvolvidos, projetando um tipo de ação internacional de baixo impacto. Por outro lado, outros passaram a buscar uma posição de liderança política, tanto no nível regional como no global, defendendo reformulações no ordenamento político e econômico internacional (SENNES, 1998).

Lima (1986), por sua vez, propôs um modelo de análise capaz de captar e explicar as múltiplas opções estratégicas desses países, admitindo que elas variam de acordo com um conjunto de condicionantes e possibilidades internas e externas. Para a autora, o traço mais marcante das ações externa de tais países é o comportamento de natureza multifacetada, ou seja, em razão de sua condição intermediária e recém-industrializada comportam-se ora como países fortes, ora como países fracos, ora autônomos, ora dependentes, por isso desenvolvem formas compostas de ação internacional.

Lima (1986) utiliza o instrumental da ação coletiva para atribuir à diversidade de estratégias adotadas por esses países o fato de estarem perseguindo ações externas simultaneamente distributivas e expansivas. Estabelecem estratégias para se beneficiar das possibilidades abertas no sistema internacional – *free riding* – e buscam, ao mesmo tempo, um remodelamento desses últimos, a fim de que todos os países do Terceiro Mundo sejam beneficiados. A necessidade de adotarem uma multiplicidade de estratégias externas seria derivada do jogo cruzado de pressões que os países recém-industrializados sofrem em diversos campos do sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder, gerando capacidade e vulnerabilidades variadas de acordo com o campo de ação. A multiplicidade de ações desses atores políticos pode ainda ser compreendida pela motivação de seus interesses individuais e pelo uso da racionalidade estrita.

Embora a perspectiva da escolha racional afaste o modelo de Lima de uma abordagem sistêmica para compreender a ação dos Estados segundo suas configurações específicas e individuais, a análise da autora ganha em flexibilidade e em capacidade de explicação ao admitir e estruturar coerentemente o comportamento multifacetado dos países recém-industrializados (SENNES, 1998).

Três elementos devem ser considerados em análises de ações multifacetadas: o grau de presença internacional do país estudado, o peso e a efetividade da presença regional e a tendência a compor um quadro acentuadamente variado de estratégias internacionais. O primeiro elemento envolve a ponderação de um conjunto mínimo de dados empíricos acerca de presença física, econômica, populacional comercial, diplomática e militar em relação aos demais atores do sistema internacional, assim como o teor da agenda externa, de posturas diante dos acordos e tratados multilaterais, do perfil dos laços econômicos, comerciais, financeiros e qualquer outro indicador da capacidade de ação internacional do ator (SENNES, 1998).

A inserção regional pode ser aferida por meio de dados sobre a presença geográfica do país na região e do grau de prioridade que os temas regionais ocupam em sua agenda externa – tipos de ação diplomática, acordos e tratados regionais, laços econômicos, comerciais, financeiros e teor das disputas políticas ocorridas entre seus membros (SENNES, 1998).

Finalmente, a multiplicidade de estratégias internacionais é fruto da condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia que esses países tendem a demonstrar. Dessa maneira, a aparente incoerência de

ação externa das potências médias decorre de seu padrão não uniforme, que possui um componente estrutural, e que não pode ser atribuída à deficiente racionalidade dos condutores dessas políticas (SENNES, 1998). Em relação aos padrões de comportamento das potências médias, Sennes distingue na literatura as relações multilaterais, bilaterais em relação às grandes e pequenas potências e no âmbito regional. Em relação à multilateralidade são observadas duas tendências: a) as potências médias tendem a atuar nos fóruns multilaterais e apoiar instituições internacionais a estabelecerem relações bilaterais que envolvam as grandes potências; b) as potências médias tendem a buscar alianças e ações coletivas para viabilizar o acúmulo de poder necessário e se fazerem presentes no cenário internacional (KEOHANE, 1969 apud SENNES, 1998).

No âmbito bilateral, no que tange às grandes potências, as potências médias buscam manter-se livres de influência direta em relação aos assuntos internos e regionais. Quanto às pequenas potências, por outro lado, as potências médias buscam exercer ao máximo sua capacidade de influência e suas relações vantajosas, enfatizando, assim, as relações bilaterais e não buscando evitá-las (MARES, 1988 apud SENNES, 1998). No âmbito regional, as potências médias agem como potências regionais hegemônicas constituindo o espaço referencial do engajamento político internacional das potências médias e a arena em que veem seus interesses mais diretamente envolvidos. Assim, por um lado, as potências médias buscam reforçar sua influência e presença regional e, por outro, evitam que potências extrarregionais interfiram ou incrementem sua presença e influência na região (SENNES, 1998).

3 ASPECTOS REGIONAIS

O ponto de partida para entendermos “região” e “regionalismo” é a proximidade geográfica, que, embora nos diga pouco acerca do sentido desses termos, nos informa minimamente sobre organizações não globais. Os problemas derivam, em grande medida, da atenção acadêmica despendida nas décadas de 60 e 70, que buscou analisar o regionalismo em termos de coesão social, econômica e organizacional, e da ideia de interdependência regional. Entretanto, as tentativas de se delimitar o campo “cientificamente” produziram pouco e incertos resultados (HURRELL, 1995).

Os fatores que podem estar relacionados com o crescimento do regionalismo são amplos e incluem as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e históricas, mas o debate contemporâneo nos lembra que regiões “naturais”, definições de “região” e indicadores de

regionalidade variam de acordo com o problema ou questão particular sob investigação. O ponto crítico é, então, como os atores políticos percebem e interpretam a ideia de região, pois todas as regiões são socialmente construídas e, assim, politicamente contestadas (HURRELL, 1995).

3.1 MODELOS DE REGIONALISMO

Lima e Coutinho (2006) apontam para a existência de dois modelos fundamentais de regionalismo: o modelo aberto e o regionalismo geográfico. O primeiro, decorrente do Consenso do Washington, dominou a orientação e a legitimação dos processos de regionalização na década de 90; o segundo passou, ou voltou, a imperar a partir dos primeiros anos do século XXI.

O liberalismo aberto diz respeito à ideia de abertura de mercados e globalização financeira e produtiva e um regionalismo não exclusivo, ou seja, uma modalidade de integração regional que seria criadora de comércio, sem provocar seu desvio para fora da região. Assim, a visão de regionalismo que predominava nos anos 90 era estritamente comercial, em que acordos de livre comércio fixavam as iniciativas de abertura comercial que a periferia estava implementando (LIMA; COUTINHO, 2006).

Os acordos de livre comércio levaram a duas consequências no campo da cooperação internacional: a distância geográfica deixou de ser impeditiva de colaboração comercial e a formação de áreas de livre comércio com grandes assimetrias entre os parceiros. Os acordos de livre comércio, de toda forma, ocorreram e se expandiram mais rapidamente em economias já relativamente integradas e complementares, e seu aprofundamento costuma causar maiores graus de oposição doméstica, pois o conflito distributivo gerado pelo deslocamento de setores econômicos e a respectiva mão-de-obra são capazes de politizar a cooperação regional (LIMA; COUTINHO, 2006).

O regionalismo aberto deu lugar, a partir dos anos 2000, à noção de região como espaço geográfico, tal como era tradicionalmente entendida. Isso ocorreu em função da valorização política e física das regiões, decorrente, em primeiro lugar, dos atentados de 11 de setembro de 2001, o que levou a uma reavaliação da segurança internacional e à alegada ameaça provocada por Estados “fracos” ou “falidos” que passaram a potenciais hospedeiros de redes terroristas internacionais. Em segundo lugar, há a preocupação da comunidade internacional em criar capacidade institucional e política nas áreas periféricas, mirando os Estados com maiores capacidades e recursos e propondo o aumento da representatividade das regiões nos espaços de decisão global. Assim, as

regiões periféricas passaram de mercados emergentes e áreas potenciais de livre comércio para a condição de atores políticos, ocultos pelo processo de globalização. O fim da guerra fria e a regionalização voltaram à questão de integração física e social (LIMA; COUTINHO, 2006).

Existe um caráter distintivo entre os dois modelos de regionalismo no que se refere aos mecanismos operacionais para a construção regional. O regionalismo aberto exige menor capacidade operacional do Estado e depende mais dos agentes econômicos do mercado, ao passo que, além de depender de maior coordenação dos Estados, a integração física demanda a existência de poder infraestrutural suficiente, uma vez que supõe uma visão estratégica de região, e atores com capacidades estratégicas como são os Estados e não os atores de mercado (LIMA; COUTINHO, 2006).

3.2 ASPECTOS TEÓRICOS: REGIONALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As explicações teóricas para o regionalismo na política mundial serão tratadas da seguinte maneira: primeiramente serão consideradas as teorias sistêmicas, notadamente o neorealismo e a interdependência estrutural; posteriormente, serão tratadas as abordagens que focalizam o impacto da interdependência regional, o neofuncionalismo e o institucionalismo neoliberal; finalmente, as teorias que enfatizam a importância de fatores domésticos (HURRELL, 1995).

As teorias sistêmicas estão voltadas para a importância de estruturas políticas e econômicas dentro das quais estão imersos os arranjos regionais que produzem impactos e pressões externas nas regiões. Tomando o neorealismo em primeiro lugar, essa teoria nos chama a atenção para os constrangimentos do sistema internacional anárquico e a importância da política de poder competitiva. Nesse sentido, a cooperação regional sempre constituiu um desafio ao realismo (HURRELL, 1995).

Para neorealistas, as políticas de regionalismo e o surgimento de alinhamentos regionais têm muito em comum com formação de alianças. O regionalismo é entendido pela observação externa da região e pela análise do local ocupado por essa região no sistema internacional mais amplo. Agrupamentos regionais se formam em resposta a desafios externos e não há diferenças essenciais entre regionalismo econômico e político. Por essa perspectiva, os objetivos econômicos da integração regional derivam da relação estreita que existe entre riqueza econômica e poder político e da "inerente" preocupação estatal com ganhos e perdas relativas (HURRELL, 1995).

Segundo o entendimento realista, a existência de uma hegemonia pode estimular o regionalismo e a criação de instituições regionais de diversas maneiras. Primeiramente, grupos sub-regionais geralmente se formam em resposta à existência de um poder hegemônico constituído ou potencial. O regionalismo pode surgir da tentativa de restringir o livre exercício do poder hegemônico mediante a criação de instituições regionais. Uma terceira consequência de um poder hegemônico para o regionalismo seria o fenômeno *bandwagoning*, no qual Estados fracos buscam se acomodar com o hegemona local, a fim de receberem recompensas especiais. Finalmente, o surgimento da cooperação e a criação de instituições internacionais podem ser associados a uma hegemonia em ascensão, interessada na construção de instituições regionais (HURRELL, 1995).

O neorealismo, portanto, dá pouca atenção para regionalização, ou integração econômica regional. A teoria é útil ao apontar para como constrangimentos externos e a estrutura do sistema internacional moldam as opções regionalistas dos Estados, especialmente dos pequenos. Também é um bom referencial ao apontar a lógica da interação estratégica, quando a identidade dos atores e a natureza de seus interesses são conhecidas e compreendidas. Por outro lado, o neorealismo é limitado no que se refere ao caráter da cooperação regional, uma vez estabelecida, e as formas nas quais hábitos de cooperação mantidos através do tempo podem envolver estruturas institucionais muito diferentes das ideias tradicionais de coalizão, aliança ou organizações internacionais tradicionais. O funcionamento de tais instituições pode levar a novas definições de interesse e, talvez, a novas concepções do *self* dos atores (HURRELL, 1995).

A forma como o neorealismo caracteriza o sistema internacional não leva em conta a forma como a natureza da competição política e econômica e, conseqüentemente, a definição de interesses estatais, são afetados por mudanças no sistema econômico global. A interdependência sistematizada na obra de Nye e Keohane, na década de 70, surgiu e cresceu tendo em vista essas limitações da teoria realista. Entretanto, o foco estrutural ou sistêmico desenvolvido por esses autores passou a se concentrar nas ligações entre interdependência e poder estatal e na natureza do papel desempenhado pelos regimes na gerência da interdependência dentro de uma área temática específica. A preocupação inicial com novos atores foi substituída por um forte viés estatocêntrico (HURRELL, 1995).

A globalização se tornou um importante tema no pós-guerra fria, e, embora careça de uma conceituação teórica, o termo é uma significativa metáfora para uma gama de processos universais que interconectam e geram interdependência entre Estados e entre sociedades. Os argu-

mentos contemporâneos principais em favor do termo “globalização” dizem respeito ao aumento da densidade e da profundidade da interdependência econômica; a revolução nos meios de informação tem desempenhado um papel destacado na difusão de conhecimento, tecnologia e ideias; no fato de que Esses desenvolvimentos criam a infraestrutura material para fortalecer a interdependência social que, com a influência integradora e homogeneizadora das forças de mercado, facilitam fluxos crescentes de valores, conhecimento e ideias, favorecendo grupos com ideias similares, para que se organizem através das fronteiras nacionais, criando uma sociedade civil transacional que inclua tanto comunidades políticas transnacionais como movimentos sociais transnacionais; e que isso tem levado a uma crescente, e inédita, conscientização de problemas globais e de pertencimento a uma única comunidade humana (HURRELL, 1995).

Em relação ao regionalismo, essas ideias têm consequências a favor e contra. Contra o regionalismo pesam, primeiramente, os níveis de interdependência econômica, que paralelamente ao surgimento de questões globais, criaram uma poderosa demanda por instituições internacionais globais e não regionais. Em segundo lugar, a expansão da interdependência econômica e o desenvolvimento da cooperação política, econômica e de segurança através do mundo pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) criaram elementos poderosos de coesão ocidental e não especificamente regional. A balança ente globalização e regionalização da atividade econômica é complexa. Embora exista uma mudança para o lado da regionalização, há muita ambiguidade nos dados e há forças integrativas poderosas, especialmente quando tendências no comércio são consideradas ao lado de desenvolvimentos nas finanças globais e de estruturas de produção globais envolvendo alianças entre Estados e firmas que transpassam regiões (HURRELL, 1995).

Por outro lado, acerca de fatores que pesam a favor da globalização em relação ao regionalismo temos, em primeiro lugar, que aprofundamentos na integração levam a problemas de ação coletiva e a formas particulares de administração de regulamentação desses problemas que são intrínsecos aos assuntos domésticos e às prerrogativas de soberania dos Estados. Assim sendo, o ambiente regional favorece a viabilidade política dessas instituições em detrimento do ambiente global, uma vez que semelhanças culturais, histórica, a homogeneidade de sistemas sociais e de valores, a convergência de interesses políticos e de segurança e as características das coalizões domésticas facilitam a aceitação da regulamentação externa (HURRELL, 1995).

Em segundo lugar, o caráter global de muitas questões é exagerado. A maioria dos temas possui efeitos em determinadas regiões, sendo nestes locais que interesses e incentivos devem pressionar por respostas políticas. Em terceiro, há um forte argumento que sustenta que o regionalismo representa o nível mais viável para reconciliar o mercado o mercado integrativo e as pressões tecnológicas a favor da globalização e integração de um lado, e a igualmente visível tendência a favor da fissão e fragmentação do outro lado (HURRELL, 1995).

A integração global pode atuar como um forte estímulo para o regionalismo econômico, na medida em que altera e intensifica padrões de competição econômica mercantilista. Mudanças associadas à globalização, como nas telecomunicações, tecnologia ou no mercado global, impactaram a forma como os governos definem os dois objetivos mais importantes de política externa: desenvolvimento econômico e autonomia política, assim como o arranjo de *trade-offs* aceitáveis entre eles (HURRELL, 1995).

A globalização significa que os Estados enfrentam fortes pressões a favor da homogeneização de políticas econômicas no intuito de atrair tecnologias e investimentos estrangeiros. Isso leva a pressões no sentido de políticas liberais de comércio tanto no nível local como no global. Por outro lado, a natureza da competição pressiona a favor da formação de grandes unidades para maior eficiência econômica e no sentido de assegurar o poder político necessário para barganhas efetivas sobre regras e instituições que governam o mundo econômico (HURRELL, 1995).

Com relação às abordagens que focalizam o impacto da interdependência regional, temos o neofuncionalismo, o institucionalismo neoliberal e o construtivismo. Em contraste às abordagens que tomam o sistema com um todo, este segundo arcabouço de teorias vê uma ligação estreita entre regionalismo e interdependência regional (HURRELL, 1995).

O neofuncionalismo, principal corrente desenvolvida na construção teórica do processo europeu de integração, sustenta que níveis altos ou crescentes de interdependência desencadeariam um contínuo processo de cooperação que levaria eventualmente à integração política. A hipótese central dessa teoria é que integração se torna autossustentada e a metáfora central é o *spill-over*. Existem dois tipos: *spill-over* funcional, no qual os primeiros movimentos no sentido da integração criariam problemas que somente poderiam ser resolvidos por uma cooperação posterior; *spill-over* político, no qual a existência de instituições supranacionais em um processo de autorreforço de construção institucional e o gerenciamento da interdependência complexa requerem administração tecnocrata centralizada (HURRELL, 1995).

Entretanto, o neofuncionalismo concentra-se mais no papel das instituições do que nos fatores que explicam o nascimento do regionalismo. A hipótese acerca do declínio gradual do Estado em relação a instituições centrais diverge radicalmente da orientação estatocêntrica da maioria dos arranjos regionais fora da União Europeia. A teoria se concentra demasiado nas instituições e isso limita sua efetividade diante da maioria dos esquemas regionais que possuem baixo nível de institucionalização (HURRELL, 1995).

Por sua vez, o institucionalismo neoliberal se fundamenta em três argumentos principais: a) níveis crescentes de interdependência levam a demandas crescentes por cooperação internacional. Instituições são entendidas como soluções propositais para diferentes tipos de problemas de ação coletiva; b) o Estado é o principal ator caracterizado como egoísta racional e que enfrenta dilemas de ação coletiva que podem levar à cooperação, pressuposto que mantém as premissas básicas do realismo; c) as instituições importam em razão dos benefícios que elas proveem e por causa de seus impactos nos cálculos dos atores e forma como os Estados definem seus interesses (HURRELL, 1995).

Apesar da força do institucionalismo neoliberal, sua maior fraqueza está na não-percepção de que a regionalização extensiva e a cooperação regional constante podem minar o caráter monolítico do Estado, levando à criação de alianças burocráticas intergovernamentais, a jogos de múltiplos níveis e jogadores e à formação de novos tipos de identidades acima e abaixo dos Estados territoriais. Esses elementos são notadamente difíceis de incorporar ao modelo de escolha racional e perspectivas e barganhas estatais que dominam o debate (HURRELL, 1995).

As teorias construtivistas se apoiam em noções como *regional awareness* e “identidade regional” – no senso compartilhado de pertencimento a uma comunidade regional específica – e “regionalismo cognitivo”. Ao invés de se apoiarem exclusivamente em incentivos materiais, os construtivistas enfatizam a importância de conhecimentos, aprendizados, forças ideacionais e estruturas normativas e institucionais compartilhadas. Assim, o entendimento de estruturas intersubjetivas nos permitiria traçar as formas nas quais interesses e identidades mudam ao longo do tempo e como novas formas de cooperação e comunidade podem, assim, emergir. Neorrealistas e racionalistas sugerem, entretanto, que as teorias construtivistas superestimam a importância de identidades regionais e discursos sobre região e regionalização. Dessa maneira os críticos apontam que conflitos violentos geralmente ocorrem dentro de comunidades altamente integradas que compartilham valores e crenças (HURRELL, 1995).

Existem ainda as teorias que se focam no papel de atributos ou características domésticas compartilhados. Há três formas genéricas em que podemos relacionar fatores domésticos com o regionalismo contemporâneo. Primeiramente, temos a relação entre regionalismo e a coerência estatal. Cooperação regional e integração são dependentes da coerência e viabilidade dos Estados e suas estruturas. A falta de Estados viáveis torna o processo de regionalização difícil ou impossível. Esse problema é o principal obstáculo para o desenvolvimento de regionalismos efetivos em lugares como África, Oriente Médio e Sul da Ásia. Os exemplos de regionalismos mais elaborados (como UE, Nafta, Asean e Mercosul) são de regiões nas quais as estruturas dos Estados se mantiveram relativamente fortes e em que a legitimidade de fronteiras e regimes não é recorrentemente questionada (HURRELL, 1995).

Em segundo lugar, há o tipo de regime e democratização. Democracia faz uma diferença fundamental nos processos de regionalização e manutenção da paz. A possível existência de uniões pacíficas regionais é de fundamental importância para o entendimento das dinâmicas do regionalismo contemporâneo. Desde meados da década de 90 qualquer teoria de integração tem considerado a relação entre instituições utilizadas para gerenciar a interdependência e questões de representação, responsabilidade e legitimidade política (HURRELL, 1995).

Finalmente, as teorias de convergência entendem as dinâmicas da cooperação regional e, principalmente, integração econômica regional em termos de convergência de preferências políticas domésticas entre Estados em uma região. Nesse sentido, integração não seria almejada como parte de um grande projeto de ir além do Estado-nação, mas como o melhor meio de abrigar ou proteger um projeto doméstico particular construído em torno do bem-estar econômico e social keynesiano, bem como de arranjos sociais corporativos (HURRELL, 1995).

4 IMPLICAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O REGIONALISMO: NÍVEL DOMÉSTICO

Moravcsik (1993), buscando avançar nas abordagens neofuncionalistas, toma a União Europeia como caso para estudo e sugere que o bloco pode ser analisado como um regime intergovernamental exitoso, que visa administrar a interdependência econômica pela coordenação política negociada. Apesar do foco em um bloco regional caracterizado por potências médias já industrializadas, o autor lança luz sobre o papel dos arranjos institucionais regionais e sobre a política doméstica

dos países envolvidos. Consideramos, assim, que o autor contribui teoricamente para a análises de outros blocos.

A teoria de regimes funcionalista vê as instituições internacionais como um conjunto de regras passivas, redutoras de custos de transação. Dessa forma, a teoria entende as instituições da UE como um arcabouço para a negociação de decisões maiores. As instituições promovem a cooperação provendo um fórum negociador com instituições burocráticas que disseminam informações e ideias políticas. Constituem um local para a representatividade e discussão de interesses convergentes de diversos tipos de atores, tais como os de negócios, partidos políticos, burocracias nacionais e grupos de interesses. As instituições também constituem um conjunto comum de normas legais e políticas e ajudam no monitoramento e definição de aquiescência nacional, de forma que maior informação e previsibilidade reduzem os custos de barganha e os riscos de não aquiescência unilateral (MORAVCSIK, 1993).

Entretanto, ao voltarmos nossa atenção do processo decisório constitucional maior para o processo legislativo corriqueiro, administração e aquiescência, a UE parecerá bem menos uma instituição internacional comum. O autor destaca dois pontos de divergência com outros regimes internacionais, a saber: acumulando soberania nacional por meio de regras de votação com base em maioria qualificada e delegando poderes soberanos à instituições centrais semiautônomas (MORAVCSIK, 1993).

A fim de entendermos as condições nas quais os Estados membros abdicarão de decisões *ad hoc* sob uma regra de unanimidade em favor de um acordo comum para acumular ou delegar soberania, deve-se ampliar o entendimento da teoria de regimes. O autor sugere, então que tomemos a análise da escolha coletiva (*public choice analyses*) de escolhas domésticas constitucionais. A teoria intergovernamentalista entende a decisão de se adotar uma votação baseada em maioria qualificada ou delegação a instituições comuns como o resultado de uma análise de custo-benefício do curso de decisões substantivas futuras esperadas de arranjos institucionais alternativos (MORAVCSIK, 1993).

Para os membros individuais se valerem de tal cálculo custo-benefício, a decisão de delegar ou acumular soberania aponta para a vontade de os governos nacionais aceitarem um risco político maior de serem, individualmente, voto vencido ou sobrerregrados em qualquer questão específica em troca de maior eficiência no processo de tomada de decisão coletiva. Dessa maneira, ações além de votação unânime e negociações *ad hoc* para uma classe de decisões podem ser entendidas como um meio de encorajar deliberadamente *linkages* implícitos por meio de várias questões dentro de um jogo interativo entre governos (MORAVCSIK, 1993).

A teoria tradicional de regimes focaliza-se no papel deles na redução de custos de transação e no processo de tomada de decisão de governos nacionais. Moravcsik (1993) sugere então que as instituições da UE desempenham uma segunda função, que seria alterar o peso das iniciativas e influências domésticas. Comparativamente, essa alteração fortaleceria a autonomia política dos governos nacionais às custas de grupo específicos. Nesse sentido, onde interesses domésticos são fracos, as instituições da UE foram deliberadamente construídas para auxiliar os governos nacionais a superarem oposições domésticas. Governos nacionais empregam as instituições da UE como parte de uma estratégia tipo “jogo de dois níveis” com o intuito de superar oposições domésticas com mais eficácia.

Putnam (1988), principal teórico de análises em dois níveis, rejeita o pressuposto do Estado unitário adotado pelas principais teorias das Relações Internacionais. Apesar de localizar sua perspectiva dentro do institucionalismo de escolha racional, o autor enfatiza a importância do papel desempenhado por aspectos políticos domésticos, que incluem partidos, classes sociais, grupos de interesse (tanto econômicos como não econômicos), legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições, e não apenas chefes de governo e arranjos institucionais. Esses atores e condicionantes serão, segundo o autor, determinantes nas negociações internacionais que levarão eventualmente à adoção de uma determinada política.

As negociações internacionais devem ser entendidas com base em dois níveis de análise: as negociações no nível nacional e internacional, que se influenciam mutuamente. No nível nacional, os grupos de interesse exercem pressão sobre os governos, e os partidos políticos formam coalizões com esses grupos na busca pelo poder (PUTNAM, 1988). No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar sua própria capacidade de satisfazer as pressões domésticas, ao mesmo tempo em que minimizam as consequências adversas dos desenvolvimentos exteriores. Cada líder político nacional estaria presente nas mesas de negociação internacionais e nacionais. No âmbito internacional, as negociações ocorrem com líderes estrangeiros, sob os olhares de diplomatas e outros conselheiros. No âmbito doméstico, o líder nacional interage com seus conselheiros políticos e demais atores que compõem os grupos domésticos, tais como figuras do partido e do Parlamento, porta-vozes de agências domésticas e representantes de grupos de interesse. Os resultados de ambas as negociações só podem ser analisados considerando-se suas interações mútuas, uma vez que o que é racional em uma instância pode encontrar resistências políticas em outra (PUTNAM, 1988).

O processo de negociação entre dois ou mais atores estatais no âmbito internacional pode, segundo Putnam (1988), ser analiticamente decomposto em duas fases:

- a) nível I – barganha entre os negociadores no âmbito internacional, que levam a acordos provisórios (fase de negociação);
- b) nível II – discussões dentro de cada grupo de constituintes sobre a ratificação ou não de um acordo (fase de ratificação). A ratificação inclui procedimentos formais e informais para implementação dos acordos firmados no nível I.

A interação entre esses dois níveis constitui o “jogo de dois níveis”. No nível II, o acordo deve ser aceito ou rejeitado “por inteiro”, não sendo permitidas emendas, as quais levariam o acordo novamente à mesa de negociações do nível I. As negociações ocorridas neste nível, por seu turno, dependem do tamanho dos *win-sets* dos respectivos países. *Win-set* é definido como o conjunto de todos os acordos possíveis no nível I, que poderiam ser aprovados no processo de ratificação ocorrido no nível II. Dessa definição, deduz-se que: *win-sets* maiores elevam a possibilidade de ocorrência de um acordo, *ceteris paribus*, favorecendo a convergência mútua em um ou mais pontos; o tamanho relativo dos *win-sets* respectivos no nível II afeta a distribuição de ganhos conjuntos derivados da barganha internacional (PUTNAM, 1988).

5 POTÊNCIAS MÉDIAS E COALIZÕES

Andrew Hurrell (2006) distingue quatro razões para tomarmos países como China, Rússia, Índia e Brasil conjuntamente. Primeiramente, todos possuem recursos de poder (econômico, militar e político), alguma capacidade de contribuir na produção da ordem internacional (regional ou globalmente) e algum nível de coesão internacional e capacidade para efetiva ação estatal. Índia e China se destacam pelos altos níveis de crescimento econômico e pelas projeções sobre seus desenvolvimentos econômicos futuros e as possíveis implicações geopolíticas e geoeconômicas. Por outro lado, Brasil é tido como um dos dez maiores mercados emergentes, ao lado de Índia e China, que estão adquirindo poder suficiente para mudar economia e política globais.

Em segundo lugar, esses países compartilham a crença de que devem desempenhar um papel mais influente nos assuntos mundiais. Desafios à legitimidade da ordem internacional raramente derivam de pro-

testos dos fracos; ao contrário, geralmente decorrem dos Estados ou pessoas com a capacidade e organização política para requerer uma revisão da ordem e das normas estabelecidas, de forma que reflitam seus próprios interesses, preocupações e valores. Embora a possibilidade de confronto entre grandes potências tenha diminuído, a questão do reconhecimento tem-se acirrado pelo crescimento da ideia de que a sociedade internacional busca a promoção de valores e propósitos compartilhados da simples coexistência e manutenção do conflito em níveis mínimos (HURRELL, 2006).

A terceira razão decorre do desenvolvimento de relações entre eles. Podemos mencionar a criação do G-20 dentro da OMC e o estreitamento de relações, promovido por Brasil e Índia, com África do Sul, com a formação IBSA. Finalmente, Hurrell (2006) nos aponta que esses países se diferenciam ainda de outros *middle powers*, já que, tanto no caso brasileiro como no indiano, esses países se mantiveram críticos e, ao menos no nível retórico, afastados do bloco ocidental que emergiu no pós-Segunda Guerra Mundial. Os casos chinês e russo foram marcados pelo afastamento radical do Ocidente em função dos processos revolucionários.

Um dos temas mais importantes neste debate está relacionado à capacidade de esses países se engajarem em coalizões que exercem pressões sobre os fóruns internacionais multilaterais. Nesse sentido, a OMC constitui o maior campo de estudo acerca de tais coalizões e sobre o papel dos *middle powers* nas negociações multilaterais.

Narlikar e Tussie (2004) abordam essa temática sob aspectos teóricos. Para as autoras, a ação dos países em desenvolvimento na reunião ministerial de Cancún foi imprevista e inovadora, conseguindo resultados efetivos pela coalizão G-20 no âmbito das negociações sobre agricultura. Apesar de não ser a primeira tentativa de coalizões no âmbito da OMC, o alinhamento EUA-União Europeia forçou os principais países em desenvolvimento a se engajarem em coalizões nas negociações sobre algodão, a agenda Cingapura, produtos estratégicos e mecanismos de salvaguardas e a agricultura.

O G-20 tem sua origem na *Declaração de Brasília*, de 2003, entre Brasil, Índia e África do Sul, e constituiu uma resposta ao alinhamento entre EUA e UE nas negociações sobre agricultura. Responsáveis por 69% da produção mundial de alimentos e com nada menos de 2/3 da população mundial, o G-20 aproximou países extremamente distintos e, segundo as autoras, constituiu uma nova fase na diplomacia proativa de seus principais fundadores, conseguindo efetivar-se como um novo ator nas negociações (NARLIKAR; TUSSIE, 2004).

O arcabouço teórico examinado pelas autoras aponta para dois problemas centrais em relação às coalizões de países em desenvolvimento: peso mínimo, uma vez que em geral os países são pequenos na economia global; risco de fragmentação, pois dependem da coalizão em si, dos interesses dos países envolvidos, das estratégias de negociação e das outras partes (NARLIKAR; TUSSIE, 2004).

Primeiramente, o peso pequeno pode ser superado de três maneiras: a) reorganizando a coalizão com economias maiores, com ocorreu no Grupo de Cairns, que contava, por exemplo, com Austrália; b) coalizões de países pequenos e fracos podem aumentar seu poder de barganha, apoiando-se em membros maiores, que aumentam o tamanho do mercado, a legitimidade da agenda e, principalmente, a recusa de acordos sub-ótimos; c) países pequenos podem também promover uma pesquisa profunda sobre o objeto em negociação e encontrar uma posição comum (NARLIKAR e TUSSIE, 2004).

Por outro lado, o risco de fragmentação é maior em coalizões de países em desenvolvimento, por causa da menor capacidade de esses países resistirem às pressões, das diferentes prioridades dos membros, da diversidade de questões, da estratégia negocial dentro da coalizão (estratégia distributiva) e do risco de *free riding* dos membros menores (NARLIKAR; TUSSIE, 2004). As autoras distinguem dois tipos de coalizões: tipo bloco e alianças em temas. O primeiro deriva de razões ideológicas e fatores relacionados à identidade. Ocorre entre países *like minded*, que busca adotar posições coletivas através do tempo e de áreas temáticas. O segundo tipo, as alianças em temas, se assenta em razões instrumentais, geralmente se formam direcionadas a ameaças específicas e se dissipam logo após o encaminhamento da questão.

As coalizões tipo bloco dominaram os arranjos terceiro-mundistas até meados da década de 80. As alianças em temas vieram com a Rodada Uruguai, da OMC. O fato de o G-20 ter sobrevivido a Cancún aponta para os mais de 20 anos de experiência desses países na formação de blocos e congrega, ao menos na percepção das autoras, elementos dos dois tipos de coalizões. As coalizões de Doha e Cancún se caracterizam pela presença de países em desenvolvimento, pela perpetuação das questões em foco, pela operação através de temas (*across issues*) e pelo compartilhamento da ideia de que o mundo em desenvolvimento possui problemas em comum e necessita de ações coletivas para resolvê-los. Resulta disso uma abertura para outras coalizões em oposição aos modelos anteriores de “nós” contra “eles”, assim como foco maior em um menor número de questões. Isso se constitui em coalizões de terceira geração (NARLIKAR; TUSSIE, 2004).

No caso do G-20, os três maiores membros, Brasil, Índia e China, tiveram um papel decisivo na manutenção da coerência dos interesses e na redução das deserções dos membros menores. A coesão do grupo perante interesses muito divergentes, como, por exemplo, o caso do interesse protecionista indiano na agricultura, diante do ímpeto liberalizante brasileiro e argentino, o que foi equacionado por meio de pesquisa e análise, prévias e cuidadosas, sobre a proposta da coalizão, quando foi possível revelar as divergências e superá-las (NARLIKAR; TUSSIE, 2004).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão aponta, de forma geral, para a necessidade de termos em mente a questão regional e o conceito de potências médias em desenvolvimento, assim como os aspectos teóricos relacionados à regionalização, que estão ligados às teorias de Relações Internacionais, à formação de coalizões e aos conceitos estabelecidos e desenvolvidos pela literatura. Apesar do desenvolvimento teórico existente para abordarmos o tema, muita pesquisa empírica ainda se faz necessária para sustentar várias conjecturas racionalistas presentes na bibliografia, como, por exemplo, interdependência e regionalização no contexto da globalização. Apesar dessa carência, o âmbito regional é inevitavelmente o principal ambiente para a projeção internacional de qualquer país, sendo especialmente sensível para as potências médias.

A abordagem em “jogos de dois níveis” talvez seja um dos maiores campos para investigação dentro da economia política contemporânea. A perspectiva teórico-metodológica apresenta avanços expressivos para as teorias baseadas na escolha racional, pois oferece uma ferramenta para tratarmos os Estados de forma mais complexa do que simplesmente “caixas-pretas”. A abordagem oferece instrumentos para expandirmos o entendimento e análise da formação das preferências dos Estados, obviamente em perspectiva diferente daquelas construtivistas, mas que contribui decisivamente para o institucionalismo de escolha racional.

Finalmente, a formação de coalizões pelas potências médias é, sem dúvidas, um dos temas que mais vêm recebendo atenção tanto acadêmica como midiática. O papel dos países médios recém-industrializados nas negociações da OMC foi decisivo, tal como apontado no decorrer do texto. Mas, além do regime de comércio, outras agendas, como o regime de mudanças climáticas e até o G-20 proposto pelos Estados Unidos para lidar com a crise das hipotecas norte-americanas, constituem-se em instigante campo de investigação para os estudiosos interessados. De

toda forma, a investigação empírica ainda é incipiente em relação às coalizões.

REFERÊNCIAS

HURRELL, Andrew. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, (21: 4), 1995.

_____. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

_____; NARLIKAR, Amrita. A new politics of confrontation?: developing countries at Cancún and beyond. **Global Society**, v. 20, n. 4, 2006.

LIMA, M. R. Soares de. **The political economy of Brazilian foreign policy**: nuclear energy, trade and Itaipu. Ph.D. Dissertation in Political Science – Vanderbilt University, 1986.

_____; COUTINHO, M. V. Integração Moderna: análise de conjuntura. **Observatório Político Sul-Americano**.jan. 2006.

MORAVCSIK, A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Markets Studies**, v. 31, n. 4, 1993.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. **The G20 at the Cancún ministerial**: developing coalitions in the WTO. Oxford; Buenos Aires: Blackwell, 2004.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, v. 20, n. 2, 1998.

Recebido em: junho de 2009.
Aprovado em: agosto de 2009.