



**BRICS BUT NO WALL VERSUS THE IBSA CEMENT:
o problema da cooperação a partir de três níveis**

Luciana Las Casas



Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Antonio Guedes Rangel Junior | *Reitor*
Prof. Flávio Romero Guimarães | *Vice-Reitor*



Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Luciano do Nascimento Silva | *Diretor*
Antonio Roberto Faustino da Costa | *Diretor-Adjunto*

Conselho Editorial

Presidente

Luciano do Nascimento Silva

Conselho Científico

Alberto Soares Melo

Cidival Morais de Sousa

Hermes Magalhães Tavares

José Esteban Castro

José Eatham de Lucena Barbosa

José Tavares de Sousa

Marcionila Fernandes

Olival Freire Jr

Roberto Mauro Cortez Motta

Design Gráfico

Erick Ferreira Cabral

Jefferson Ricardo Lima Araujo Nunes

Leonardo Ramos Araujo

Comercialização e Distribuição

Danielle Correia Gomes

Divulgação

Zoraide Barbosa de Oliveira Pereira

Revisão Linguística

Elizete Amaral de Medeiros

Normalização Técnica

Jane Pompilo dos Santos



Editora filiada a **ABEU**

Editora da Universidade Estadual da Paraíba

Rua Baraúnas, 351 - Bairro Universitário - Campina Grande-PB

CEP 58429-500 | Fone/Fax: (83) 3315-3381

<http://eduepb.uepb.edu.br> | email: eduepb@uepb.edu.br

Luciana Las Casas Oliveira

BRICS BUT NO WALL VERSUS THE IBSA CEMENT:
o problema da cooperação a partir de três níveis



Campina Grande | PB

2017

Copyright © EDUEPB

A reprodução não-autorizada desta publicação, por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

SELO RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carlos Enrique Ruiz Ferreira | *Editor*

Christiano Cordeiro Soares | *Editor-assistente*

Conselho Científico

Antônio Jorge Ramalho | *Universidade de Brasília*

Celso Luiz Nunes Amorim | *Embaixador/MRE*

Henrique Altemani de Oliveira | *Universidade Estadual da Paraíba*

Jordan Barbulesco | *Școala Națională de Studii Politice și Administrative*

Maria Regina Soares de Lima | *Universidade Estadual do Rio de Janeiro*

Marcionila Fernandes | *Universidade Estadual da Paraíba*

Michael RedCliff | *King's College London*

Oliveiros S. Ferreira | *Universidade de São Paulo (in memoriam)*

Rubens Ricupero | *Embaixador/MRE*

Teivo Teivanen | *University of Helsinki*

Rafael Villa | *Universidade de São Paulo*

Conselho Editorial

Antônio Carlos Lessa | *Universidade de Brasília*

Carlos Enrique Ruiz Ferreira | *Universidade Estadual da Paraíba*

Filipe Reis Melo | *Universidade Estadual da Paraíba*

Jean François Germain Tible | *Universidade de São Paulo*

Silvia Garcia Nogueira | *Universidade Estadual da Paraíba*

Depósito legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

-
- 172.4 Oliveira, Luciana Las Casas.
Brics but no wall versus the IBSA Cement: o problema da partir de três
níveis./ Luciana Las Casas Oliveira. Campina Grande, EDUEPB, 2017.
2v. 1700 kb. 274p. (Coleção Relações Internacionais).

Modo de acesso: Word Wide Web <http://www.uepb.edu.br/ebooks/>

ISBN 978-85-7879-377-7

ISBN E-BOOK 978-85-7879-378-4

1. Relações Internacionais. 2. Economia global. 3. Brasil, Rússia,
Índia, China e África do Sul. 4. Abordagem sistêmico-estrutural. 5. Li-
teratura das relações internacionais. 6. Ordenamento global. I. Título.

21. ed. **CDD O148b**

*À minha Mãe que, além da vida,
me deu tudo de melhor que pode haver nela.*

Mãe,

Sou um pouco de ti
Nasci de tua esperança,
Sou filha de tua alegria.

És para mim
A cantiga do amor primeiro
Gravada no coração da vida.

És a ternura de Deus

Que refaz as coisas

E recria o homem.

Por isso eu existo e sou
E posso dizer hoje e sempre:

Eu te amo, minha mãe

(Autor desconhecido)

Ask the United States if they think China and Russia are middle powers.

Question posed by Nicholas Onuf
to the author during a lovely lunch
in sunny Rio in 2010.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
I - DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO NOS AGRUPAMENTOS: POTÊNCIAS MÉDIAS, LIDERANÇAS REGIONAIS E DEMOCRACIAS	19
<i>MIDDLE POWER</i>	26
A ABORDAGEM ESTRUTURAL	27
A ABORDAGEM COMPORTAMENTAL	38
LÍDER REGIONAL	53
REGIME POLÍTICO	64
COOPERAÇÃO	71
II - BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL: MIDDLE POWERS?	77
AS POTÊNCIAS E SUAS CAPACIDADES	81
AS POTÊNCIAS E SEUS COMPORTAMENTOS	96
III - BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL: LÍDERES REGIONAIS?	121
AS POTÊNCIAS E SEUS PERTENCIMENTOS A UMA REGIÃO	

GEOGRAFICAMENTE DELIMITADA.....	123
AS POTÊNCIAS E AS CAPACIDADES NECESSÁRIAS PARA PROJEÇÃO DE PODER REGIONAL.....	128
AS POTÊNCIAS E A INFLUÊNCIA REGIONAL.....	138
AS POTÊNCIAS PRONTAS PARA ASSUMIREM LIDERANÇA.....	149
OS LIMITES DA LIDERANÇA REGIONAL.....	167

**IV - BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E
ÁFRICA DO SUL: DEMOCRACIAS?.....175**

**V - SOBREPOSIÇÃO? POR QUÊ? O BRICS,
O IBAS E A COOPERAÇÃO.....209**

BRICS NÃO CAI NO IBAS.....	213
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	243
REFERÊNCIAS.....	255

APRESENTAÇÃO

Na esteira das mudanças sistêmicas observadas nos últimos anos, a proliferação de arranjos multilaterais e inter-regionais talvez tenha sido o fenômeno que, juntamente com a atuação terrorista, tenha adquirido maior preponderância na política internacional. A última década assistiu à emergência de importantes *players* globais, bem como ao fortalecimento do diálogo sul-sul, o qual se expressa, dentre outros, no Fórum IBAS (Brasil, Índia e África do Sul) e na formação do agrupamento BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

Em dezembro de 2011, o BRIC, que já respondia por um quarto de toda atividade econômica global e mais de um terço do crescimento do PIB mundial, passou a contar também com a participação da África do Sul. Em apenas dois meses, a formação do agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) apresentou um novo conjunto de questões relacionadas ao possível esvaziamento (quicá dissolução) do IBAS ou à co-sobrevivência dos dois grupos. Se se tratasse de Matemática e sua Teoria dos Conjuntos, seria possível afirmar que o IBAS está contido no BRICS. Entretanto, a política internacional é mais complexa. Mesmo que a longevidade do BRICS seja curta, muito tem sido dito sobre a existência dos dois grupos, principalmente naquilo que se refere a uma possível sobreposição do BRICS ao IBAS (KORNEGAY; MASTERS, 2011; SHARMA, 2011; BHATIA,

2011). O próprio momento de ascensão da África do Sul foi pontuado pela possibilidade de co-existência dos dois grupos, como se pode ver na fala do Ministro de Relações Internacionais e Cooperação daquele país, Nkoana-Mashabane, pessoa que foi inicialmente informada do convite:

(...) vemos a formação do IBAS e nosso pertencimento a este como um mecanismo não só para melhorar a nossa parceria trilateral com a Índia e o Brasil, mas também como um pilar importante para o fortalecimento da musculatura do sul nos assuntos globais. Acreditamos que o IBAS terá um melhor equilíbrio e se tornará ainda mais forte com a África do Sul agora como um membro dos BRICS. Continuamos convencidos de que os objetivos e interesses diversificados da política externa da África do Sul permitem a co-existência de ambos os grupos (IBAS e BRICS). Acreditamos que os mandatos dos BRICS e do IBAS são altamente complementares (KORNEGAY; MASTERS, 2011, p.105, tradução nossa)¹.

Neste contexto, o leque de questões é extenso. Será o IBAS dissolvido? Será o BRICS fortalecido? Será a agenda internacional do IBAS incorporada no BRICS? Será o BRICS um agrupamento significativo apenas para as questões mais centrais da pauta internacional, ficando a agenda secundária a cargo do IBAS? A maioria destas indagações caberá somente à história

1 Todas as notas e citações em inglês foram traduzidas pelo autor.

responder. Este trabalho questiona somente se há diferenças entre os agrupamentos IBAS e BRICS, tendo em vista a caracterização de seus membros nos níveis internacional, regional e doméstico, que permitam inferir a co-manutenção de ambos com base na cooperação entre seus membros.

Para tanto, este livro pretende responder a seguinte pergunta: o fato de os países serem ou não democracias, líderes regionais e *middle powers* viabiliza padrões diferentes de cooperação dentro de cada agrupamento, produzindo distintas agendas e graus de institucionalização em cada um dos grupos e, portanto, permitindo a co-manutenção dos dois? Por quê?

Geralmente, os países participantes desses dois agrupamentos são denominados indistintamente economias emergentes, países em desenvolvimento, potências médias. No entanto, será demonstrado neste livro que há diferenças consideráveis a serem assinaladas quando se trata do problema da cooperação no interior dos grupos.

Nesse sentido, é importante analisar, a partir das caracterizações em três níveis, a dinâmica de cooperação dos países em cada agrupamento de forma a compreender se o grau de institucionalização e a agenda da cooperação são diferentes – o que justificaria que tanto o IBAS quanto o BRICS fossem mantidos – ou se são similares, o que justificaria uma eventual mescla de agendas e, assim, enfraquecimento (e possível dissolução) do IBAS.

Uma compreensão robusta do ordenamento atual do sistema internacional requer uma análise mais apurada acerca da estrutura das coalizões internacionais, importantes peças políticas que refletem e incidem na configuração geopolítica e econômica globais, bem como no próprio *state of affairs* da política internacional. Nas últimas décadas e, sobretudo, nos últimos anos, os

agrupamentos IBAS e BRIC, hoje BRICS, têm garantido posição de destaque na agenda de pesquisa das Relações Internacionais. Seja porque:

1) o PIB em paridade de poder de compra do BRICS responde por 25% da economia mundial, ou 2) o crescimento de seus países representou 65% da expansão do PIB mundial somente entre 2003-2007, ou 3) porque o agrupamento concentra aproximadamente 40% da população e 20% da superfície do planeta, ou 4) Brasil, Rússia e África do Sul possuem grande abundância de recursos naturais, enquanto China e Índia tem grande disponibilidade de mão-de-obra e a combinação desses fatores é a fórmula do crescimento², o fato é que a atuação desses Estados na política internacional demonstra a emergência de um novo padrão de interação política.

Similarmente, sob uma vertente de cooperação sul-sul, o IBAS desempenhou, ao longo da primeira década do século XXI, papel de extrema relevância na política externa de países, bem como nos ordenamentos regionais e nos fóruns multilaterais. Perante os mais diversos temas internacionais, esses países têm utilizado estrategicamente seus recursos (não somente naturais e materiais) para assegurar sua influência no sistema internacional. As demandas e colocações desses Estados pautam inúmeras dinâmicas do jogo político internacional. Em larga medida, esse poder de atuação é fruto da ação coordenada destes países, expressa nos agrupamentos que eles constroem.

A inclusão da África do Sul no grupo BRICS suscita questões atinentes às duas coalizões que requerem um estudo mais apurado

2 WORLD BANK, 2011; WORLD TRADE ORGANIZATION, 2011; BRICS, 2011; KORNEGAY, 2009; MACFARLANE, 2006; SHARMA, 2011.

e criticamente orientado. Este trabalho apresenta sua relevância inicialmente pela proeminência da atuação internacional desses cinco países e dos dois agrupamentos. Concomitantemente, há possibilidade de contribuição em razão da incipiência de estudos sistemáticos sobre o BRICS e seu antecessor, BRIC. (KORNEGAY, 2009; KORNEGAY; MASTERS, 2011).

Sob a perspectiva teórica, a falta de consenso no que tange à definição de *middle power* permite que a sistematização da literatura seja também uma contribuição. Similarmente, o debate sobre o ordenamento regional à luz dos desdobramentos recentes ainda é incipiente. A classificação e a análise consistente dos cinco Estados sob as categorias sistêmica e regional revelam-se importantes, sobretudo, porque conceitos generalizantes, tais como economias emergentes e países em desenvolvimento são utilizados para identificá-los sem grandes critérios sistemáticos e concisos. A análise individual de cada Estado nos três níveis, segundo os indicadores apontados pela literatura como mais relevantes, disponibilizará um significativo conjunto de dados sobre estes países. Finalmente, considerando o quão recentes são as mudanças, pretende-se contribuir com uma análise crítica no que tange a comparação entre IBAS e BRICS.

I

DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO NOS AGRUPAMENTOS: POTÊNCIAS MÉDIAS, LIDERANÇAS REGIONAIS E DEMOCRACIAS

Dentre os mais notáveis desdobramentos recentes das mudanças sistêmicas, pode-se mencionar a crescente regionalização, o maior protagonismo político e econômico de Estados antes não tão expressivos, a formação de blocos, grupos e coalizões amplos e temáticos, o fortalecimento de organizações internacionais e a crescente recorrência às instituições internacionais. O sistema internacional, com sua caracterização como espaço eminentemente político, apresenta-se como um ambiente de interação estratégica no qual os jogos são aninhados. Uma vez que os fenômenos não acontecem por si só, sendo, portanto, resultado das ações dos principais atores internacionais – os Estados, — supõe-se que esta gama de fenômenos está, de alguma forma, correlacionada.

Notadamente, a ascensão de alguns Estados ao *status* de *players* internacionais e o agrupamento de alguns deles talvez sinalizem significativos desdobramentos do reordenamento internacional. A emergência é fruto da redistribuição de poder global. Em 1999, Samuel Huntington, previu que a política internacional passaria por uma ou duas décadas uni-multipolar

antes de entrar em um século verdadeiramente multipolar. Os distintos efeitos da crise financeira internacional de 2008 sobre os países e as suas consequências econômicas e políticas permitem uma reflexão mais profunda sobre as previsões de redistribuição de poder e de reconfiguração da ordem global. Nas palavras de Nolte (2010), “as novas estruturas de governança global tendem a refletir tanto o relativo peso político-econômico destas potências emergentes, bem como o fato de que elas representam diferentes regiões do mundo nestas instituições internacionais” (NOLTE, 2010, p.882).

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), diferentemente do grupo BRIC, nasceu da vontade política de seus membros. Estabelecido em junho de 2003, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países com vistas “a contribuir para a construção de uma nova arquitetura internacional, a unir voz em temas globais e a aprofundar seu relacionamento mútuo em diferentes áreas” (Fórum Índia - Brasil - África do Sul, 2011). O Fórum foi formado com base nas diversas agendas da política externa de seus membros - comércio, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, segurança, entre outros – que formam o pilar da cooperação setorial da coalizão, operacionalizado, sobretudo, pelos Grupos de Trabalho.

Os trabalhos do IBAS são conduzidos por meio de coordenação estreita entre os três países, em diferentes níveis. No plano mais alto estão os encontros de Chefes de Estado/Governo, as Cúpulas, cuja quarta edição ocorreu em Brasília, em 15 de abril de 2010. A primeira, entretanto, não ocorreu no encontro constitutivo do grupo em 2003, mas sim em setembro de 2006. A coordenação política é o segundo pilar do grupo, sendo o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, criado em março de 2004, o terceiro. Em linhas gerais, a literatura trata o IBAS como

um grupo de países emergentes, recentemente ascendentes ao posto de *players* internacionais, focados na dinâmica de cooperação sul-sul.

Entre reuniões de chanceleres, vice-ministros, ministros e Chefes de Estado e de Governo do Brasil, Rússia, Índia e China, a consolidação do agrupamento BRIC revelou-se ao longo da última década, tanto em declarações conjuntas sobre os mais diversos temas da agenda internacional como em posicionamento alinhado em fóruns e negociações multilaterais. A rigor, a atuação desses países na política internacional demonstra a emergência de um novo padrão de interação política, sobretudo nos últimos cinco anos. Diferentemente do padrão usual de criação de grupos internacionais – usual no sentido de que estes são, costumeiramente, resultados mais ou menos institucionalizados da vontade política de um conjunto de Estados -, o BRIC era, inicialmente, um acrônimo formulado pelo economista-chefe do Banco Goldman Sachs, Jim O’Neil, em novembro de 2001, para se referir tão somente às economias emergentes que desempenhariam papel importante ao longo dos próximos anos.

Em setembro de 2006, ocorreu a I Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC, às margens da 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas, quando o “conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. (...) Pode-se dizer que, então, em paralelo ao conceito “BRICs” passou a existir um grupo que passava a atuar no cenário internacional, o BRIC” (MRE, 2011a).

A despeito de o agrupamento não ser formal, no sentido de que não possui um documento constitutivo, as institucionalizações vertical e horizontal crescem progressivamente. No primeiro caso, uma etapa importante foi a elevação do grau de interação política que alcançou o nível de Chefes de Estado e

Governo, na I Cúpula do BRIC em junho 2009. A inclusão em seu escopo de diversas frentes de atuação marca a institucionalização horizontal. Além de questões econômico-financeiras, os temas segurança alimentar, agricultura, energia e ciência e tecnologia, também compõem o escopo, bem como cooperações entre os bancos de desenvolvimento e entre as Cortes Supremas, aproximação entre acadêmicos, empresários, representantes de cooperativas, dentre outros. Os trabalhos do agrupamento, entretanto, não se iniciaram apenas em 2009. Três anos antes já ocorria a I Reunião de Chanceleres do Grupo BRIC. Em 2007, aconteceria em Nova Iorque a II Reunião de Chanceleres; em 2008, além da III Reunião, foram realizadas, também, três outras reuniões ministeriais e assim, sucessivamente, a ocorrência dos encontros foi aumentando anualmente de forma que somente nos quatro primeiros meses de 2011 foram registrados nove eventos do Grupo. O mais significativo deles, a III Cúpula do BRIC, trouxe consigo uma mudança nada desprezível para a configuração dos agrupamentos IBAS e BRIC: a África do Sul, que anteriormente compunha somente o Fórum de Diálogo, tornou-se membro também do segundo grupo, que se transformou em BRICS.

Com isso, iniciou-se um debate sobre a possível sobreposição dos grupos e esvaziamento do IBAS, uma vez que seus três membros agora compunham um novo agrupamento, em tese, mais robusto. O presidente sul-africano, Jacob Zuma, disse ao Parlamento que Pretória valoriza seu pertencimento ao IBAS tanto pela promoção da parceria trilateral com a Índia e Brasil, bem como um importante pilar para o fortalecimento da musculatura do Sul nas questões globais. De acordo com o *The Times of India*, o Secretário de Relações Econômicas do Ministério de Relações Exteriores da Índia, pontuou que o

BRICS foca na economia, mas está se movendo lentamente para outras áreas. O IBAS, no entanto, é baseado em valores democráticos e outras causas similares, que são comuns aos três países. Existe uma diferença entre os dois. A adesão da África do Sul ao BRIC não diminuirá o IBAS. (BRICS, IBSA focus on different issues: India, 2011).

Cientificamente, não é possível analisar uma futura sobreposição de um grupo a outro. Por isso, o problema ora proposto refere-se tão somente a uma análise acerca da caracterização dos cinco países em três níveis, de modo a apreender se há diferenças entre os agrupamentos que permitam inferir a co-manutenção de ambos. A caracterização dos países *per se* nada diz sobre os agrupamentos em si, nem, tampouco, sobre a viabilidade de co-manutenção ou sobreposição destes. O objetivo a que este livro se propõe é analisar, a partir das caracterizações em três níveis, a dinâmica de cooperação dos países em cada agrupamento de forma a apreender se o padrão e o grau de cooperação são diferentes - o que justificaria que tanto o IBAS quanto o BRICS fossem mantidos -, ou se são similares - o que justificaria uma eventual mescla de agendas e, assim, o enfraquecimento e a possível dissolução do IBAS. Em outras palavras, não seria somente o escopo de cada agrupamento o fator determinante da convivência conjunta ou não de ambos os agrupamentos, mas, sim, a configuração da cooperação em cada um, que é dada pela caracterização de seus membros.

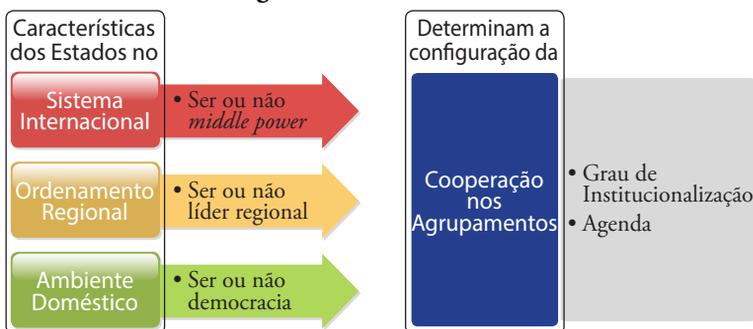
A hipótese da pesquisa é a de que é possível inferir a co-manutenção do IBAS e do BRICS porque a configuração do primeiro como agrupamento de *middle powers*, líderes regionais e democracias produz um arranjo cooperativo distinto do

segundo, que possui membros que não são *middle powers*, líderes regionais e democracias, de forma a tornar os agrupamentos distintos entre si.

Para a consecução do objetivo, os agrupamentos são analisados comparativamente à luz de sua caracterização como um grupo ou não de potências médias, líderes regionais e democracias, cada qual no respectivo nível (internacional, regional e doméstico). São examinadas, também, as configurações institucionais e de agenda de ambos os agrupamentos – BRICS e IBAS.

A partir do exposto, propõe-se a seguinte organização analítica:

Figura 1 – Modelo Analítico



Fonte: Elaboração da autora

Assim, seguem os conceitos, variáveis e indicadores pertinentes ao problema e ao modelo ora propostos:

Quadro 1 - Quadro de Referência

Conceito	Variável	Indicador
Middle power	Capacidades	PIB PIB per capita População Território Gasto militar (% PIB) Gasto militar total Efetivo de forças armadas (% força de trabalho total) Efetivo total de forças armadas Exportação de armas Armamento nuclear
	Comportamento	Participação em instituições multilaterais e representação de grupo de países (comércio e operações de paz)
Líder regional	Influência na região	Pertencimento a uma região geograficamente delimitada Prontidão para assumir a liderança Ostentação de capacidades necessárias para projeção de poder regional Elevada influência em questões regionais.
Regime Político	Democracia	Liberdade de formar e aderir a organizações; Liberdade de expressão; Direito de voto; Elegibilidade para cargos públicos; Direito de líderes políticos disputarem apoio; Fontes alternativas de informação; Eleições livres e idôneas; Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 1970).
Cooperação	Grau de institucionalização	Constituição, organização e operação dos dois agrupamentos
	Agenda	Tópicos tratados pela coalizão, tópicos pautados pela coalizão no sistema internacional.

Fonte: Elaboração da autora

MIDDLE POWER

Conforme o modelo proposto, a inserção internacional dos países estudados baseia-se em sua caracterização como sendo ou não *middle powers*. A literatura das relações internacionais que trata a questão é vasta, analisa o tema sob vários ângulos, aponta para diferentes direções, assume várias premissas. As dificuldades apresentam-se logo no início: não há, ainda, um consenso sobre o que de fato caracteriza este grupo de países. O problema de definição apresenta logo de entrada um complicador nada desprezível: não havendo uma definição, não há um conceito e isso implica uma multiplicidade de nomenclaturas. *New or emerging powers*, *new or emerging middle powers*, *recently industrialized economies*, *intermediate power*, *secondary powers*, *second-tier states*, *intermediate state*, *middle-tier state*, *regional (great) powers* são alguns exemplos. Além desses, frutos da literatura internacional, há ainda as “versões” que compõem a literatura brasileira, que não são, necessariamente, traduções literais e estão, igualmente, imbuídos da multiplicidade conceitual – potência média, potência intermediária, potências médias recém-industrializadas, Estados secundários e Estados intermediários são alguns exemplos. Neste livro, os termos *middle power*, potência média e potência intermediária serão utilizados como sinônimos.

Não é difícil observar que muitos dos termos são usados indistintamente, assim como dois ou mais são utilizados na descrição do mesmo fenômeno, ao passo que o mesmo termo possui diferentes descrições e categorias analíticas. Como poderá ser observado no Capítulo 2, a imprecisão de definição é parte integrante (e por que não dizer, uma importante força motora) da literatura sobre o tema. Parece haver dois consensos: primeiro, que há um grupo/categoria de Estados que são *middle powers*,

intermediate powers... ; segundo que estes Estados estão no meio de alguma coisa. Entretanto, como aponta Hurrell (2000), a despeito das dificuldades de definição, “nós simplesmente não podemos deixar de pensar certos países como poderes intermediários - porque eles são (...) ‘grandes demais para não desempenhar um papel no equilíbrio de forças, mas muito pequenos para manter as forças em equilíbrio por si só’” (HURRELL, 2000, p.3, tradução nossa).

É necessário salientar que as dificuldades conceituais de forma alguma se traduzem em inexistência de debate, ao contrário. Os estudos sobre esse grupo de Estados têm crescido expressivamente, como será mostrado adiante. Há duas vertentes razoavelmente consolidadas que compõem a construção teórica do debate: uma baseada nas capacidades e recursos de poder (*capabilities*) e outra baseada no comportamento (*behaviour*) no sistema internacional.

A ABORDAGEM ESTRUTURAL

Em linhas gerais, a primeira abordagem - sistêmico-estrutural ou somente estrutural – trata a gradação internacional a partir das capacidades que identificam a classificação de poder dos Estados no sistema. As potências médias são aquelas localizadas no intermédio da configuração global de poder. Na segunda (comportamental), o foco recai sobre o papel que os Estados desempenham. Cientes de sua impossibilidade de causarem impacto na estrutura global caso ajam sozinhos, mas também conscientes de que podem provocar grandes alterações sistêmicas caso se unam em pequenos grupos ou utilizem as instituições internacionais para exporem e pleitearem suas demandas, os *middle powers* fazem uso intenso de meios diplomáticos guiados

pela noção de *good international citizenship*¹, preferem atuar via instituições multilaterais para promoverem questões globais e possuem grande compromisso com normas e regras.

Botero foi o primeiro a apresentar uma classificação internacional das potências e a dar substância à categoria de potência intermediária. Ele foi pioneiro no desenvolvimento de gradação internacional de poder. Ao escrever sobre o conhecimento dos meios pelos quais um domínio poderia ser fundado, preservado e ampliado - a Razão de Estado -, o autor, em *Ragion di stato* (1589) traz que,

Existem muitos tipos de domínio: velho, novo, pobre, rico, ou distinguidos por outras qualidades deste tipo; (...) vamos dizer que alguns domínios são poderoso e alguns não, alguns são naturais, alguns são adquiridas. (...) Além disso, alguns domínios são pequenos, outros são grandes, outros de tamanho médio, *não absolutamente, mas comparativamente, e em relação aos seus vizinhos* (BOTERO, 1956, p.3, grifo nosso, tradução nossa).

Enquanto um domínio pequeno é aquele que não consegue se manter sozinho, necessitando da proteção e apoio de outros, o domínio médio “tem força e autoridade suficientes para se sustentar sem a necessidade de ajuda dos outros” (BOTERO, 1956, p.4, tradução nossa), mas não chega a ter a superioridade dos grandes. Desta forma, além de apresentar a gradação de poder, o autor também, como corretamente analisa Wight (2002), é

1 ALDEN; VIEIRA, 2005; COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993; WOOD, 1988.

pioneiro em dar substância à classe de potência média. Os *middle-sized states* (*i mediocri*) seriam os mais longevos uma vez que não estariam expostos nem à violência por suas fraquezas nem à inveja por suas grandezas, de modo que, em sendo sua riqueza e poder moderados, as paixões são menos violentas, a ambição encontra menos espaço e há menos provocação do que no caso dos grandes Estados. O medo de seus vizinhos constrange-os, e mesmo em caso de grande raiva, eles são mais facilmente acalmados e a tranquilidade restabelecida. Foi assim que algumas *potenze mediocri* duraram mais do que os grandiosos, como é o caso de Esparta, Cartagena e, sobretudo, Veneza, não havendo nenhum grande império no qual o “medianismo de poder” tenha tido tanta estabilidade e força. Importante salientar que Botero alude à autoridade e força suficientes, sem, contudo, explicitar quais fatores contribuem para esta força, nem tampouco identifica seus indicadores.

Três séculos depois, um dos maiores precursores da vertente realista dá um passo adiante ao incorporar a configuração geopolítica no tratamento dos *middle powers*. Em 1831, Karl von Clausewitz, identifica três dimensões de análise desta categoria: 1) geográfica, na qual os intermediários estariam entre as grandes potências de modo a separá-las; 2) política, seriam confiáveis e amigáveis em relação aos vizinhos; e 3) estratégica, seriam fortes o suficiente para se defenderem e para oferecerem alguma proteção aos seus vizinhos (PING, 2005; HOLBRAAD apud BENDIKSEN, 1996; HOLBRAAD apud NAGORSKI, 2007). Assim como o contexto no qual Botero escreveu era marcado por impérios e domínios, a maior parte da literatura que sucedeu ao Congresso de Viena em 1814-1815 – aí incluído o trabalho de Clausewitz – tem nas grandes potências o seu denominador comum de referência. A incorporação geopolítica oriunda das

contribuições deste autor é balizada pela relação entre a potência média e as grandes, de modo que o poder permanece como variável central, mas não em termos *absolutos* – como característica própria da potência – mas sim em *relação* às grandes. A despeito da definição do autor ser limitada em escopo e em aplicação, a dimensão geopolítica da questão será de grande valia para os estudos do século seguinte.

Diferentemente da época de Viena, na Conferência de Paris, em 1919, foram estabelecidas claras distinções e atribuições entre as grandes potências e as demais. As grandes potências, enquanto Estados detentores dos maiores recursos e dos interesses mais amplos, ficaram com o dever e a responsabilidade de resolver os assuntos internacionais, de tal forma que a Liga das Nações possuía dois órgãos: além de uma Assembleia onde todos eram representados, havia um Conselho, com caráter de comitê executivo, no qual as potências grandes possuíam assento permanente enquanto os outros quatro não-permanentes seriam preenchidos por potências médias a serem eleitas.

Na época, o Brasil era a mais importante potência americana em Genebra, uma vez que os Estados Unidos haviam decidido não participar da Liga (WIGHT, 2002). Dessa forma, juntamente com a Espanha e a Polônia, o Brasil pleiteou um assento permanente em razão da negociação da entrada do ex-inimigo (Alemanha) no Conselho. A China apresentou o argumento de que ao se considerar uma grande potência, os atributos econômicos e de localização geográfica deveriam ser os fatores ponderados. Diversos outros Estados trouxeram à tona variados argumentos que os credenciariam ao *status* de grande potência *vis-à-vis* a “ascensão” alemã. (PING, 2005). Dentre diversas consequências, estas argumentações, negociações e “rearranjos” para composição dos órgãos culminaram na renúncia do Brasil

à Liga, no afastamento da Espanha dos trabalhos e na contenção da Polônia, via criação de assentos quase-permanentes. Entretanto, ainda que a Conferência de Paris reconhecesse formalmente a existência de um grupo de Estados que não eram grandes potências, os construtos teórico-analíticos da época focaram, predominantemente, na decisão da Liga de desenvolver este design institucional, e não no estudo deste grupo enquanto uma categoria.

Seria somente após o colapso da Liga das Nações e o novo reordenamento de forças no sistema internacional que o tratamento dos *middle powers* voltaria à pauta teórica. Pouco tempo depois da Conferência de São Francisco, em abril de 1945, que criara formalmente a Organização das Nações Unidas, foi publicado um trabalho sistemático sobre gradação de poder - *A Política do Poder*, de Martin Wight, com primeira edição datada de 1946, mas cujas atualizações e incorporações prosseguiram pelas duas décadas seguintes até o falecimento do autor em 1972. Como explicita o título, o autor apresenta uma interpretação das relações internacionais em termos de política de poder. A despeito de seu interesse pela Teoria das Relações Internacionais – ou pela Teoria Internacional, como preferia chamar – derivar de uma insatisfação com os escritos realistas vigentes na época, notadamente os trabalhos de Edward Carr e Hans Morgenthau, seus trabalhos possuem estreita afinidade com estes, sobretudo no tocante aos conceitos e na visão de que é a política do poder que rege a interação dos Estados².

2 Vale salientar que Martin Wight se transformou num precursor da corrente denominada Escola Inglesa e não uma grande referência realista porque seu trabalho recaía sobre uma visão da Teoria das RI como um estudo de filosofia política direcionado para análise das três principais tradições fundadoras da disciplina

Nesse sentido, o poder que faz uma “potência” é composto de muitos elementos, sendo os básicos o tamanho da população, a posição estratégica e extensão geográfica, recursos econômicos e produção industrial. Aos elementos estratégicos, o autor adiciona elementos menos tangíveis – a eficiência administrativa e financeira, o aprimoramento educacional e tecnológico e a coesão moral. Ainda que não pertencente à vertente realista *tout court*, o trabalho de Wight possui importantes contribuições para estudos relacionados às potências intermediárias, sobretudo para a vertente sistêmico-estrutural.

Wight (2002) não elabora uma definição própria de grande potência. Ao invés, apresenta um conjunto de definições elaboradas por outros autores que contemplam os dois pré-requisitos apontados por ele como necessários na busca pela definição científica: “[1] encontrar a avaliação exata de potência, ao invés de apresentar somente seu reconhecimento convencional (...), [2] encontrar tal apreciação em termos da relação com o sistema de estados como um todo, e não em termos da quantidade ou dos ingredientes do poder” (p.33, grifo nosso). A ênfase ressalta um dos pontos cardinais da abordagem sistêmico-estrutural das Relações Internacionais e, assim, da análise desta no tocante à temática das potências intermediárias.

Neste estágio cabe uma pontuação importante. Os termos abordagem sistêmico-estrutural e estrutural serão utilizados similarmente por haver na literatura respaldo para ambos (HUELSZ,

(realismo, racionalismo e revolucionismo), de modo que o autor rejeitava plenamente a ideia de que qualquer abordagem histórica e não filosófica pudesse servir de base para compreensão do mundo político. Os realistas, por sua vez, rejeitavam a literatura do passado, excluíam questões morais e buscavam uma teoria com a maior aproximação científica possível. Ver o Prefácio à Nova Edição Brasileira em WIGHT, 2002.

2009; PING, 2005; WOOD, 1988; NEACK, 1993; COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993). Entretanto, o termo abordagem sistêmica – que também encontra ampla aceitação – não será utilizado, já que se considera que ambas as vertentes são sistêmicas. Uma análise de potências, sejam elas grandes, intermediárias ou pequenas, é necessariamente uma análise sistêmica – independentemente da abordagem adotada –, que possui como pano de fundo o ordenamento global, de modo que alguns Estados estão acima, outros no meio e outros abaixo. Os Estados são grandes, intermediários ou pequenos não em “termos absolutos”, mas em relação aos demais, ou comparativamente, como elucidado por Wight e Botero.

Essa constatação é de suma importância não somente para a abordagem sistêmico-estrutural, mas para o tratamento da questão de potências intermediárias como um todo. Independentemente das lentes usadas para observar o fenômeno, o fenômeno é, em si mesmo, sistêmico. As diferenças, como se verá mais detalhadamente ao longo do livro, recaem nos atributos e características *para os quais se olham*, mas não na “coisa olhada”. Classificar um Estado como intermediário é, necessariamente, dizer que há outros “acima” e “abaixo”. No caso da abordagem sistêmico-estrutural, a gradação é analisada a partir de recursos estratégicos, enquanto que na abordagem comportamental olha-se para o papel desempenhado no sistema. Em outras palavras, não se considera pertinente utilizar o termo ‘abordagem sistêmica’ para denominar e diferenciar uma das duas vertentes que tratam a questão dos *middle powers* uma vez que ambas são, por excelência do objeto tratado, sistêmicas.

Na esteira de sua argumentação de que o ponto fundamental que distingue as grandes potências de outras é o foco dos interesses (as grandes possuem interesses gerais e, no caso das demais,

estes são limitados), Wight apresenta dois tipos de potências menores: as grandes potências regionais e as potências médias. Neste último caso tem-se uma

(...) potência com poderio militar, recursos e posição estratégica de tal ordem que em tempos de paz as grandes potências desejam ter seu apoio. Em tempos de guerra, contudo, mesmo não tendo chance de sair vitoriosa, ela pode esperar infligir a uma grande potência danos bem maiores do que esta última pode esperar causar caso ataque a potência média (WIGHT, 2002, p.49).

Assim como no caso de Wight, a abordagem estrutural ganha robustez ao longo da segunda metade do século XX com foco nas capacidades e recursos de poder dos quais dispõem dos Estados. A queda da Liga das Nações e o estabelecimento da Organização das Nações Unidas - que traz em sua raiz a consolidação da proeminência diplomática e legal das grandes potências - fortalecem os argumentos da vertente de que os recursos são não somente os principais fatores determinantes da gradação de poder internacional, mas são os únicos.

Baseada na ideia de uma ordem internacional anárquica caracterizada por uma organização natural de equilíbrio de poder, a abordagem sistêmico-estrutural de potência média procura descrever a posição de um estado entre os mais poderosos e os pequenos (ou estados 'insignificantes') na economia política internacional. Assim, seu pilar central é uma visão de ordem internacional hierárquica e estatocêntrica, na qual as capacidades materiais definem o poder econômico e político.

Dentre os principais expoentes dessa abordagem pode-se citar Carsten Holbraad, com sua obra *Middle Powers in International Politics* (1984). Tomando o trabalho de Martin Wight como ponto de partida e grande referência, o autor faz uma extensa análise de diversos fenômenos e eventos da política internacional (por exemplo, o Congresso de Viena, os estados germânicos do século XIX, o sistema interamericano, a Liga das Nações, ONU e Guerra Fria) para traçar ideias e práticas nas quais houve gradação de poder. O autor argumenta que as grandes e médias potências podem ser diferenciadas somente “com base na força e no poder que elas possuem” (HOLBRAAD apud HUELSZ, 2009, p.32, tradução nossa). Assim, Holbraad acredita que uma distinção entre as potências grandes e as intermediárias deve considerar a força total do Estado, sugerindo que este poder e influência conformam uma conjunção de fatores que incluem aspectos militares, econômicos e morais. O PIB e a população são apontados como as medidas estatísticas utilizadas para traçar a linha divisória, de modo que o tratamento mais adequado da análise envolve considerar, em primeiro lugar, cada região individualmente e nela proceder com a separação entre os intermediários e os menores e, em seguida, deve-se comparar os resultados em cada uma e buscar o padrão. Dessa forma, mesmo reconhecendo as dificuldades de definição, o modelo do autor apresenta uma lista de dezoito países que, com base na análise dos dados em 1975, seriam as potências intermediárias.

Similarmente, Bernard Wood (WOOD, 1987; 1988) apresenta-se também como grande contribuinte para a vertente estrutural. Sob a alegação de que os *middle powers* são qualificados pelas suas *capabilities* e a medida é o PIB, o autor defende que este indicador possui a grande vantagem de ser um critério objetivo,

de modo que outros métodos requereriam julgamentos subjetivos que seriam questionáveis. O ordenamento de trinta e seis *middle powers* elaborado pelo autor é criticado sob o argumento de que a linha de corte que separa os intermediários dos demais é uma definição arbitrária (HUELSZ, 2009; NEACK, 1993). Wood (1987; 1988), entretanto, introduz uma contribuição importante para o debate sobre países intermediários ao distinguir influência de capacidades/poder *per se*. O poder pode ser convertido em influência, mas não necessariamente em sua totalidade, de modo que não é necessariamente lógico que aqueles que disponham de muito poder – *capabilities* – sejam sempre os mais influentes. Assim, seria possível que países que se qualifiquem como intermediários conforme suas capacidades fracassem em dispor de uma influência intermediária no sistema internacional – o Irã e a África do Sul, na época, seriam exemplos. Outros, contudo, que não apresentam tanto poder, possivelmente dispõem de um grau razoável de influência. Pode-se daqui retirar uma inferência de que as *capabilities* são condições essenciais, porém não são suficientes, para a atuação e classificação dos países intermediários.

Sob a hipótese de que o sistema internacional seja estruturado conforme três grupos distintos de Estados (os denominados grandes, os intermediários e os pequenos), Laura Neack (1993) sustenta que esta estrutura tripartite existe em razão de combinações específicas de valores que alguns indicadores nacionais apresentam que são compartilhados pelos membros de cada grupo. Dessa forma, o sistema internacional possuiria uma estrutura inerente, que não é dependente de nenhuma perspectiva analítica ou ontológica (realismo, liberalismo, teoria de dependência, dentre as demais lentes utilizadas). A autora procede a uma detalhada análise estatística para identificar as potências

médias, uma vez que critica a falta de rigor “sistemático” aplicado a definições existentes de *middlepowerness*. Por meio de Análise de Agrupamentos (*cluster analysis*) ela avança em relação a outros autores uma vez que, ao invés de utilizar somente PIB e PIB *per capita*, incorpora outras variáveis no modelo, tais como população, gasto militar per capita, taxa de alfabetização e mortalidade infantil por cada mil nascidos vivos (NEACK, 1993). Este conjunto de variáveis seria representativo de diversas abordagens ao invés de somente uma exatamente para evitar uma imposição ontológica, de modo que pesos estatísticos iguais para alguns dos indicadores das vertentes dominantes proveriam um cenário analítico mais completo (NEACK, 1993, p.351).

A despeito da análise de Neack (1993) ser estaticamente mais bem estruturada e robusta do que as de seus pares, a principal falácia da abordagem estrutural continua presente: independentemente da forma de análise ou do modelo estatístico utilizado, a arbitrariedade na seleção de indicadores culmina no fato de que a classificação dos países varia a depender do conjunto de variáveis empregadas. A divisão entre potências grandes, intermediárias e os demais Estados será uma se o indicador for, por exemplo, somente o PIB. Será outra se o conjunto de indicadores for composto por PIB *per capita* e gastos militares, assim como será bastante diferente se incluir variáveis referentes ao desenvolvimento educacional e bem estar da nação (CHAPNICK, 2005; HUELSZ, 2009). Assim sendo, a dificuldade em acordar sobre qual conjunto de indicadores deve ser utilizado para classificar os Estados, resulta não somente em *arbitrariedade* na definição da combinação e *subjetividade* nas linhas de cortes, (KEOHANE, 1969; HOLBRAAD, 1984; PING, 2005; CHAPNICK, 2005; HUELSZ, 2009), mas, sobretudo, é expressiva da falta

de conceito e definição. Dessa forma, no tocante à abordagem estrutural não é possível dizer que haja uma definição, por que não dizer irrefutável, de *middle power*. O que é possível de se afirmar é que *middle power* é um conceito que se refere a um grupo de países; é algo que se encontra entre dois grupos; a(s) variável(eis) classificatórias são, de alguma maneira, relacionadas à poder (*tout court* ou influência, mais restrito a questões militares ou mais amplo etc).

Os indicadores a serem mobilizados foram retirados da literatura pertinente. Notadamente, para a gradação segundo as capacidades: PIB, PIB per capita, população, território, gasto militar (% PIB), gasto militar total, efetivo de forças armadas (% força de trabalho total), efetivo total de forças armadas, exportação de armas e armamento nuclear. Os dados foram retirados do Banco Mundial e do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

A ABORDAGEM COMPORTAMENTAL

No cerne da abordagem comportamental está a análise do *papel desempenhado* pelas potências intermediárias no ordenamento global, derivada da percepção de que não basta que os países disponham de recursos que os posicionem no meio, é preciso que eles *se comportem* como países que estão abaixo dos grandes, mas acima dos pequenos. O poder e a disponibilidade de recursos devem ser transformados em influência.

Diferentemente da vertente estrutural que foi se desenvolvendo com o caminhar da história, a abordagem comportamental possui evento específico que marcou sua introdução, ou melhor, um momento histórico que gerou um conjunto de iniciativas - o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da maior organização

internacional que culminaram no pleito explícito e formal pelo estabelecimento da categoria de potência intermediária por alguns países.

Conforme exposto anteriormente, à época da Conferência de Paris, em 1919, foi estabelecida uma *distinção* entre as grandes potências e as demais. As grandes potências ficaram com o dever e a responsabilidade de resolver os assuntos internacionais, de tal forma que a Liga das Nações possuía um Conselho, com caráter de comitê executivo, no qual estas possuíam assento permanente e havia mais quatro assentos não-permanentes a serem preenchidos por potências médias, e uma Assembleia onde todos eram representados. Quando da negociação da entrada da Alemanha no Conselho, diversos outros Estados trouxeram à tona variados argumentos que também os elevariam ao *status* de grande potência. Até a criação da ONU, o objetivo central era pleitear o *status* de grande potência. A partir da Conferência de São Francisco, eles passaram a promover a ideia de uma categoria de potências secundárias com identidade única.

A segunda Guerra acentuou a preeminência diplomática e legal das grandes potências. Esta constatação toma sua forma mais clara em um aspecto: na regra formal do jogo que balizaria a ordem internacional no tocante à paz e à segurança, as potências passaram a ter a prerrogativa de veto no Conselho de Segurança. Acrescenta-se também o fato de que o Conselho estava, diferentemente de tudo visto anteriormente, investido de poder coercitivo. Os signatários da Carta das Nações Unidas concediam ao Conselho o poder de agir como representante para manter a paz e a segurança, se comprometiam a aceitar e implementar suas decisões e, ainda, encarregavam-se do fornecimento de forças armadas e assistência.

Diante desse grau de institucionalização da hierarquia internacional, que foi praticamente imposto aos Estados, e considerando que não havia nenhuma margem de negociação - uma vez que as potências esboçaram a carta e apresentaram-na no ano seguinte para os interessados em fazer parte da Organização -, parecia não restar aos demais Estados com alguma preponderância internacional outra possibilidade que não pleitear seus *status* de potência secundária. Na realidade, cientes da impossibilidade de serem classificados como grandes potências, mas insatisfeitos com uma denominação de “demais” (as grandes potências e os *demais*), alguns Estados que acreditavam possuir preponderância no sistema internacional lançaram mão da estratégia de serem reconhecidos e classificados como *middle power*. O cenário que ora se apresentava a estes Estados traduz-se em um simples *trade-off*: reconhecer que ser *great* era impossível e, assim, pleitear algo intermediário ou, simplesmente, entrar para o grupo dos “demais”.

A decisão não foi difícil e nem tardou. Em 12 de janeiro de 1945, o Primeiro Ministro do Canadá, Mackenzie King, atentou, perante a *House of Commons*, para o problema da responsabilidade pelo exercício de autoridade em qualquer arranjo organizacional que possuísse como objetivo a criação e/ou manutenção da paz. Em sua perspectiva, não seria sábio que a autoridade fosse restrita às grandes potências. Similarmente, também não seria adequado dividi-la entre os, então, trinta membros da ONU. Uma fórmula era necessária, e ele sugeriu que a representação em cada setor constituinte da ONU deveria ser determinada com base na *funcionalidade*, ou seja, a depender de quão funcional/efetiva seria a contribuição do país para o gerenciamento e resolução de determina questão ou problema.

O princípio da funcionalidade, conforme enunciado pelo Primeiro-Ministro³, operou para os membros rotativos do Conselho de Segurança, de modo que houve um entendimento de que os países menores (aqueles que não eram *great powers*) que tivessem desempenhado mais efetivamente na vitória dos aliados ou que tivessem contribuído mais para a paz mundial deveriam ser selecionados mais frequentemente como membros do Conselho. Nas demais agências e agendas do sistema ONU, o princípio da funcionalidade revelou-se mais em sua completude, notadamente nas instituições econômicas e de direitos humanos. Foi nesse sentido que o memorando endereçado aos governos dos Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, China e Governo Provisório da República Francesa trazia que

Era o ponto de vista canadense que, antes das propostas de Dumbarton Oaks serem formalmente apresentados como base para uma conferência geral, esforços deveriam ser enviados para garantir que os *middle powers* fossem

3 Nas palavras do Primeiro-Ministro, “a simples divisão do mundo entre as grandes potências e o resto é irreal e até mesmo perigoso. As grandes potências são assim denominadas simplesmente porque eles possuem grande poder. Os demais Estados do mundo possuem poder e, portanto, a capacidade de usá-lo para a manutenção da paz - em diferentes graus que variam de quase zero no caso dos Estados menores e mais fracos até um potencial militar não muito abaixo dos grandes poderes. Para determinar quais Estados devem ser representados no Conselho junto com as grandes potências, é, creio, necessário aplicar a ideia funcional. *Os países que mais têm a contribuir para a manutenção da paz no mundo devem ser selecionados com mais frequência.* A contribuição militar empregada pelos membros das Nações Unidas durante a guerra fornece uma boa base de trabalho para um princípio seletivo de escolha (WOOD, 1987, p.19, grifo nosso, tradução nossa).

efetivamente associados ao *enforcement of peace*. Conforme visão canadense, as dificuldades relacionadas à posição dos estados secundários mais importantes giravam entorno de: (a) a seleção de membros não-permanentes do Conselho de Segurança, e (b) a autoridade do Conselho para convidar Estados-membros não representados para se juntar à imposição de sanções (BLANCHETTE, 2000, p.14, tradução nossa).

Juntamente com o Canadá, a Austrália se mostrou proeminente na iniciativa de reivindicar o *status* de *middle power* (UNGERER, 2007; COOPER et al, 1993). Desde os estágios iniciais após a Segunda Guerra, a Austrália, juntamente com o Canadá, havia expressado sua preocupação com a influência das grandes potências sobre as negociações de paz do pós-guerra. Suas manifestações por maior reconhecimento diplomático se baseavam em três pontos principais: os aliados menores contribuíram significativamente no quesito militar para o esforço de guerra e, portanto, mereciam um lugar igual na mesa de negociação de paz; representação diplomática em qualquer nova organização internacional deveria ser baseada em esferas geográficas de interesse; e a manutenção permanente da paz e da segurança internacionais exigia uma abordagem das tomadas de decisão que utilizasse as habilidades especializadas de todos os Estados e não apenas das grandes potências. (UNGERER, 2007, p.541).

Foi nesse sentido que os *middle powers* da época – notadamente Austrália e Canadá – passaram a defender a diferenciação de responsabilidades internacionais com base na especialização funcional, de modo que as organizações internacionais e a própria política internacional deveriam considerar a natureza dos problemas e a capacidade individual dos Estados de contribuir para as soluções. Assim,

Com base nestes critérios, Austrália e Canadá, começaram a dirigir sua atenção para a aplicação da diplomacia de potência média em suas próprias esferas de interesse geopolítico. A Austrália buscou sua marca de liderança como potência média através da criação de instituições regionais tais como a Comissão do Pacífico Sul em 1947, às vezes em oposição direta aos interesses declarados das grandes potências. Para o Canadá, os anos dourados do ativismo como potência média sob a direção de Lester Pearson (1948-1957) estavam centrados principalmente com o desempenho de um papel de pivô entre os EUA e a Europa Ocidental nas negociações sobre a aliança atlântica. Como resultado, este período de intensas atividades de potência média começou a chamar atenção dos estudiosos das relações internacionais (UNGERER, 2007, p.541).

Alguns anos depois de os embaixadores australiano e canadense terem afirmado que seus países seriam *middle powers*, Robert Keohane apresentou uma das contribuições analíticas mais significativas no tocante à classificação dos Estados conforme a posição que ocupam no sistema internacional, sobretudo no que se refere à conceitualização das potências intermediárias. Inspirado no romance de Jonathan Swift's, *As viagens de Gulliver*, sobre a política entre Lilliput and Blefuscu (sátiras da Inglaterra e França, respectivamente), em 1969 Keohane tece seu trabalho sobre o “*systemic role that states’ leaders see their countries playing*” (1969, p.295)⁴. A ênfase no papel sistêmico desempenhado pelos Estados é apresentada como forma de supe-

4 Lilliputians’ Dilemmas: Small States in International Politics.

rar a dicotomia ‘grande-pequeno’. Os quatro tipos de Estados - *great, secondary, middle, and small* – são, respectivamente Estados *system-determining, system-influencing, system-affecting, and system-ineffectual*. A princípio, essa divisão inicial parece nada acrescentar à perspectiva estrutural. Entretanto Keohane vai além e reconhece a necessidade de se introduzir uma dimensão psicológica: “se contamos puramente em critérios objetivos, vamos encontrar novamente o espectro que só pode ser dividido arbitrariamente (...). A dimensão psicológica deve ser acrescentada para o bem da clareza, bem como no reconhecimento do fato de que a “realidade objetiva” não determina o comportamento de estadistas diretamente” (KEOHANE, 1969, p.296).

Assim, enquanto as grandes potências são Estados cujos líderes consideram que podem sozinhos exercer um grande, e talvez decisivo, impacto no sistema internacional, a potência secundária considera que sozinha pode exercer algum impacto – mesmo que este nunca seja decisivo –, ao passo que os pequenos Estados não podem exercer qualquer influência, sozinhos ou em pequenos grupos. Os *middle-powers*, contudo, são Estados cujos líderes consideram que não podem eficazmente agirem sozinhos, mas consideram também que podem ser capazes de produzir impactos sistêmicos caso ajam em pequenos grupos ou por meio de uma instituição internacional (KEOHANE, 1969, p.295-296).

A contribuição de Keohane tornou-se, ao longo dos anos seguintes, um dos pilares da vertente comportamental. Contudo, o autor não se afasta completamente da abordagem estrutural. A dimensão psicológica se refere à percepção da inabilidade de atuar, percepção que parece derivar de aspectos geopolíticos e recursos estruturais⁵.

5 Huelsz (2009) não inclui a obra de Keohane em nenhuma das duas vertentes. Ao invés, apresenta-a como uma divisão, uma espécie de ponto de transição.

A partir da década seguinte dos escritos de Keohane, já em meados dos anos 1970, e pelos próximos trinta anos, as potências médias desempenhariam papel progressivamente maior na política internacional. Situações como a crescente atuação do Movimento dos Não-alinhados, a terceira onda de democratização, a expansão de temas de segunda ordem, tais como o desenvolvimento e meio ambiente, o fortalecimento progressivo da ONU e de suas agências, contribuíram para que os outros Estados que não as duas grandes potências e as potências secundárias (Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, China e Japão⁶) buscassem seu espaço de inserção e atuação internacional. Dado o contexto bipolar e a estrutura inalterável do Conselho de Segurança, esses Estados estavam fora da agenda de segurança no tocante ao seu aspecto institucional e nos seus efeitos globais. Similarmente, foram lançando mão das estruturas internacionais como aqueles locais onde poderiam manifestar suas preferências e, por que não, barganhar seus alinhamentos. Em um contexto bipolar, dispor do apoio de um grupo de Estados não era algo que as grandes potências deixariam de aproveitar. Assim, a atuação em bloco, muitas vezes liderada por alguns Estados-chaves em uma determinada região ou questão, foi um fator recorrente. Quando do fim da Guerra Fria, a bipolaridade cessou, mas a atuação desses Estados não somente permaneceu como achou espaço para expansão.

Foi examinando esse cenário que a literatura sobre potências médias em sua vertente *comportamental* encontrou sua base de apoio. Como se verá a seguir, tal vertente identifica as potências médias como os Estados que são ativos na manutenção da paz e na mediação, que mostram um forte compromisso com o

6 Ver KEOHANE, 1969.

multilateralismo e que são geralmente preocupados com questões consideradas como de segunda ordem, tais como a proteção ambiental, a promoção da democracia e dos direitos humanos. Nessa vertente, o foco analítico recai sobre o comportamento, mais especificamente o tipo de comportamento diplomático de que um conjunto de países dispõe (ou poderia dispor) em comum. A atenção é dada a um tipo específico de comportamento na política internacional – aquilo que John Holmes denominou *middlepowermanship*⁷. Para os adeptos da corrente, o *middle power* é definido por sua tendência por trabalhar através de instituições multilaterais de modo a buscar soluções multilaterais para os problemas internacionais, compromisso com normas internacionais e um uso intenso de meios diplomáticos guiados pela noção de *good international citizenship*.

Nessa vertente, um trabalho ganhou proeminência e se tornou a maior referência e, por isso, merece destaque. A partir da observação da necessidade de Austrália e Canadá redefinirem seus papéis no pós-guerra fria *vis-à-vis* as estruturas tradicionais do ambiente internacional, Andrew Cooper, Richard Higgott e Kim Nossal procederam à demonstração dos esforços dos países de se engajarem no processo de sua ‘recolocação’ na cena política internacional.

Até a década de 1990, as análises das relações entre os Estados possuíam na hegemonia sua principal lente de visão. A teoria da estabilidade hegemônica, por exemplo, possuiu inquestionável preponderância por algum tempo. Sob esta ótica, o líder e a liderança configuram-se como protagonistas nos estudos e práticas das relações internacionais. O fim da bipolaridade, ou o fim da hegemonia de duas grandes potências, apresentou dificuldades às vertentes e teóricos que tinham na liderança o ponto central

7 HOLMES, 1996; PAINCHAUD, 1996.

de análise. A proposta de Cooper *et al* deriva dessa percepção. O argumento central dos autores é que não somente a liderança, mas, também, o “acompanhamento” (*followership*⁸) são elementos cruciais para a compreensão da contemporaneidade e, mais especificamente, para a compreensão dos *middle powers*. Assim, uma reformulação do conceito de *middle power* deve ilustrar a dinâmica “líder-seguidor” da política internacional. A proposta apresentada pelos autores baseia-se nas capacidades técnicas e empreendedoras desses Estados de proverem fonte de liderança alternativas ou complementares que sejam orientadas conforme a iniciativa, bem como intensificação na construção de coalizões em agendas específicas. Importante salientar que os autores não subestimam ou ignoram os determinantes estruturais de poder no sistema internacional, ao contrário, enfatizam que o exercício realizado pelas potências intermediárias de liderar e de construir coalizões é feito em agendas secundárias. Na agenda de segurança, contudo, o argumento proposto não cai por terra, mas reafirma-se: a lógica “líder-seguidor” se aplica só que, nesse caso, as potências intermediárias desempenham o papel de seguidoras.

Daí deriva-se a preocupação mais particular dos autores de saberem como e por que potências médias seguidoras como Austrália e Canadá podem adotar papéis de liderança na política internacional. A exploração destes casos (Austrália e Canadá) está amparada em um cenário de fundo mais amplo no qual se infere uma mudança na natureza da política internacional que é eminentemente acompanhada por mudança nas dinâmicas de liderança e acompanhamento, de tal modo que, para melhor

8 A tradução literal seria seguimento, uma vez que a ideia expressa em *followership* é o ato de seguir. Contudo, o verbo ‘seguir’ não possui um substantivo que traduza de fato a ideia.

compreender a primeira, faz-se necessário um exame mais profundo do segundo. Isso não quer dizer que a liderança estrutural exercida pelas grandes potências não seja a fonte mais importante de iniciativa, mas tão somente que “outras categorias de liderança podem ser significativas na catalisação de processos de reforma e mudança – especialmente aqueles que requerem considerável cooperação e colaboração.” (COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993, p.13). As definições de liderança então analisadas são aquelas denominadas por Oran Young como técnica e empreendedora. É nesse sentido que a definição de *middle power* proposta considera a estrutura mutante da ordem global, sobretudo a crescente preponderância das agendas consideradas como secundárias (questões econômicas, de direitos humanos, ambientais etc), de tal modo que o foco recai não sobre a análise das variáveis estruturais dos países, mas sim sobre o papel que desempenham, seu comportamento.

Nos anos 1980-1990, as potências intermediárias não pretendiam compartilhar ou dividir a liderança estrutural com os EUA. Seu comportamento de liderança não era baseado nas “formas clássicas” de poder, assim como também não o era nas “formas econômicas de poder”. A liderança dos intermediários era associada com o “uso enérgico imaginativo de suas capacidades diplomáticas. As habilidades que usam não são aquelas de um gigante, mas as de um bom dançarino” (COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993, p.24). Essa diplomacia envolve elementos como persuasão, construção de coalizões, aproximação indireta, construção de consenso e outros fatores “sutis”. A diplomacia dos *middle powers*, portanto, enfatiza *entrepreneurial flair and technical competence* (COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993, p.24). Nesse sentido, um padrão de comportamento dos *middle power*

– que muda com o tempo – pode ser expresso como catalizador, facilitador e gerente, significando que eles, respectivamente: 1) proveriam o esforço político e intelectual para disparar a iniciativa e, assim, tomariam a liderança em reunir seguidores; 2) focariam no estabelecimento da agenda, facilitando atividades de coalizão, colaboração e outras formas de associação uma vez que a construção de coalizão em agendas específicas seria uma técnica central de liderança; 3) num terceiro estágio seriam gerentes, com grande ênfase na construção de instituições (em um sentido amplo, incluindo não somente a criação de organizações internacionais, mas também o desenvolvimento de normas e convenções), com o estabelecimento de divisões de tarefas, atividades para monitorar e, se possível, burocracia e secretariado.

O direcionamento e a concentração de recursos em áreas e agendas específicas que são mais capazes de produzir melhores resultados é o que se conhece como *niche diplomacy*⁹. Nas últimas décadas do século XX, com a queda (ou ausência) de perigo iminente relacionado às questões de segurança, as potências médias têm sido capazes de se dedicarem (e por que não dizer especializarem) às questões das segunda e terceira agendas.

9 Conforme COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993, “It involves ‘concentrating resources in specific areas best able to generate returns worth having, rather than trying to cover the field.’ How and why middle powers choose to allocate their technical resources to particular international policy issues is one of the more interesting and important questions for students of international relations to pursue in the 1990s.” (p.25-26). O termo foi inicialmente utilizado pelo Ministro de Relações Exteriores e Comércio da Austrália, Gareth Evans, no final dos anos 1980, início da década de 1990.

Em suma, os autores identificam os *middle power* como aqueles Estados que são ativos na manutenção da paz, na mediação e comunicação, demonstram um forte compromisso com o multilateralismo e são, no geral, dedicados às agendas secundárias da política internacional. São seguidores do líder quando exibem um conjunto muito semelhante de valores e crenças e, portanto, de marcos políticos. Apesar de não serem capazes de atuar em todo o espectro político internacional devido às limitações estruturais, são capazes de se focarem em um número limitado de questões/agendas e, assim, podem se tornar líderes dentro dos limites dessas questões/agendas. As potências médias não são, portanto, definidas pelas suas capacidades estruturais, mas sim pelas suas habilidades e motivações para tomarem a iniciativa em fóruns multilaterais e pelo uso de suas capacidades diplomáticas para encontrar soluções para problemas comuns. Essa habilidade é o que acaba por conferir a liderança à potência média. Assim sendo, será realizada a análise dos cinco países em duas agendas: comércio e operações de paz, que serão justificadas a seguir.

Para a vertente comportamental, portanto, toma-se por objeto a participação dos países em instituições multilaterais e a representação de grupos de países. Ou seja, para analisar se Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia podem ser classificados como potências intermediárias, à luz da abordagem comportamental, é preciso analisar suas iniciativas em fóruns multilaterais bem como suas construções de coalizões em agendas específicas. Para a análise dos cinco países ora estudados, este estudo observa seus comportamentos nas agendas de comércio e de operações de paz. A multiplicidade de agendas que compõem a política internacional oferece ao pesquisador uma ampla gama de escolhas possíveis de pesquisas. Neste estudo, optou-se pelas duas supracitadas

agendas em razão de sua importância: o comércio é o principal motor das interações entre os Estados e a manutenção da paz, além de ser condição fundamental para a convivência entre eles e figura como uma das principais bandeiras por eles hasteadas. Concomitantemente, conforme se verá detalhadamente adiante, os *middle powers* são considerados notáveis, nessa vertente, por suas defesas do multilateralismo e trabalho por meio de instituições multilaterais para promoverem questões globais, por seus compromissos com normas e regras e por sua forte atuação na manutenção da paz. O regime de comércio é o mais bem estabelecido e consolidado regime internacional e a OMC é a organização internacional de maior referência nas relações internacionais, sobretudo por dispor de algo que outras não dispõem: capacidade de *enforcement*. No tocante às regras,

A institucionalização das regras que governam os fluxos comerciais conferiu à Organização Mundial do Comércio (OMC) características e importância que a destacam dentre as demais organizações internacionais. O papel paradigmático que a OMC ocupa frente às demais organizações internacionais pode ser comprovado por vários fatores, dentre eles, o volume de comércio que se vale dessas regras, o arcabouço institucional negociado e o conjunto de fluxos comerciais contemplados. Enquanto uma organização internacional, o principal objetivo da OMC é estabelecer regras e procedimentos que regulem o comportamento dos Estados (CAMPOS, T., 2008b, p.1).

Das agendas tratadas pela OMC, este trabalho analisa a agrícola em razão da preponderância dessa para os países em questão.

Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia, seja em razão de seus amplos territórios ou de suas grandes populações, são Estados muito sensíveis e atentos às questões agrícolas. Vale lembrar que possuem quase 3 bilhões de pessoas para alimentarem, fato que transforma a agenda de negociações agrícolas em algo de fundamental importância para eles¹⁰.

No tocante à relação entre *middle powers* e a manutenção da paz, Laura Neack sinaliza que

Potências médias são Estados que dedicam sua relativa riqueza, habilidades gerenciais e prestígio internacional para a preservação da ordem e da paz internacionais. Potências médias ajudam a manter a ordem internacional através de coalizões, servindo como mediadores e “go-betweens”, bem como através da gestão de conflitos internacionais e atividades de resolução, como *UN peacekeeping*. As potências médias realizam essas atividades internacionalistas em razão de um imperativo idealista que associam com ser uma potência média. O imperativo é que estas têm uma responsabilidade moral e habilidade coletiva de proteger a ordem internacional daqueles que poderiam ameaçá-la, inclusive, às vezes, as grandes e principais potências (NEACK, 2000, p.2, grifo nosso).

Para proceder à análise nessa segunda abordagem são examinados os dados da Organização Mundial do Comércio (OMC)

10 Sobre a preponderância da agenda agrícola ver CAMPOS, T., 2008a; CAMPOS; LAS CASAS, 2009.

e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO).

LÍDER REGIONAL

O segundo nível de análise proposto para se entender os agrupamentos será trabalhado no âmbito da inserção regional dos países. As Relações Internacionais têm voltado sua atenção para estudos sobre regiões, líderes e potências regionais, novos ordenamentos regionais, novas dinâmicas de interação intra e inter-regional. Parece plausível argumentar que 1) as regiões têm desempenhado papel cada vez mais crítico na política internacional contemporânea (KATZENSTEIN, 2005; HURRELL, 2007), e 2) um “sistema multi-regional de relações internacionais” está em processo de formação (HURRELL, 2007).

Similarmente às construções teórico-analíticas referentes ao conceito de *middle power*, o ordenamento regional ainda permanece como um campo aberto para investigações. Líder regional, potência regional, hegêmona regional, potência hegemônica regional, potência secundária regional, são alguns exemplos de conceitos usados no tratamento regional¹¹. As dificuldades de definir líderes regionais podem ser identificadas não somente na multiplicidade de termos como também na diversidade de países que são incluídos e excluídos das categorias. Além daqueles comumente citados - Brasil, China, Índia e África do Sul, outros, por vez, também compõem a lista como México, Argentina, Nigéria, Irã, Indonésia, Turquia e Paquistão (SHIM, 2009; HUNTINGTON, 1999; NOLTE,

11 Para maior elucidação de alguns destes conceitos, incluindo definições, ver Nolte (2007).

2007). Não é difícil encontrar o mesmo Estado sob duas ou mais conceituações distintas, mas que tratam, em última instância, da mesma coisa.

O tratamento da questão de liderança regional traz em si duas dimensões distintas e complementares que são inerentes ao assunto: uma de poder e outra geográfica. *Poder e região* são conceitos complexos e possuem definições distintas em Relações Internacionais, a depender da abordagem e lentes pelas as quais se trata a questão. É a partir do reconhecimento desse cenário que Detlef Nolte (2010) afirma que “quando analisamos líderes regionais, é necessário combinar diferentes abordagens teóricas de RI” (NOLTE, 2010, p. 883) uma vez que a análise sob única vertente não é suficiente para capturar a complexidade da questão. Essa combinação é tripartite, envolvendo a inclusão de elementos internos de poder (vertente liberal), recursos de poder e sua aplicação (vertente realista) e definição de papéis e estratégias (vertente construtivista) (NOLTE, 2010).

O conceito de poder é originário da Ciência Política. Aliás, como se sabe, grande parte dos conceitos mobilizados pelas Relações Internacionais foram cunhados por outras disciplinas, tais como a Sociologia e a Economia. De maneira minimalista, poder pode ser compreendido como a capacidade que um determinado ator possui de realizar, sob determinadas condições, aquilo que almeja. Poder é o termo chave da tradição realista das RI e, em linhas gerais, é definido como o controle de recursos, notadamente militares. Para pensadores de outras vertentes, é compreendido, por exemplo, como algo que possui um componente ideacional ou como “a habilidade de influenciar os resultados que se quer e, se necessário, de mudar o comportamento do outros para que isso ocorra” (NYE, 2002, p.4). No tocante ao tratamento do poder de

maneira sistematizada na política internacional, a proeminência de Martin Wight se faz presente.

A Política do Poder (1946) tornou-se um clássico da disciplina exatamente porque foi uma das primeiras obras a tratar de forma compreensiva uma questão tão complexa. A despeito de não objetivar prioritariamente obter uma taxonomia, Wight (2002) foi um dos precursores (senão o precursor) na sistematização de conceitos chaves do campo. Ele apresentou os conceitos de potências médias e grandes potências regionais, sendo que estas são dois tipos menores de potências e, portanto, diferentes das potências dominantes e das grandes potências (outras categorias também apresentadas). Uma grande potência regional possui interesses gerais relativos a uma região limitada na qual ela age sozinha, o que lhe confere a condição de grande potência daquela região. Interessante notar que já naquela época o autor apontou o Brasil e a África do Sul como membros dessa categoria. As grandes potências regionais seriam prováveis candidatas ao *status* de *middle powers* relativamente ao sistema internacional (WIGHT, 2002). Colocação semelhante à de Wight foi feita por Huntington (1999) ao apontar que os *major regional powers* são “proeminentes em áreas do mundo sem serem capazes de estender seus interesses globalmente” (FLEMES, 2007, p.10 apud HUNTINGTON).

Paralelamente a esses dois clássicos do estudo da política internacional, no tocante à pesquisa sobre liderança regional, é notável a progressiva emergência e sistematização do debate na última década (HURRELL, 2007; NOLTE, 2007; NOLTE, 2010; FLEMES, 2007; FLEMES, 2010; PRYS, 2010; LEMKE, 2008), sobretudo no que se refere ao papel desempenhado pelas

potências regionais¹². Seja com olhar mais voltado para a lógica da dinâmica entre as esferas de poder regional e global (LEMKE, 2002), seja com uma ênfase na questão da institucionalização no âmbito regional (COOPER; TAYLOR, 2003; HURRELL, 2005; CAPLING; NOSSAL, 2009) ou, ainda, no papel das potências nas instituições internacionais e nos processos de governança global (NARLIKAR; TUSSIE, 2004; NOLTE, 2007; PEDERSEN 2002), fato é que a literatura está progredindo, no sentido de produzir questionamentos, respostas e críticas cada vez mais contundentes. O debate, provavelmente, ainda prosseguirá por algum tempo, pois, conforme brevemente mencionado, os três conceitos fundamentais ainda não possuem uma definição amplamente aceita, consolidada: líder regional (ou potência regional), poder e região.

Enquanto poder é um conceito que já traz, em si, algumas variações e questionamentos, quando de sua transposição para as RI, no debate regional, ele também possui suas nuances. Como medi-lo, por exemplo, é, notadamente, um ponto de controvérsias. Enquanto para uns isso deve ser feito por meio da análise dos *hard power capabilities* (LEMKE, 2008), para outros, “o poder de potências médias tradicionais, bem como de novas potências regionais pode ser medido, dentre outras coisas, por meio da influência que exercem nas estruturas das instituições internacionais e regionais (NOLTE, 2007, p.891).

Já *região* – o segundo pilar problemático da própria definição de líder regional e um dos três termos sem definição irrefutável – a despeito de ser algo aparentemente de fácil apreensão analítica, apresenta também suas complexidades, de modo

12 Algumas importantes contribuições neo-realistas podem ser citadas, Fawn (2009) e Mares (1988).

que “uma primeira onda de interesse acadêmico em análises regionais lutou para disponibilizar definições de regiões claras e amplamente aceitas” (LEMKE, 2008, p.5). O trabalho de Buzan e Weaver (2003) merece destaque. Visando uma maior compreensão acerca da estrutura de segurança internacional no mundo pós-Guerra Fria, os autores desenvolveram o trabalho que se tornou grande referência no campo, fundamentalmente, sob o argumento de que essa estrutura é mais bem compreendida a partir de uma perspectiva regional. Com o fim da bipolaridade, os complexos regionais e seus processos de securitização e dessecuritização teriam se tornado o nível de análise mais apropriado para apreender a dinâmica global de segurança. Segundo os autores, os *complexos regionais de segurança* são formados por “(...) um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos são tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser corretamente analisados ou resolvidos independentemente umas das outras.” (BUZAN; WEAVER, 2003, p.44). A percepção de que a literatura centrava-se em análises de segurança sistêmicas ou nacionais foi seguida pela elucidação de que a região é o nível em que esses extremos interagem. Uma das principais contribuições dada por Buzan e Weaver, nas Relações Internacionais, – e principal ponto no tocante à discussão de liderança regional - foi destacar a importância da territorialidade, das agendas e das dinâmicas regionais. Inúmeros trabalhos se seguiram, sobre a temática de segurança, bem como outras sob a ótica teórica semelhante. Não obstante o mérito inegável dos autores citados, não é possível dizer que haja um critério concreto para a identificação de regiões.

O ponto nodal da complexidade da definição de região está no fato de que, além da delimitação geográfica (ser um subsistema composto por Estados adjacentes), em Relações Internacionais,

analiticamente, *região* compreende também uma dimensão política. A pergunta natural que deriva é “o que é esta dimensão política?”. Associado ao problema da delimitação geográfica (se aceita, por exemplo, que Brasil e Equador são partes integrantes de uma mesma região, mas eles não são Estados adjacentes), está o problema do que se considera e como se olha para a dimensão política da questão. Note-se que o termo ‘política’ é aplicado não em seu sentido *tout court*, mas sim em sentido amplo, significando interação. A dimensão política da variável região pode, por exemplo, ser tomada a partir da dinâmica econômica, ou seja, das interações econômicas regionais por vez materializadas em acordos regionais de livre comércio¹³. Prys (2007), por exemplo, utiliza o que ela considera ser uma definição pragmática, que combina elementos das vertentes geopolítica, comportamental e do construtivismo¹⁴. Lemke (2008), por sua vez, utiliza três designações distintas de regiões e seus Estados membros. A despeito da falta de consenso sobre o que e quais são as regiões, bem como os Estados a elas pertencentes, parece haver algum consenso de que *região* engloba alguma proximidade geográfica e um senso de

13 Pode-se dizer que a análise regional recaiu, por algum tempo, na bifurcação entre análises que focam na dimensão econômica e na dimensão de segurança. Com a percepção de que estas características não podiam ser completamente separadas, bem como de que elas não englobavam o todo necessário para o exame da questão, há esforço no sentido de uni-las assim como no sentido de incorporar outras dimensões de análise – notadamente àquelas comportamentais (NOLTE, 2007; 2010), donde deriva a noção de que o ponto focal deve ser as interações.

14 “A region, from this perspective, consists of two or more member states in geographical proximity, is characterized by regular interactions between them and is perceived by both internal and external actors as a distinct regional space. At the same time, the political contingency of the delineation of regions is acknowledged, which means that conscious political action could alter the definition of any specific region.” (PRYS, 2007, p.7).

identidade entre seus membros (NOLTE, 2007; NOLTE, 2010; THOMPSON, 1973; FLEMES; NOLTE, 2010; PRYS, 2010; LEMKE, 2008).

Em meio aos debates e (in) definições que objetivam, sobretudo, conceituar potência/líder regional e entender as dinâmicas regionais, algumas variações se apresentaram ao longo dos últimos debates, conforme brevemente mencionado. Pode-se dizer que as variações se configuram mais como foco de pesquisa do que como “vertente”: foco na dinâmica entre as esferas de poder regional e global, ou na questão da institucionalização no âmbito regional, ou no papel das potências nas instituições internacionais e nos processos de governança global, dentre outros.

Na esfera do conjunto de abordagens e construções teóricas referentes ao conceito de líder regional bem como de estudos sobre esses líderes e suas regiões que mais se aproxima de uma “vertente”, os estudiosos do *Regional Powers Network* (RPN) têm se apresentado como fortes candidatos à proeminência contemporânea na questão. Estabelecida pelo GIGA *German Institute of Global and Area Studies*, Universidade de Hamburgo, Universidade de Oxford e pelo *Institut d'Etudes Politiques de Paris* (Sciences Po), a rede trabalha com a emergência de líderes regionais na África, Ásia, América Latina e Oriente Médio. O RPN tem como foco o papel das potências regionais nos contextos intra-regional, extra-regional e global. Dessa forma, as questões referentes à emergência das potências são tratadas comparativa e interdisciplinarmente, a partir de quatro pontos focais: I), ideias, interesses, recursos e estratégias; II) potências regionais e ordem global; III) potências regionais e ordem regional; e IV) economia política internacional e potências regionais.

Entre *working papers*, artigos acadêmicos e livros, os pesquisadores do RPN têm buscado uma definição para o conceito

de potência regional no sistema internacional. Parece não haver ainda uma única definição, mas a maioria dos analistas concorda que uma potência regional (1) é parte de uma região geograficamente delimitada; (2) está pronta para assumir a liderança; (3) ostenta as capacidades necessárias para projeção de poder regional; e (4) é altamente influente em questões regionais (FLEMES; NOLTE, 2010). Esses quatro pontos que compõem a definição de líder regional são trabalhados em nuances pelos autores. Lemke (2010), por exemplo, foca nas *hard power capabilities* para caracterizar os líderes regionais e examina se as distribuições relativas de poder em cada região influenciam a densidade de organizações internacionais entre os Estados membros. Narbes (2010), por sua vez, examina as capacidades discursivas dos líderes para estudar as condições efetivas de liderança.

No tocante ao primeiro ponto – ser parte de uma região geograficamente delimitada – é utilizada a delimitação estabelecida pela Organização das Nações Unidas bem como a divisão estabelecida pela OMC. Com essa combinação de delimitações busca-se evitar qualquer viés teórico, bem como definir uma delimitação que seja menos passível de falácias e mais amplamente aceita. Conforme já concordaram alguns autores, a delimitação regional em si não se mostra como um problema para o desenvolvimento da pesquisa. Segundo Nolte (2010),

Talvez a falta de apresentação de uma definição clara do que constitui uma região não seja tão problemático. Porque grande parte da literatura não trata de regiões em um sentido abstrato e procura algum plano para identificar as diferentes regiões do mundo. Os autores conhecem e denominam as regiões que lhes interessam. E é o

seu interesse / problema de pesquisa que define e delimita as regiões (NOLTE, 2010, p.5, grifo nosso)

Lemke (2008), em seu compreensivo trabalho estatístico, ao utilizar três designações distintas de regiões e seus respectivos Estados membros, demonstrou, dentre outras coisas, que “a despeito dessas diferenças de mensuração e conceitualização, as análises que seguem são surpreendentemente consistentes *independentemente de como regiões sejam definidas e mensuradas.*” (LEMKE, 2010, p.36, grifo nosso). Assim, a adoção de critérios que definem e medem as regiões, está muito mais relacionada ao problema de pesquisa do que a um critério único, irrefutável (que parece, inclusive, nem existir).

Com relação ao segundo ponto, qual seja a análise sobre a potência regional estar pronta para assumir a liderança, este estudo faz uso de material bibliográfico. Sobre ostentar as capacidades necessárias para projeção de poder regional, utiliza-se tanto o indicador CINC (*Composite Indicator of National Capability*) quanto a posição relativa em termos de PIB da potência. É sabido que as análises referentes às capacidades geralmente utilizam indicadores tais como PIB, PIB per capita, porcentagem do PIB destinado à indústria bélica, porcentagem da população nas forças armadas, dentre outros.

Finalmente, no indicador ‘ser altamente influente em questões regionais’, são analisados dados comerciais, especificamente as participações dos cinco países nas exportações e importações de *commodities* dos vizinhos. Nesse caso, os dados são retirados do *United Nations Commodity Trade Statistics Database*.

Diferentemente do âmbito de análise dos *middle powers*, no qual as duas vertentes (neo-realista e neo-institucionalista)

são robustas, consolidadas e propõem diferentes definições para o termo, no caso do debate sobre potências regionais não se desenvolveu uma controvérsia sistemática entre as duas vertentes. Como mencionado, o RPN (Regional Powers Network) é o que mais aproxima de uma corrente, mas o debate está longe de ter o mesmo nível de consolidação que apresenta no nível sistêmico. Por isso, se apresentou, no primeiro caso, as duas visões e, no tocante ao nível regional, optou-se por apresentar apenas a elaboração do RPN, que não oferece um conjunto de indicadores que comporiam as capacidades necessárias para projeção de poder regional, mas afirma que tais indicadores devem referir-se a um conjunto de capacidades materiais. Em seu estudo sobre como comparar potências regionais, Nolte (2010) aponta que “um quadro analítico será desenvolvido que pode ser usado para observar Estados que são poderosos (em relação a seus recursos materiais ou recursos) em uma dada configuração geográfica regional e que tentam exercer a liderança neste cenário regional” (NOLTE, 2010, p.884). Prys, por sua vez, afirma que “o foco na preponderância relativa ao invés de força absoluta é importante, primeiro por causa das grandes diferenças entre as capacidades materiais de potências regionais em todo o mundo, e, segundo, porque é essa preponderância relativa sobre os estados vizinhos que importa nas relações regionais.” (PRYS, 2010, p.7).

Vale salientar que a utilização das capacidades materiais como um dos componentes de definição recai no fato de que, como mencionado anteriormente, os estudos regionais contemporâneos apontaram e criticaram as consequências negativas oriundas da separação teórica entre as abordagens estrutural e comportamental e trabalham, exatamente, a partir da união de vertentes, conforme elucidada Nolte (2010):

A utilidade das diferentes abordagens na análise de potências regionais depende do tema de pesquisa. A maioria das abordagens que visa conceituar uma potência regional combina diferentes abordagens de RI. Este é o caso de Maxi Schoeman, Oyvind Osterud, Stefan Schirm, meu próprio conceito analítico do poder regional ou a abordagem de Phil Nel, que combina fatores material, ideacional e institucional em sua análise (NOLTE, 2010b, p.6-7).

Assim sendo, na ausência de um conjunto já consagrado de indicadores, como se observou para o caso da classificação das potências no sistema internacional, existe uma margem teórica para a seleção dos indicadores de capacidades a serem utilizados, sendo que aspectos demográficos, econômicos e militares não devem ser ignorados. Nesse sentido, os indicadores população total, população urbana, produção de ferro e aço, PIB, consumo de energia, efetivo militar e as despesas militares apresentam-se como medidas razoáveis e suficientes. Isso porque o arcabouço teórico apenas determina que se deva analisar se a potência ostenta as capacidades necessárias para projeção de poder regional, sem especificar quais capacidades são estas.

Para manter a consistência analítica, é necessário que os dados sejam processados da mesma maneira, com as mesmas ponderações e conforme a mesma metodologia ao longo do período. É nesse sentido que a base de dados *National Material Capabilities* se faz útil. A base de dados é uma dentre inúmeras outras elaboradas no escopo do *Correlates of War Project*, fundado em 1963 por J. David Singer, um cientista político da Universidade de Michigan. Aquilo que foi inicialmente um projeto que visava

sistematicamente acumular conhecimento sobre a guerra, se tornou uma importante base de dados na pesquisa de indicadores, sobretudo aqueles relacionados ao poder e às capacidades materiais. O conjunto de dados do *National Material Capabilities* contém os valores anuais para a população total, população urbana, produção de ferro e aço, o consumo de energia, efetivo militar e as despesas militares de todos os Estados, desde 1816 até 2007. Além dos dados brutos, há também o *Composite Index of National Capability* (CINC), que é o índice elaborado a partir da agregação dessas seis variáveis, com todos os procedimentos metodológicos necessários. Em outras palavras, o CINC é um indicador de capacidade material. Ele não engloba, contudo, a variável PIB, também de grande importância para uma análise classificatória dos Estados. Assim sendo, paralelamente à análise do CINC, este estudo examina a posição relativa de cada um dos cinco países, dentro de suas respectivas regiões, quanto ao quesito PIB. Com relação ao quarto e último componente da definição do RPN de potência regional – ser altamente influente em questões regionais – são utilizados indicadores comerciais e de segurança. Após a exposição do enquadramento teórico e metodológico, prosseguir-se-á à seção de apresentação dos dados.

REGIME POLÍTICO

A terceira dimensão abordada refere-se à caracterização dos Estados como democracias ou não. A razão principal da inclusão dessa dimensão recai sobre as possibilidades de produção de arranjos cooperativos no ambiente internacional. A depender do arranjo institucional do Estado, por exemplo, no caso de ser uma democracia bicameral, o estabelecimento de acordos de cooperação é, ao

mesmo tempo, mais custoso por precisar considerar uma multiplicidade de interesses e por ser passível de reprovação parlamentar, e mais crível pelas mesmas razões, porém invertidas: como o acordo, uma vez aprovado no Parlamento já teria, presumivelmente, sido moldado conforme os vários interesses, a quebra desse acordo é mais custosa para o Estado e, assim, seu cumprimento mais provável (LEEDS, 1999). Por outro lado, quando se trata uma de autocracia, a baixa ou inexistente necessidade de diálogo interno e de posterior ratificação das ações internacionais, facilita o engajamento nas negociações internacionais, porém reduz a credibilidade perante os outros envolvidos no cumprimento daquilo acordado.

Assim, considerando o modelo proposto para análise da configuração da cooperação no IBAS e nos BRICS, faz-se mister a caracterização dos regimes políticos dos Estados envolvidos. Em síntese, o aparato interno de um Estado é altamente considerado por outro quando da decisão de engajamento em acordos e cooperação.

A análise da dimensão doméstica, aqui desenvolvida, engloba o conjunto do arranjo institucional interno aos países em tela e não remete exclusivamente ao processo de formulação de política externa e ratificação de decisões (PUTNAM, 1988).

Diferentemente das duas dimensões anteriormente analisadas – a sistêmica e a regional – que são objetos de extensa e inconclusa controvérsia no interior da disciplina de RI, a teoria contemporânea da democracia já produziu uma corrente *main stream*, que adota uma definição procedimental de democracia. Tal abordagem é aqui mobilizada para a análise dos regimes políticos domésticos – se autocráticos ou democráticos. Por esse motivo, o capítulo 4, que trata do tema, é mais sucinto do que os dois anteriores.

Uma vez que o intuito é avaliar e comparar os regimes políticos, a dimensão refere-se à classificação dos Estados a partir do conceito de poliarquia de Robert Dahl (2005). Em seu clássico, *Poliarquia: participação e oposição*, o autor utiliza duas consistentes categorias de análise básica que fundamentam o conceito de poliarquia: contestação pública e direito de participação. A primeira refere-se à disputa pelo poder político, enquanto a segunda envolve a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes. Com sua tipologia de regimes políticos (hegemonias fechadas, hegemonias inclusivas, oligarquias competitivas, poliarquias), torna-se possível a análise comparativa. Para tanto, os requisitos das poliarquias propostos por Dahl serão mobilizadas: liberdade de formar e aderir a organizações, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos disputarem apoio e votos, garantia de acesso a fontes alternativas de informação, eleições livres e idôneas, instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência. No capítulo 4, dedicado à análise dos regimes políticos dos países em tela, os dados são extraídos da literatura bem como da Freedom House, uma fundação estabelecida em 1941 e amplamente reconhecida por seu trabalho de produzir robustas análises e classificações dos países quanto à democracia.

O trato da questão da democracia recorrentemente traz à mente leiga a velha cena dos gregos na *polis* debatendo sobre a vida em comunidade de modo a permitir a plena participação de todos. A analogia simbiótica entre democracia e *polis* pouco traduz a realidade alguns 2.400 anos depois – se, por nada mais, porque a cidade-comunidade grega em nada se assemelhava ao Estado moderno. Concomitantemente, “é a democracia liberal,

não a democracia antiga, que se baseia na dissensão e na diversidade. Somos nós, e não os gregos, que descobrimos a forma de construir um sistema político com a *concordia discors*, com o consenso discordante” (SARTORI, 1994, p.49). Foi somente com o passar do tempo e com as contribuições importantes de grandes autores como Maquiavel, Rousseau, Locke, Weber, Tocqueville, Schumpeter, Madison, John Stuart Mill, Lijphart, Dahl, Sartori, dentre outros, que as comunidades políticas foram ganhando denominações e adquirindo robustez definicional. As formas de Estado, de governo, sistemas de governo e regimes políticos foram construídos, conceitual e politicamente, ao longo dos séculos. Entretanto, o fato de escritos políticos já datarem de alguns séculos, não significa que haja uma única teoria ou definição sobre democracia, sendo que a “teoria da democracia continua a ser sumamente insatisfatória, seja ela considerada de caráter essencialmente ético ou basicamente como uma tentativa de descrever o mundo real” (DAHL, 1989, p.9).

Uma discussão, ainda que sucinta, sobre regime político e democracia, requereria um percurso, mesmo que *en passant*, sobre as contribuições desses autores. Não é objetivo deste estudo proceder a tal discussão, sobretudo porque a ausência de uma única teoria e conceito de democracia não significa a escassez de propostas robustas e consolidadas de definição, ao contrário. Não há uma, mas várias teorias da democracia (DAHL, 1989).

Diferentemente, por exemplo, do debate conceitual sobre *middle power* - cuja incipiência ainda é sinônimo de falta de um conceito amplamente aceito e consolidado – no caso de *democracia*, a pluralidade é sinônimo de aperfeiçoamento e ajuste teórico e conceitual. Um exemplo é o caso da ideia de *participação*, que

foi incorporada à discussão nos anos 1960. Nesse sentido, considerando que o objetivo da seção é o de classificar Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia como sendo ou não democracias, é necessário tão somente optar por um arcabouço teórico consolidado que disponibilize indicadores necessários – ainda que, talvez, não suficientes – para analisar o regime político de um país. Ainda que Dahl não se proponha a “definir rigorosamente o termo democracia” (DAHL, 1989, p.11), parece razoável apoiar a análise nos argumentos de alguém que “sem risco de exagero (...) contribuiu decisivamente para definir os contornos do que hoje se entende por democracia” (LIMONGI, 2005, p.11).

Um dos grandes avanços de Dahl foi oferecer critérios claros e objetivos para classificar regimes políticos (LIMONGI, 2005), outra razão pela qual se utilizará de suas contribuições para analisar os cinco casos ora estudados. O autor apresenta a questão da democratização a partir de dois eixos - competição e participação – de modo a permitir a avaliação de quão próximo um regime está do ideal democrático. A competição refere-se à disputa pelo poder político enquanto que a participação política envolve a inclusão da maioria da população no processo de escolha dos líderes e governantes. Caso haja limitação a qualquer um desses aspectos, o regime observado não é democrático. Ao contrário, quanto maior a inclusão dos cidadãos no processo de escolha dos governantes e quanto mais grupos dentro de uma sociedade competirem pelo poder político, mais democrática é a sociedade.

Partindo do “pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (DAHL, 2005, p.25), o autor apresenta três condições necessárias, ainda que talvez não suficientes, à democracia:

(...) para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas: 1. De formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 2005, p.26).

Para que tais oportunidades existam para um grande número de pessoas, pressupõe-se que “as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias” - quais sejam:

1. Liberdade de formar e aderir a organizações;
2. Liberdade de expressão;
3. Direito de voto;
4. Elegibilidade para cargos públicos;
5. Direito de líderes políticos disputarem apoio;
- 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos;
6. Fontes alternativas de informação;
7. Eleições livres e idôneas;
8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência (DAHL, 2005, p.27).

É exatamente a ciência de que a amplitude dessas condições varia nos regimes que permite o estabelecimento de uma escala que viabiliza a comparação. Nesse espectro que possui a contestação e participação como dimensões analíticas, o autor apresenta quatro tipos de regimes: as hegemônias fechadas são

caracterizadas por baixas participação e competição; as hegemônias inclusivas são regimes nos quais a disputa pelo poder é baixa, mas a participação política é alta; as oligarquias competitivas possuem alta liberalização e baixa participação; e, por fim, nas poliarquias tanto a contestação quanto a inclusividade são altas. Vale ressaltar que, para o autor, poliarquia não é *sinônimo nem substituto* de democracia:

A democracia poderia ser concebida como um regime localizado no canto superior direito [*representação gráfica da poliarquia*]. Mas como ela pode envolver mais dimensões do que as duas [*participação e competição*] (...) e como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. (...) As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (AUTOR).

Dentre as importantes contribuições do autor está a constatação de que “foi a invenção da representação que permitiu a vigência da democracia nas sociedades contemporâneas, que são complexas e heterogêneas, compostas por milhões de pessoas e atravessadas por múltiplas clivagens e fontes plurais de formação de identidades coletivas” (ANASTASIA; NUNES, 2006, p.17).

Como mencionado anteriormente, a democracia é um tipo ideal e os regimes do mundo real estão mais ou menos próximos dele. Inclusive, realismo de Dahl é tido como uma de suas maiores contribuições para a Ciência Política: “Dahl é um dos mais importantes cientistas políticos do pós-guerra. (...) Entre outras razões, sua reflexão teórica não perde de vista o que se passa no mundo político habitado pelos cidadãos modernos” (LIMONGI, 2005, p.11).

COOPERAÇÃO

A corrente teórica institucionalista das Relações Internacionais tem como objeto de estudo a formação de instituições internacionais em um ambiente marcado por severos problemas inerentes à própria estrutura do sistema. Parte-se, então, do pressuposto de que o sistema internacional é anárquico. Essa premissa se refere estritamente à ausência de um governo comum que coordene as relações entre todos os Estados na política mundial. Para o institucionalismo, diferentemente da teoria realista, embora o ambiente internacional não conte com a presença de uma autoridade que governe as relações inter-estatais, as possibilidades de cooperação entre os atores existem e estão associadas diretamente à formação de regimes, instituições e organizações que têm como função coordenar suas relações.

Não é necessário grande esforço ou análise para perceber que muitas das relações são conflituosas e permeadas por grandes divergências de interesses das entidades soberanas. Entretanto, em inúmeros casos a divergência é também acompanhada por uma complementaridade de interesses. É exatamente por estarem predominantemente preocupados com seus próprios interesses

que, em certas situações¹⁵, os Estados abrem mão de tomarem decisões isolada e individualmente para que assim o façam coletivamente. “Há momentos em que o cálculo racional egoísta leva os atores a abandonarem a tomadas de decisões independentes em favor da tomada de decisão conjunta” (STEIN, 1990, p.45). Nesses casos, os atores optam por cooperar.

Por cooperação, não se supõe necessariamente que haja a possibilidade de total harmonia de interesses e preferências entre todos os atores internacionais. Como apontado por Keohane e Axerold (1985), “(...) a cooperação só pode ter lugar em situações que contenham uma mistura de conflitos de interesse e interesses complementares” (KEOHANE; AXEROLD, 1985, p.226). Não se propõe, aqui, que o fato de os Estados cooperarem elimina toda e qualquer divergência entre os mesmos. Diversas vertentes das Relações Internacionais procuram compreender e explicar exatamente a ordem embutida no *state of affairs*. Nas palavras de Keohane, “nós estudamos regimes internacionais porque estamos interessados em entender ordem na política internacional” (KEOHANE, 1982, 325).

Entretanto, mesmo que a existência de ordem seja algo reconhecido, ela não implica completa convergência de interesses, de comportamentos e de expectativas dos Estados. Similarmente, a completa divergência também não é a regra. Isso implica que a criação voluntária de aparatos que regularizem o comportamento e façam convergir as expectativas quanto a determinadas questões, se faz necessária e, quanto mais denso e interdependente o

15 Stein elabora duas circunstâncias sob as quais a escolha individual sem constrangimento provêm incentivos para a cooperação: dilemas de interesses comuns e dilemas de common aversion.

cenário no qual as interações entre os Estados ocorrem, maior a necessidade desses aparatos. Assim sendo, eles funcionam como algo que intervém¹⁶ nas relações que contêm, de um lado, os interesses relativos ao tema em questão e, de outro, o comportamento dos interessados. Regimes internacionais¹⁷ são, assim, respostas coletivas a problemas marcados pela interdependência e que, portanto, exigem cooperação para que sejam enfrentados.

Importante salientar que é recorrente entender regimes e instituições internacionais como sinônimos. De fato, toda a lógica e os fatores estruturantes que demandam tais aparatos são os mesmos, ou seja, regimes e instituições são decorrentes dos altos custos produzidos pelas falhas de mercado geradas pela interdependência. Regimes, juntamente com as instituições, são considerados mecanismos cooperativos capazes de fazer convergir o comportamento

16 “It is assumed that regimes could be conceived of as intervening variables standing between basic causal variables (most prominently, power and interests) and outcomes and behavior. (...) 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. (...) Thus, the second orientation, modified structuralism, sees regimes emerging and having a significant impact, but only under restrictive conditions.” (KRASNER, 1982, p.191-192)

17 Na definição de S. Krasner: implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given area of international relations. (1983, p.2) Na formulação de List & Rittberger, Whereas a treaty is a legal instrument stipulating rights and obligations, a regime is a social institution wherein stable patterns of behavior result from compliance with certain norms and rules, whether these are laid down in a legally binding instrument or not. Moreover, regimes are different from organizations. It is only organizations to which activities and a legal personality can be attributed. International organizations and regimes intersect where the former provide for the procedures of the latter. Note, finally, that regimes are created for specific issue areas, which are in turn part of larger, theoretically determined policy areas (1992, p.90).

dos atores por meio da alteração da estrutura de custos de determinados comportamentos. Entretanto, as instituições internacionais, conforme colocado por Koremenos; Lipson; Snidal, 2001, “são arranjos explícitos negociados entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem e/ou autorizam comportamentos”. Ou seja, também são arranjos cooperativos, no entanto, são arranjos somente *explícitos*. Os regimes internacionais podem ser arranjos implícitos ou explícitos. As instituições, portanto, são constrangimentos artificiais que modificam as interações e possuem como premissas a provisão de informação, a estabilização de expectativas e a alteração do padrão de custos de interações.

Posto isso, vale frisar que **não** é objetivo deste trabalho analisar a demanda pela criação daquilo que aqui se considera como sendo instituições (o Fórum IBAS e o Grupo BRICS), nem analisar os fatores estruturais que permeiam o ambiente de interação estratégica e exercem influência sobre o nível de cooperação entre os atores (problemas distributivos, incerteza e número de jogadores (KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001). O foco da proposta é analisar as condições da cooperação nessas instituições. Embora não haja nenhuma autoridade que governe o sistema internacional, bem como nenhuma autoridade que regule os agrupamentos de forma coercitiva, esses arranjos facilitam a coordenação dos comportamentos dos atores em busca da obtenção de resultados coletivos ótimos. É nesse sentido que este trabalho analisa o escopo dos agrupamentos IBAS e BRICS a partir da configuração da cooperação em cada um, a qual, por sua vez, será dada pela caracterização dos Estados nos três níveis anteriormente mencionados. Tal configuração se traduz em grau de institucionalização e agenda, ou seja, nas regras formais da coalizão e nos tópicos por ela tratados e pautados no sistema internacional.

Para a consecução dos objetivos da proposta, a partir do modelo de análise e da demarcação do objeto empírico, as estratégias metodológicas e de pesquisa utilizadas compreendem, inicialmente, um levantamento bibliográfico acerca dos construtos teóricos sobre *middle power*, líder regional e regime político. Na sequência, é realizado o levantamento e mapeamento de documentos oficiais (sites dos cinco governos e das organizações internacionais) relativos à classificação dos países segundo os três conceitos a partir das indicações apuradas no levantamento bibliográfico. Após a categorização documental tendo em vista os três níveis, analisa-se o conteúdo do material categorizado tendo em vista as categorias a serem mobilizadas para a classificação dos Estados nos três níveis. Em seguida, é feito um levantamento bibliográfico acerca dos construtos teóricos sobre cooperação e cooperação em agrupamentos, bem como sobre os agrupamentos IBAS e BRICS. Finalmente, procede à análise de conteúdo do material referente aos agrupamentos tendo em vista os indicadores da cooperação à luz da classificação dos Estados nos três níveis.

O trabalho está dividido em cinco capítulos além da Apresentação. O capítulo em tela objetivou esboçar o modelo analítico que informará a análise empírica. No Capítulo II é feita a análise de Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia no sistema internacional vis-à-vis suas classificações como sendo ou não *middle powers*, segundo as abordagens estrutural e comportamental. No Capítulo III a liderança regional entra em pauta e esses cinco países são submetidos à análise conforme os quatro indicadores apontados pela literatura como sendo aqueles que melhor definem uma potência regional. O Capítulo IV objetiva classificar Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia como sendo ou não

democracias. Concluídas as seções que tratam da variável independente, o Capítulo V se debruça sobre a análise da cooperação nos grupos IBAS e BRICS.

II

BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL: MIDDLE POWERS?

“The rise of newly powerful states is one of the classic ‘problems’ of international relations” (...) (IKENBERRY; WRIGHT, 2008, p.4).

Um dos problemas abordados por este trabalho tem sido examinado por estudiosos há aproximadamente quatro séculos: a classificação e gradação dos Estados no ambiente internacional. Anteriormente ao estabelecimento do atual sistema de Estados, a classificação já era um tema em tela para os intelectuais. Giovanni Botero (1544-1617) foi um dos que tratou a questão, possivelmente um dos que mais contribuiu por conta de sua obra *Ragion di stato* em 1589. O autor foi pioneiro em desenvolver e atribuir sentido à hierarquização das unidades políticas *vis-à-vis* o ambiente internacional. Martin Wight (1913-1972), importante teórico das Relações Internacionais, precursor de toda uma corrente no campo, em sua clássica obra de 1978, *A Política do Poder*, salientou que “(...) não descobri ninguém anterior a Botero que tenha apresentado uma classificação internacional das potências, e que tenha dado substância à categoria

de potência intermediária” (WIGHT, 2002, p.314). No original, o autor utiliza o termo *middle power*, aludindo ao que Botero, em 1589, denominou *mezano, mediocre*¹⁸.

Na contemporaneidade, pensar na classificação dos Estados à luz do ordenamento internacional deriva da mesma simples constatação que movia pensadores há séculos: o “simples reconhecimento de que existem estados de diferentes tipos e magnitudes” (WIGHT, 2002, p.311) e isso implica diferentes (possibilidades de) atuações perante os demais. Tal reconhecimento, assim como sua aplicação e teorização, ganhou proeminência com o passar dos séculos, das décadas e, mais recentemente, dos anos¹⁹. Na época do império napoleônico, inclusive alguns anos antes do Golpe de 18 de Brumário, o reconhecimento das diferenças entrou definitivamente para a cena política internacional. A graduação dos Estados seria um tema central pouco mais de quinze anos depois, no Congresso de Viena, 1814-1815, de modo que a distinção entre grandes potências, potências intermediárias e pequenas, permearia a história não somente na “Era das Revoluções”, 1789-1848, (HOBSBAWM, 1977), mas em toda

18 Ver seção de *middle power* para maiores informações.

19 Como pode ser observado no decorrer do livro, é notável o crescimento da literatura referente às potências, sobretudo nas últimas duas décadas. Esse fenômeno está íntimo e diretamente relacionado à configuração do (des) equilíbrio de poder no sistema, de modo que em tempos de estabilidade, como, por exemplo, após o Congresso de Viena e as duas Grandes Guerras, a produção acadêmica é notadamente menor. Em tempos de rearranjo de forças, como no caso das duas últimas décadas, o cenário altera. Essa ocorrência talvez possa encontrar fundamento na observação de Martin Wight (2002): “as potências médias surgem quando estão sendo revistas as qualificações necessárias para que se atinja o *status* de grande potência. O número de potências médias varia inversamente em relação ao das grandes potências.” (p.49).

a vida política internacional subsequente – na Guerra Franco-Prussiana (1870-1971), nas Conferências de Haia (1899 e 1907), nas duas grande guerras mundiais, na criação da Liga das Nações, na própria Conferência de São Francisco, em 1945, que criou a ONU e “legitimou” novamente o reconhecimento das diferenças entre Estados, na Guerra Fria e no fim desta, que culminou em um novo reordenamento de forças no mundo e na reclassificação dos atores envolvidos na vida política internacional.

Fato é que, desde o surgimento do sistema de Estados, as relações internacionais desses atores são fundamentalmente marcadas por suas ascensões e quedas a diferentes *status* (de hegemônicas passaram a ser grandes potências, de potências médias se tornam grande etc)²⁰, com as devidas variações a depender do critério de classificação²¹.

As construções teóricas referentes à classificação dos Estados, contudo, não acompanharam os eventos históricos com a mesma celeridade. Após a introdução do tema por Botero, em 1589, muito se avançou teórica e analiticamente no tocante às grandes potências, bem como em “prescrições”

20 São raros, se é que existem, casos de pequenas potências que ascenderam ao patamar de potências intermediárias. Países que não eram, em um dado momento, considerados como potências médias eram, pelo menos, grandes potências regionais, por exemplo, o Brasil, a África do Sul, Egito, Argentina e Arábia Saudita (WIGHT, 2002, p.47).

21 Notadamente, no caso da Guerra Fria, um critério que considere, por exemplo, o Canadá, Austrália, Brasil, México, Polônia, Holanda e Bélgica como potências médias (WIGHT, 2002, p.48), não pode dispor somente de uma distinção tripartite (grandes potências, potências médias e pequenas) uma vez que daí derivariam complicados problemas classificatórios para incluir, por exemplo, a França, Alemanha e Inglaterra que não eram as grandes potências, mas certamente não seriam médias comparativamente aos supracitados.

para ascensão de pequenas potências – ambos os conceitos já bem definidos e trabalhados. Entretanto, até o presente, não há uma definição precisa e, porque não dizer amplamente aceita, de potência média. Como bem salientou Wight, “de fato, é mais difícil distinguir potências médias do que grandes potências (...)” (WIGHT, 2002, p.49). Como se verá abaixo, os esforços analíticos têm crescido progressivamente ao longo dos últimos anos. Entretanto, o debate prossegue, não havendo, ainda, um consenso sobre o que de fato caracteriza um *middle power*. Como aponta Hurrell,

Muitas pessoas têm tentado construir uma teoria de potências médias mas sem sucesso visível. Por um lado, tem-se revelado muito difícil decidir quais devem ser os atributos comuns de potências médias e quais Estados devem ser incluídos na categoria. Por outro lado, tem-se revelado mais difícil ainda associar um conjunto de atributos compartilhados plausíveis (PNB, recursos militares etc) com padrões comuns de comportamento externo. Supostas potências médias acabam sendo um grupo sujeito a uma grande variedade de circunstâncias externas (HURRELL, 2000, p.1).

Com o progresso da busca por uma definição, a partir de meados do século passado, o campo começou a ganhar substância e dois caminhos distintos foram sendo traçados: um marcado por uma tendência em associar um conjunto de capacidades que abrangem variáveis econômicas e de segurança, conformando uma visão mais sistêmica do debate, e outro mais associado à política externa com foco nas iniciativas diplomáticas, no

comportamento, no papel desempenhado por estes Estados localizados no extrato intermediário da gradação internacional de poder²². Assim sendo, o objetivo do presente capítulo, conforme exposto anteriormente, é analisar os *status* de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no âmbito internacional à luz de ambas as vertentes. Em outras palavras, esta seção visa apresentar a classificação dos Estados como *sendo* ou *não* potências intermediárias e, em razão da inexistência de uma definição consensual para o termo fazer uma análise a partir das duas abordagens.

AS POTÊNCIAS E SUAS CAPACIDADES

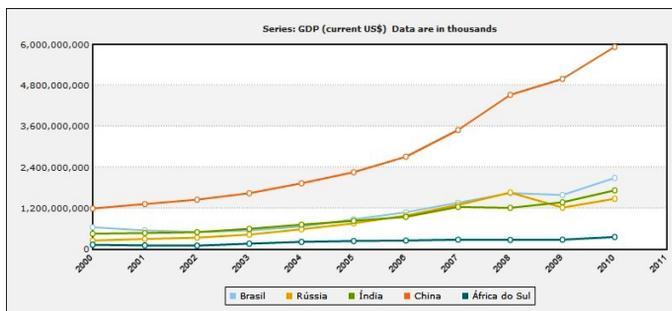
Como discorrido no Capítulo I, a imprecisão de definição permeia o debate sobre *middle powers*. Isso é algo sabido e reconhecido. A constatação, contudo, não impede a utilização do arcabouço já existente, nem tampouco inviabiliza pesquisas – ao contrário, as estimula. Neste trabalho não é diferente. Uma vez reconhecida a inexistência de um conceito irrefutável, serão mobilizados os avanços já obtidos em ambas as abordagens (estrutural e comportamental) para tentar compreender um pouco mais a

22 Vale frisar que na década de 1940 dois autores, Brooke Claxton (1944) e Lionel Gelber (1946), trabalharam o conceito de *middle power* à luz do modelo funcionalista, mas, possivelmente em razão da falta de robustez teórica, esta abordagem não se revelou como um vertente no tema e, assim, não será tratada neste trabalho. Ver Huelsz, Cornelia, (2009), 'Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil', Unpublished PhD Thesis, University of Manchester. Gelber, Lionel (1946) 'Canada's New Stature', *Foreign Affairs*, No.24, pp.277-289. Claxton, Brooke (1944) 'The Place of Canada in Post-War Organization', *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 10(4), pp.409-421.

tela internacional da primeira década do século XXI. A seguir, mais especificamente, são utilizadas as contribuições em voga na vertente estrutural ora apresentada para verificar se Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul podem ser considerados potências intermediárias. Assim sendo, é realizada a análise daquilo identificado como “denominador comum” da abordagem para classificar os Estados: PIB, PIB per capita, gasto militar, gasto militar em relação ao PIB, população, território, efetivo total das forças armadas, efetivo das forças armadas em relação à força de trabalho total, exportação de armas e detenção de armamento nuclear.

O indicador PIB talvez seja o de menor surpresa quando se procede a uma análise desses cinco países. O gráfico 1 apresenta um conjunto de situações, – esperadas ou sabidas, e uma peculiaridade que merece especial atenção. No primeiro caso tem-se a “não-surpreendente” taxa de crescimento do PIB da China e o “baixo fôlego” da África do Sul em relação aos demais. É interessante observar a relativa proximidade dos cinco em 2000 e como as trajetórias tomam rumos distintos ao longo da década. A Rússia merece atenção especial na leitura do indicador. De uma situação de quase igualdade com a África do Sul no início da década, o país adquire progressivo fôlego econômico a ponto de se igualar ao Brasil e à Índia, ultrapassando esta entre 2007 e final de 2008. Ou seja, enquanto Brasil e Índia crescem a taxas relativamente contínuas, a Rússia tem uma variação de crescimento comparativamente maior.

Gráfico 1 – PIB (em US\$, em 1.000)

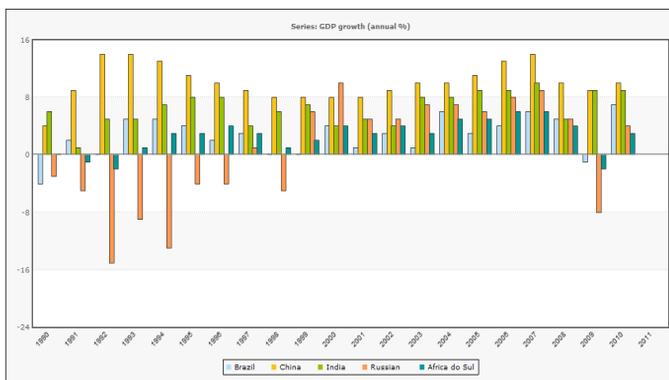


Fonte: WORLD BANK, 2011.

Esta maior capacidade de alavancagem econômica é acentuada quando se observa e compara o desempenho diante da crise financeira internacional. O Brasil foi pouco impactado – vide o crescimento de 2007 para 2008, relativa queda entre 2008 e 2009 e nova ascensão em 2009-2010. Pode-se dizer que, em termos de PIB, a Índia não sofreu nenhum impacto, conforme mostra a fraca, porém, ascendente taxa de crescimento entre 2007-2010. Contudo, esse não foi o contexto vivenciado pela Rússia. Dos três, ela foi a que mais sofreu o impacto da crise. De uma relativa igualdade no início de 2007, o PIB russo passa por notável expansão durante o ano e, em 2008, sofre queda expressiva, situando-se, em 2009, abaixo dos demais. Bastou o ano 2009-2010 para que a Rússia – ainda que com *valores* menores que os do Brasil e da Índia – apresentasse taxa de variação de crescimento ascendente e semelhante aos dois, como pode ser visto na curvatura similar dos três durante o ano de 2009. Em outras palavras, a Rússia possui maior capacidade de recuperação do que o Brasil e a Índia. Para elucidar esse importante ponto, incluiu-se um conjunto de dados

paralelos àqueles elencados para análise nesta seção. Conforme se pode ver nas taxas de crescimento anual do PIB, a Rússia sai de índices impressionantemente negativos na década de 90 – fruto de sua queda como pólo de poder –, para uma situação ligeiramente positiva em 1997, nova queda quando da crise dos Tigres Asiáticos e um surpreendente recuperação que chega a superar a China no início da década de 2000. Após percorrer oito anos de crescimento, a crise da década de 2000 novamente a leva para um quadro negativo de aproximadamente 8% e nova recuperação no ano seguinte. Para uma análise e caracterização de um país como potência no sistema internacional, esse tipo de fator deve ser levado em consideração.

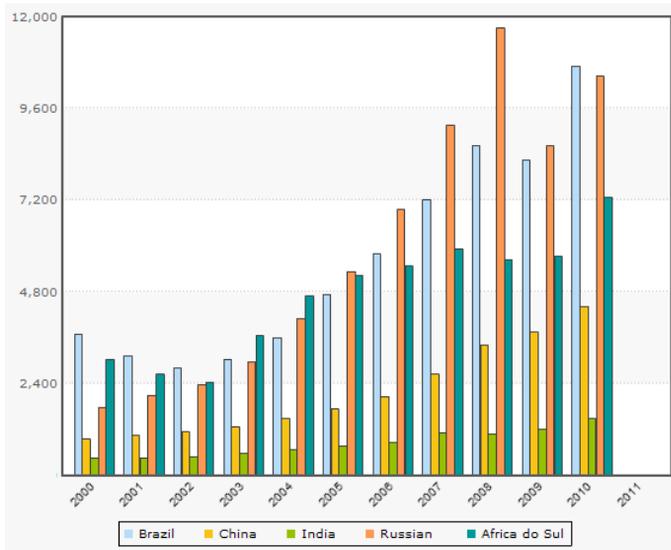
Gráfico 2 – Taxa anual de crescimento do PIB (%)



Fonte: WORLD BANK, 2011.

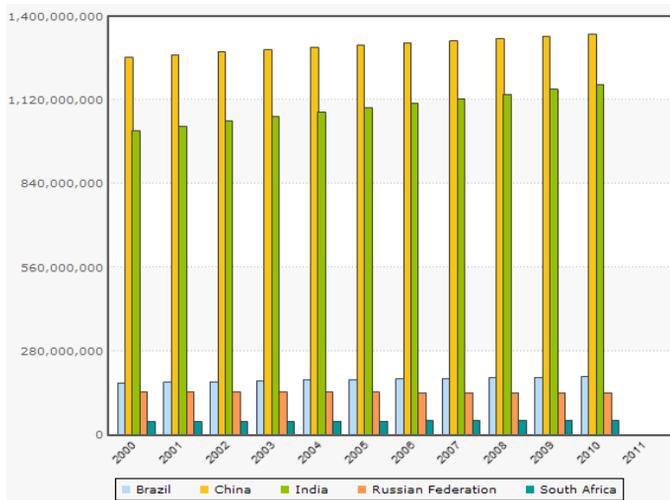
No tocante ao PIB *per capita*, conforme apresentado no gráfico 3, observa-se a preponderância russa e brasileira. Como seria de se esperar, os menores indicadores são de China e Índia – dados *per capita*, no geral, deslocam esses países para as posições finais de classificação em razão de possuírem, respectivamente, a primeira e a segunda maiores populações do mundo. Na realidade, esses países respondem por mais de um terço da população da Terra. Do total aproximado de 7 bilhões de pessoas, 2,520 bilhões foram contabilizados nos dois países em 2011, conforme se pode observar no gráfico 3.

Gráfico 3 - PIB per capita (em US\$)



Fonte: WORLD BANK, 2011.

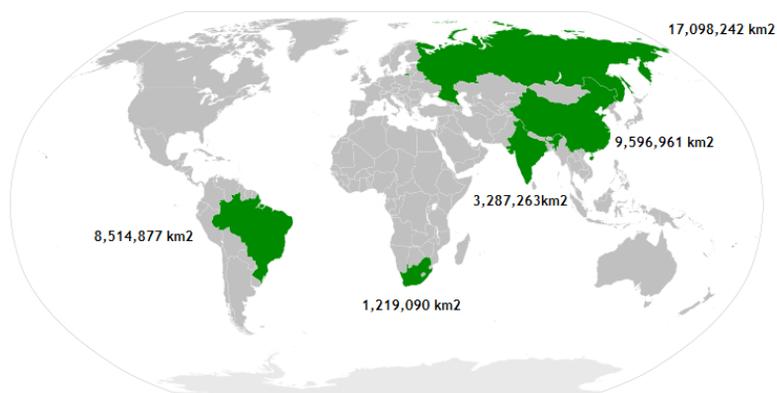
Gráfico 4 – População dos cinco países



Fonte: WORLD BANK, 2011.

As vastas populações de China e Índia estão distribuídas no quarto e sétimo maiores territórios do mundo, respectivamente. Dentre os cinco países analisados, o de menor população (gráfico 4) é também o que detêm menor território – a África do Sul ocupa a 25^a. Posição em termos de extensão territorial, sendo o único dentre os cinco que não se encontra entre os sete primeiros colocados. O Brasil, por sua vez, é o quinto maior país do mundo. A Rússia possui majestosamente o primeiro lugar.

Mapa 1 – Território dos cinco países (em km²)



Fonte: Elaboração da autora com dados do CIA World Factbook, 2012.

Tabela 1 – Posição dos países segundo extensão territorial (em km²)

Posição	País	Extensão territorial
1º	Rússia	17,098,242
2º	Canadá	9,984,670
3º	Estados Unidos	9,826,675
4º	China	9,596,961
5º	Brasil	8,514,877
6º	Austrália	7,741,220
7º	Índia	3,287,263
25º	África do Sul	1,219,090

Fonte: Elaboração da autora.

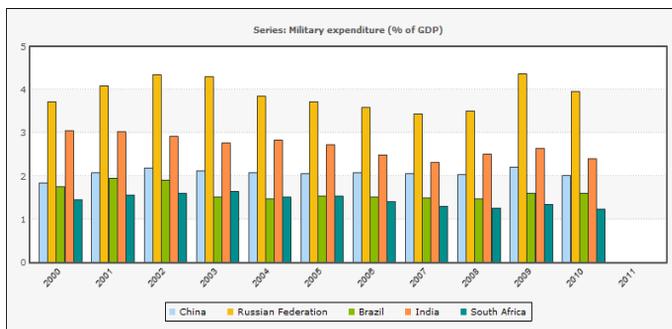
No conjunto de indicadores referentes à segurança, os dados também são interessantes. Conforme apontado nesta seção, para uma análise consistente da classificação internacional de poder dos países – sobretudo para a vertente estrutural – os indicadores

bélicos são de grande valia. No tocante ao gasto militar de Brasil, Índia, África do Sul, Rússia e China em termos percentuais do PIB, é possível observar a preponderância russa que, ao longo da década, manteve uma média expressiva de 4% de dispêndio nesse setor. Apenas para efeito de balizamento comparativo, o dispêndio dos Estados Unidos (que respondem por 43% dos gastos militares mundiais), é de 4.8% de seu PIB²³.

Na sequência, tem-se a Índia com uma média de 2.7% do PIB destinado a recursos militares. Interessante notar que o país apresenta trajetória nitidamente decrescente ao longo da década. Por fim, com relativa continuidade no percentual gasto, África do Sul e Brasil apresentam as menores taxas dos cinco países e a China está em uma posição intermediária. Esse cenário, contudo, sofre alterações quando se considera o valor absoluto que cada país destina à questão militar (gráfico 6). A preponderância chinesa é inquestionável, seguida pelo antigo pólo de poder mundial. Note-se que, à exceção da África do Sul, os demais países estão em situação de relativa igualdade no início da década. A Rússia não seguiu o mesmo nível de ascendência chinesa, porém, já em 2002, ela começa a se distanciar progressivamente do terceiro colocado (Índia).

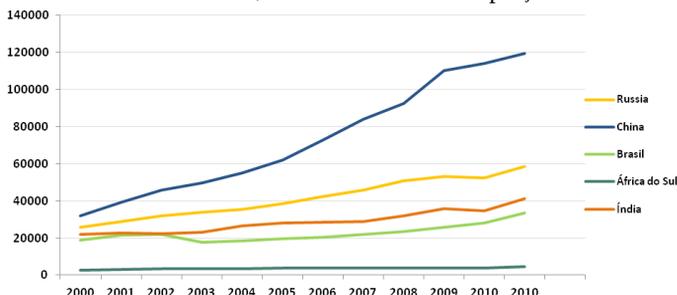
23 SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security.

Gráfico 5 - Gasto Militar (em % do PIB)



Fonte: WORLD BANK, 2011.

Gráfico 6 – Gasto militar (em milhões de US\$, a preço corrente 2009)

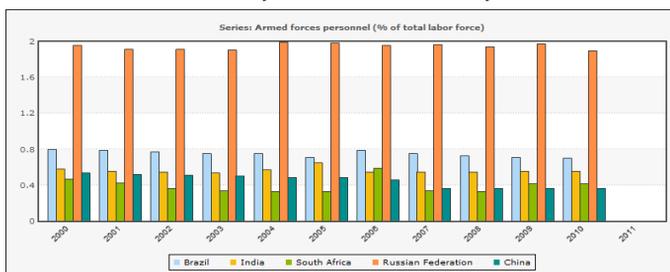


Fonte: Elaboração da autora com dados extraídos do SIPRI.

No tocante à composição das forças em relação ao total da força de trabalho nacional, é possível observar não somente a discrepância russa em relação aos demais, mas como essa discrepância é constante (média de quase 2% ao longo de toda a década). Naturalmente, em razão da diferença de população da Rússia em relação à China e Índia (aproximadamente 6 vezes maior em ambos os casos), em termos absolutos ambas possuem

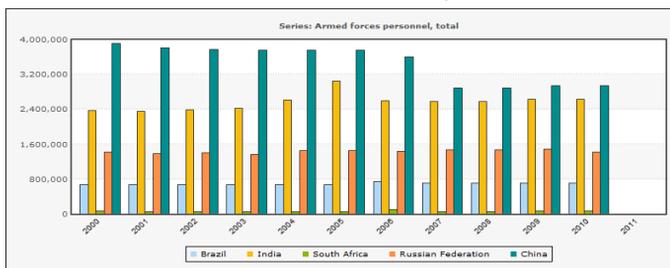
um quantitativo maior, com notável vantagem chinesa (ver gráfico 7, abaixo). Entretanto, enquanto nenhuma das outras quatro nações possui sequer 1% de sua força de trabalho nas forças armadas, a Rússia mantém um patamar médio que é mais do que o dobro das demais.

Gráfico 7 - Efetivo de forças armadas (% da força de trabalho total)



Fonte: WORLD BANK, 2011.

Gráfico 8 – Efetivo total de forças armadas

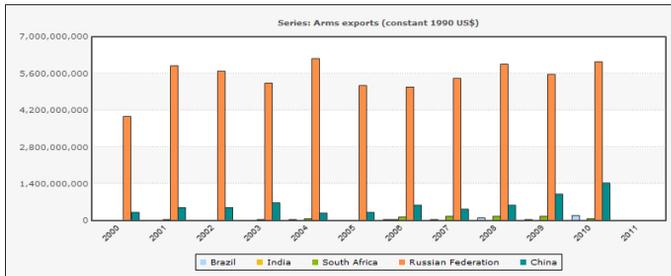


Fonte: WORLD BANK, 2011.

Outra forma importante de se avaliar a preponderância de um Estado em uma temática é por meio da exportação de bens ou serviços a ela referentes. Altas taxas de exportação significam que não somente o país possui um domínio interno daquele processo

produtivo, mas, também, que ele conseguiu atingir tal taxa de produtividade, tornando aquele bem ou serviço competitivo no mercado internacional. A discrepância russa no quesito exportação de armas é tamanha que implica em uma distância significativa relativamente aos demais. É possível pensar que esse fato fosse esperado em razão de o país ter sido, por meio século, um dos pólos de poder do mundo e, com o fim da bipolaridade, a exportação do arsenal e de tudo que foi acumulado durante este tempo seria um curso de ação quase natural. Tal pensamento estaria correto não fosse pelo fato de que as taxas de exportação de armas da Rússia crescem com o tempo. Além da discrepância russa, dois outros fatores são importantes de serem lidos no gráfico 9: (1) a China apresenta taxas crescentes e em um espaço de tempo bastante curto (mais do que dobrou entre 2008 – 2010) e, (2) os países que compõem o IBAS são absolutamente inexpressivos nesse importante quesito.

Gráfico 9 – Exportação de armas (US\$, a preço corrente de 1990)



Fonte: WORLD BANK, 2011.

Finalmente, uma vez perpassados aspectos econômicos, geográficos, demográficos e militares, um elemento final de crucial importância quando se procede à classificação internacional de países - sobretudo no tocante às capacidades -, é a posse de

armamento nuclear. Conforme se pode observar na tabela 1, três dos cinco países estudados são detentores de armamento nuclear. Entretanto, a informação não pode ser considerada de forma crua.

Como definido pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) de 1968, apenas cinco Estados no mundo são detentores legalmente reconhecidos dos artefatos: Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Rússia. Segundo o SIPRI e seu estudo sobre *World Nuclear Force*²⁴, esses Estados estão empregando novos sistemas nucleares ou já anunciaram sua intenção de assim proceder, bem como nenhum parece estar preparado para abdicar de seu arsenal. A Índia, por sua vez, a despeito de possuir armamento *de facto* e de continuar a produzir novos mísseis balísticos, não é signatária do TNP (juntamente com Paquistão e Israel). Para além das inúmeras questões relativas à segurança internacional oriundas dessas poses – questões que não são objeto deste estudo – cabe aqui ressaltar exclusivamente a diferença de capacidades entre os países, independentemente de qualquer julgamento de valor ou (de) mérito.

Nesse sentido, conforme se pode observar na tabela 2, a capacidade nuclear da Rússia é muito maior do que de qualquer outro dos quatro países estudados. Na realidade, no mundo, ela se equipara somente à dos Estados Unidos.

24 SIPRI Yearbook, KILE, 2012.

Tabela 2 – Armamento nuclear, janeiro de 2012 (valores aproximados)

País	Ano do primeiro teste nuclear	Ogivas entregues	Outras ogivas	Inventário total
Estados Unidos	1945	2 150	5 850	~8 000
Rússia	1949	1 800	8 200	~10 000
Reino Unido	1952	160	65	225
França	1960	290	10	~300
China	1964	..	200	~240
Índia	1974	..	80-100	80-100
Paquistão	1998	..	90-110	90-110
Israel	~80	~ 80
Coreia do Norte	2006	?
Total		~4400	~14600	~19000

Fonte: SIPRI Yearbook 2012.

Por contraste, nesse quesito, China e Índia apresentam capacidades mais próximas. No entanto, em se tratando de detenção de armamento nuclear, um país que possua o dobro da capacidade de outro não pode ser classificado na mesma categoria a que pertence este último. A China, com suas aproximadas 200 unidades de outras formas de ogivas e com um inventário total de 240, está na faixa do Reino Unido e França. A Índia se encontra no patamar de Paquistão e Israel, com seu inventário total que não ultrapassa 100 unidades. O Brasil e a África do Sul encerraram seus programas nucleares na década de 1990. Em uma perspectiva que considera as capacidades dos países para classificá-los, esse posicionamento é de extrema importância.

Os dados apresentados possibilitam inferir algumas conclusões. Vale observar que nenhum dos cinco países ocupa a primeira posição em todos os quesitos sob análise. Ademais, o mesmo

vale para a ocupação da última posição, que também apresenta revezamento entre os países. Em segundo lugar, Brasil, Índia e África do Sul não são os primeiros colocados em nenhum indicador, ocupam sempre posição intermediária comparativamente à Rússia e à China.

Tabela 3 – Classificação dos países segundo desempenho médio nos indicadores na década²⁵

	Brasil	África do Sul	Índia	China	Rússia
PIB	2	5	3	1 +++	4
PIB per capita	2	3	5	4	1
População	3	5	2	1	4
Território	3	5	4	2	1+
Gasto militar (% PIB)	4	5	2	3	1
Gasto militar total	4	5	3	1+	2
Efetivo de forças armadas (% força de trabalho total)	2	5	3	4	1++
Efetivo total de forças armadas	4	-	2	1	3
Exportação de armas	-	-	-	2	1+++
Armamento nuclear	*	*	3	2	1+++

Fonte: Elaboração da autora.

25 Para ranquear os países nos indicadores, utilizou-se uma fórmula básica para comparação. Após calculada a média (m) do país em cada indicador (i) durante a década (ano t_1 , t_2 , m), $m = \frac{i_{t_1} + i_{t_2} + i_{m}}{t}$, dividiu-se a média do primeiro lugar pelo segundo, subtraiu a base e multiplicou por 100, obtendo a taxa de diferença (x).

+ A taxa de diferença para o segundo lugar é $50\% > x \leq 100\%$.

++ A taxa de diferença para o segundo lugar é $100\% > x \leq 150\%$.

+++ A taxa de diferença para o segundo lugar é $x > 150\%$.

- Significa que, comparativamente, o país é inexpressivo no indicador.

* Não possui

Nos indicadores nos quais há maior discrepância entre os países, China ou Rússia ocupam por ampla margem o primeiro lugar, a saber: no quesito PIB (China em 1º), população (China em 1º), território (Rússia em 1º e China em 2º), gasto militar em porcentagem do PIB (Rússia em 1º), gasto militar total (China em 1º e Rússia em 2º), efetivo de forças armadas como porcentagem da força de trabalho total do país (Rússia em 1º), exportação de armas (Rússia em 1º) e posse de armamento nuclear (Rússia em 1º). Nos indicadores em que a discrepância é menor, ambas ocupam os primeiros lugares sendo a segunda colocação ocupada por Brasil ou Índia: PIB per capita, Rússia em 1º e Brasil em 2º; gasto militar em porcentagem do PIB, Rússia em 1º e Índia em 2º; efetivo total de forças armadas, China em 1º e Índia em 2º. Ou seja, em mais da metade dos indicadores, um dos dois países possui notável proeminência. Importante salientar que não se considera aqui “distinções” entre os conjuntos de indicadores, ou seja, não foram atribuídos pesos distintos para cada um – por exemplo, o efetivo de forças armadas como porcentagem da força de trabalho total do país é considerada uma capacidade de igual importância à detenção de armamento nuclear. Para um realista, isto constitui um pecado mortal. Na realidade, não é preciso ser adepto de uma corrente teórica para “pressentir” que as capacidades possuem importâncias distintas no conjunto de capacidades de um Estado. Contudo, tal distinção não altera as conclusões auferidas

A partir desse cenário, a principal conclusão se apresenta. Brasil, Índia e África do Sul ocupam posição semelhante na graduação internacional de poder, enquanto que China e Rússia claramente estão em outro patamar relativamente aos três. Os três “países do Sul” podem ser classificados como *middle powers*; os dois gigantes (Rússia e China) podem ser considerados *great powers*.

É importante salientar que classificá-las como grandes potências não quer dizer que elas estejam necessariamente no mesmo patamar ocupado pelos Estados Unidos, de grande hegêmona. Classificar Rússia e China como grandes potências significa exclusivamente afirmar que, em termos de *capabilities*, elas não estão no mesmo patamar que Brasil, Índia e África do Sul, conforme se observa nos dados.

Por não ser foco deste trabalho a comparação com outros Estados, não se procedeu à análise de indicadores de países como França, Alemanha e Reino Unido. O único conjunto de dados que inclui dois deles (França e Reino Unido), qual seja, a posse de armamento nuclear, apresenta um elemento de um grande cenário que pode ser usado como base para um pensamento merecedor de futura exploração: em termos de capacidades, não estariam, China e Rússia, muito mais próximas de países como França, Alemanha e Reino Unido? Esses cinco países, possivelmente junto com outros, não comporiam o grupo das grandes potências do sistema internacional?

A seguir é apresentada a trajetória que busca classificar Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia como sendo ou não *middle powers*, agora conforme a vertente comportamental.

AS POTÊNCIAS E SEUS COMPORTAMENTOS

Nesta seção proceder-se-á à análise das potências e seus comportamentos na OMC e em *peacekeeping operations* (PKOs).

ANÁLISE DAS POTÊNCIAS E SEUS COMPORTAMENTOS – O CASO DA OMC

O Brasil, a Índia e a África do Sul tiveram importantes similaridades em suas trajetórias no tocante às suas políticas comerciais. Os três países foram membros fundadores do acordo do GATT (*General Agreement Trade and Tariff*) de 1948, ou seja, estão inseridos no sistema multilateral de comércio desde os seus primórdios. Além disso, os três adotaram programas de substituição de importações como política de desenvolvimento econômico e promoveram a abertura comercial (e as demais políticas neoliberais) no início dos anos de 1990. Existiram, contudo, importantes diferenças no processo de abertura comercial desses países. Na Índia, a grande crise do balanço de pagamentos de 1991 determinou o início e a forma, que para alguns grupos domésticos foi pouco negociada, da política de abertura comercial. O fator que determinou a abertura comercial na África do Sul foi o fim do regime do *apartheid*, em 1994, que reintegrou o país no sistema internacional depois de décadas de isolamento político e econômico. Por fim, no Brasil, a abertura comercial e a execução das demais reformas neoliberais aconteceram no bojo do processo de redemocratização, de forma gradual e em alguma medida negociada com a sociedade por ocasião do governo Collor (1990).

Diferentemente desses três países, a China se tornou membro da OMC em 11 de dezembro de 2001, na Conferência Ministerial de Doha, com a aprovação formal de um acordo sobre os termos do acesso chinês. Doravante, a China, através de seus governantes e guiados pelos termos do acordo, adotou um conjunto de medidas que visava: (1) remoção de barreiras comerciais e abertura de mercado para empresas estrangeiras tanto em

setores produtivos quanto nos serviços; (2) revisão e reformulação de sua estrutura legal objetivando maior transparência e previsibilidade nos negócios e transações comerciais com o exterior; (3) cumprir as obrigações inerentes ao ingresso na OMC como um membro efetivo. Isso significou sua adaptação a mais de vinte acordos multilaterais existentes no âmbito da OMC a começar por seus princípios centrais.

Ainda mais destoante desses quatro países é o caso russo. A Federação da Rússia ingressou há pouco, em agosto de 2012. O *Working Party on the Accession of the Russian Federation* completou seu mandato em 10 de novembro de 2011 e a Oitava Conferência Ministerial aprovou o *Accession Package of the Russian Federation* em 16 de dezembro do mesmo ano. .

O próprio pertencimento à organização oferece um panorama analítico inicial no tocante à consideração dos cinco países como *middle power vis-à-vis* à abordagem comportamental. Enquanto que para Índia, Brasil e África do Sul, o pertencimento ao regime multilateral de comércio é algo de grande importância (CAMPOS, T. L. C., 2008), para China e Rússia a importância parece possuir gradação menor. Notadamente, estes dois não atuavam via GATT até 1995 e nem via OMC nos anos seguintes – no caso da Rússia, até o presente. Em outras palavras, a atuação de China e Rússia no mais importante fórum multilateral da política internacional é baixa e nula, respectivamente²⁶.

26 Mais importante se considerarmos, como dita o arcabouço teórico, as agendas secundárias, ou seja, outras que não a de segurança. Não é objetivo desta proposta proceder ao questionamento da “hierarquia” das agendas na política internacional. Restringirmo-nos, por ora, aos preceitos teóricos da abordagem teórica comportamental de *middle powers* cujo pressuposto é a análise de agendas secundárias, conforme elucidado anteriormente.

Conforme se pode observar na Tabela 4, Brasil e África do Sul fazem extenso uso de coalizões na OMC.

Tabela 4 – Grupos aos quais pertencem nas negociações na OMC

Brasil	África do Sul	Índia	China	Rússia
Mercosul	ACP			
Grupo Cairns	Grupo africano			
G-20	G-90	G-20	G-20	
NAMA-11	Grupo Cairns	G-33	G-33	
FANs (Friends of A-D Negotiations)	G-20	NAMA-11	“W52” sponsors	
“W52” sponsors	NAMA-11	“W52” sponsors	APEC *	
	“W52” sponsors		Recent new members (RAMs) *	
	Joint proposal (in intellectual property)			
7	8	4	5*	0

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do WORLD TRADE ORGANIZATION, 2011.

A Rússia, por outro lado, enquanto membro recém ingresso não pertence a nenhuma coalizão. Enquanto a Índia pertence a quatro agrupamentos, a China pertence a cinco. Nesse último caso, contudo, duas ressalvas são importantes. Um dos agrupamentos ao qual a China pertence é a APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) que, juntamente com o Mercosul, são os únicos dois grupos dentre os listados que são “externos à OMC”, ou seja, que foram formados fora do âmbito da organização. O Mercosul é uma união aduaneira, terceiro estágio dos quatro que compõem a escala de integração comercial (Zona de Preferências Tarifárias, Zona de Livre Comércio, União Aduaneira, União Econômica e Monetária). A APEC, por seu turno, a despeito de dialogar sobre vários tópicos, não é sequer uma zona de preferências tarifárias. O grupo é um fórum que se orgulha de ser

o único agrupamento inter-governamental no mundo operando com base em compromissos não vinculativos, um diálogo aberto e respeito igual para as opiniões de todos os participantes. Ao contrário da OMC ou de outros organismos multilaterais de comércio, a APEC não tem obrigações decorrentes de tratados exigidas de seus participantes. As decisões tomadas no âmbito da APEC são tomadas por consenso e os compromissos são assumidos numa base voluntária (APEC, 2011).

Pelas razões elencadas acima, há de se questionar se a APEC pode ser considerada, na OMC, uma coalizão. Em outras palavras, ou se tem grupos formados a partir de posicionamentos comuns em determinadas agendas ou se tem grupo que não possuem agendas comuns, mas que são formados a partir de regras compromissais. Essas duas alternativas são dois importantes motores das negociações em coalizões. A APEC não possui nenhum dos dois.

A segunda ressalva, no caso da China, refere-se ao agrupamento *Recent new members (RAMs)* que alude tão somente aos países que negociaram e ascenderam à OMC depois de 1995 e que, portanto, “buscam menos compromisso nas negociações em razão da liberalização que realizaram como parte de seus acordos de pertencimento.” (*World Trade Organization*, 2012). O grupo não possui uma agenda específica não formando, portanto, uma coalizão. Não é constituído a partir de interesses comuns; seus membros apenas formam “uma categoria da OMC”. Nesse sentido, a despeito de a China estar listada como participante de cinco coalizões na OMC, entende-se que ela integra apenas

quatro, possivelmente três, caso a APEC fosse também excluída da lista.

Conforme se pode observar a partir da Tabela 5, ao longo da década, com apenas três documentos, o constatado baixo engajamento chinês na agenda comercial multilateral se reafirma. Contudo, no tocante a Índia, Brasil e África do Sul na OMC o cenário é bem diferente – os países apresentam intensa atuação.

Tabela 5 - Documentos Apresentados nas Negociações Agrícolas da OMC

Brasil	África do Sul	Índia	China	Rússia
TN/AG/GEN/9	TN/AG/GEN/9	TN/AG/GEN/9	TN/AG/GEN/9	
G/AG/NG/S/18	G/AG/NG/S/18	G/AG/NG/S/18	TN/AG/GEN/24	
G/AG/NG/W/93	G/AG/NG/W/93	G/AG/NG/W/177	G/AG/NG/S/21	
G/AG/NG/W/54	G/AG/NG/W/54	TN/AG/R/6		
G/AG/NG/W/11	G/AG/NG/W/11	G/AG/NG/W/176		
TN/AG/GEN/7	G/AG/NG/S/17	G/AG/NG/S/17		
G/AG/NG/W/139 - G/AG/W/50	G/AG/NG/W/169	G/AG/NG/W/139 - G/AG/W/50		
G/AG/NG/W/149	G/AG/NG/W/168	G/AG/NG/W/166		
G/AG/NG/W/104	G/AG/NG/W/82	G/AG/NG/W/114		
G/AG/NG/W/62		G/AG/NG/W/70		
G/AG/NG/W/38		G/AG/NG/W/102		
G/AG/NG/W/22		G/AG/NG/W/89		
		G/AG/NG/W/37		
		G/AG/NG/W/33		
12	9	14	3	0

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do WORLD TRADE ORGANIZATION, 2011.

Com 14 documentos apresentados, as negociações agrícolas na OMC tornam-se uma questão essencial para a Índia. Seus desafios são: alimentar seus mais de um bilhão de habitantes; evitar

o êxodo rural derivado de uma eventual concorrência externa e gerar renda para sua população a partir da expansão do comércio agrícola, em especial para os países desenvolvidos. Desde o início dessas negociações (2000), a Índia defendeu a liberalização do setor para os países desenvolvidos e mecanismos de proteção para os em desenvolvimento, em especial para os que têm grandes problemas com a dependência e a segurança alimentar. É interessante observar que até as negociações de Cancun (julho de 2003), quando se formou o G20, a Índia se apresentava nas negociações de forma isolada. Pode-se considerar que a Índia utilizou como recurso de poder nas negociações o tamanho e o potencial de seu mercado consumidor. Após a apresentação da proposta dos EUA e União Europeia²⁷, que configurou uma real possibilidade de retrocesso nas negociações, a Índia se une a outros países no processo de negociações.

Também com grande engajamento na agenda, o Brasil apresenta posicionamento um pouco diferente uma vez que sua intensa participação nas negociações agrícolas na OMC ocorre, majoritariamente, defendendo posições assumidas também por outros países. Dos documentos nos quais o Brasil é signatário, quase metade (cinco) são em conjunto com outros países,

27 Para uma discussão acerca da proposta apresentada pelos EUA e União Europeia nas negociações preparatórias da Conferência Ministerial de Cancun ver CAMPOS, Taiane L.C.. A Rodada de Doha: dificuldades e avanços nas negociações agrícolas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. *Análise de Conjuntura*, n. 11, Nov 2008.

notadamente do MERCOSUL, do Grupo Cairns²⁸ e do G20²⁹. Isso leva a crer que o Brasil atua estrategicamente ampliando sua capacidade política de influenciar no sistema internacional por meio desses grupos.

Outro aspecto da atuação brasileira nas negociações agrícolas se refere às posições defendidas. Na primeira fase das negociações (2000 a 2001), o Brasil, junto com o Grupo Cairns, defendia a liberalização irrestrita do setor. Nas negociações que antecederam a Conferência Ministerial de Cancun (2003), o país, junto com os demais membros do G20, defende a liberalização por parte dos países desenvolvidos e admite a possibilidade de políticas de proteção ao setor para os países em desenvolvimento. Essa mudança de posição coincide com a redefinição dos objetivos da política externa brasileira determinada pela posse do Presidente Lula em janeiro de 2003. Esses objetivos se referem à prioridade dada às negociações multilaterais e regionais (o MERCOSUL ganha destaque nessa agenda) e à consideração de que o sistema internacional de comércio deve ter papel relevante para o desenvolvimento. O Brasil passa assim a ser o porta-voz dos países em desenvolvimento e a coalizão estabelecida em Cancun – o G20- a manifestação desses interesses, imprimindo uma nova versão da relação norte/sul. O ativismo político brasileiro busca, então, defender os interesses de seus agricultores quando defende a liberalização por parte dos países desenvolvidos e é também

28 Grupo formado por: Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tailândia, Uruguai.

29 Grupo formado por: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue.

instrumento para projetar o país no sistema internacional como interlocutor dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

A África do Sul, por sua vez, apresentou nove documentos, dos quais seis são em conjunto com outros países. Naqueles apresentados individualmente, o país se restringe a fazer considerações acerca das propostas de outros países e reafirma a importância de que no processo de negociação sejam consideradas as necessidades de desenvolvimento dos países africanos.

Pode-se concluir que, a despeito possuírem estratégias que podem ser distintas, esses três países têm negociado as questões agrícolas conjuntamente por meio do G20. A consolidação do IBAS acentua ainda mais o cenário, permitindo a eles uma maior capacidade de mobilização, negociação e barganha com outros países – além do aumento de convergência possibilitada entre eles.

Todo o cenário permite algumas afirmações. Brasil, Índia e África do Sul parecem ter desenvolvido bem suas habilidades de “dançarinos” (COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993) na dança da OMC. Demonstram grande dedicação nessa agenda tida como secundária e são muitos ativos na construção de coalizões. Para tanto, suas capacidades diplomáticas certamente envolveram técnicas, tais como persuasão e aproximação indireta. Eles proveram esforço político e intelectual de modo a disparar iniciativas e, assim, assumiram liderança e reuniram seguidores. Eles focaram no estabelecimento da agenda, facilitaram atividades de coalizão, colaboraram e se associaram. Eles passaram a gerir iniciativas (notadamente na condução da atuação do G-20 nas negociações). Em um escopo maior, apresentaram um forte compromisso com o multilateralismo. Assim, é possível afirmar que esses países apresentaram um padrão de comportamento de *middle powers*.

A baixa atuação chinesa e o engajamento nulo da Rússia não permitem afirmar um tipo específico de comportamento. Contudo, permite afirmar que eles *não são middle powers*. Se eles não demonstraram forte engajamento na agenda, não dispararam iniciativas, não lideraram grupos, não estabeleceram agendas, não lideraram, também não seguiram e não promoveram construção de coalizões, é possível afirmar que, conforme os mandamentos teóricos, eles não podem ser classificados como *middle powers*.

Se se considerar a classificação internacional de países como sendo composta por três categorias (*great power, middle power, small power*), restam dois grupos aos quais China e Rússia podem pertencer.

O relatório anual da Comissão Europeia - *Monitoring Agri-trade Policy* - apresenta o panorama do comércio agrícola no mundo. Em 2006, primeiro ano após o início da elaboração da publicação, foi apresentado um breve relato sobre a participação da Rússia no comércio agrícola mundial:

Os anos noventa testemunharam a emergência da Rússia como um grande importador de produtos agrícolas. Mais instável do que outros importadores, a Rússia possui médias hoje de mais de 11 bilhões de dólares de importações, em comparação com apenas 1,5 bilhões de dólares em média para 1996-98 (os primeiros anos de dados confiáveis). A Rússia é também um exportador, com um valor total de 2 bilhões de dólares (EUROPEAN COMMISSION, 2006, p.9 -10).

Tendo se tornado um grande importador de produtos agrícolas, em uma década, (1996/98 – 2006), a Rússia aumentou suas importações em aproximadamente 10 vezes. Interessante notar a pontuação feita pela Comissão quanto à emergência do país como um ator relevante na agenda ao longo da década de 90.

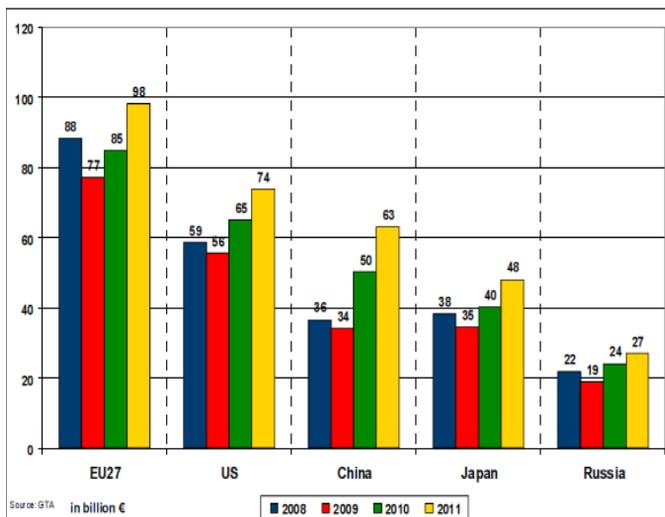
Diferentemente da Rússia, que estava em processo de consolidação, em 2006 a China já figurava como uma grande potência agrícola – pertencia ao seleto clube dos cinco maiores importadores e exportadores mundiais:

Deste total mundial das exportações agrícolas, 70% é representado por 9 membros da OMC, divididos em dois grupos. O primeiro inclui grandes comerciantes, países ou regiões que não são apenas grandes exportadores, mas também grandes importadores, como a UE, os EUA, Canadá, China e Índia (EUROPEAN COMMISSION, 2006, p.2).

Em 2010, enquanto a União Europeia permanecia como maior importador mundial de produtos agrícolas (seguida pelos Estados Unidos), a China ultrapassou o Japão e tomou a terceira posição: “China’s spectacular growth in imports, which expanded more than fivefold since 1999-01 means that by 2009 it had just overtaken Japan as the third largest importer.” (EUROPEAN COMMISSION, 2010, p.3). Sua proeminência foi revelada também nas exportações, se tornando o quinto maior exportador do mundo. A Rússia, por seu turno, após um crescimento fenomenal de suas importações em 2007 e 2008 de 27% - 28%, passou a ocupar o quinto lugar global nesse quesito, bem como se tornou o segundo maior mercado de exportação da União Europeia,

atrás apenas dos Estados Unidos. Conforme o gráfico 10, o cenário apresentado em 2010 se consolida em 2012.

Gráfico 10 – Cinco maiores importadores agrícolas do mundo em 2012



Fonte: EU MAP Monitoring Agri-trade Policy 2012.

Interessante notar que, enquanto em 2006 a Índia pertencia ao seleto clube das cinco maiores potências agrícolas mundiais, já nos anos seguintes seu *status* se altera, de modo que em 2010 ela já não mais figura entre os cinco principais importadores e exportadores globais. Em 2012, a posição da China se consolida ainda mais. Se a diferença entre esta e o segundo maior importador, os Estados Unidos, era de 23% em 2008 (gráfico 10), em 2011 é de apenas 11%. Conforme o relatório de 2012 da Comissão Europeia, “os Estados Unidos, contudo, estão sendo alcançados pela China, cujas importações continuam no impressionante

caminho do crescimento. (...) A Rússia, enquanto número cinco do mundo, está crescendo suas compras também, ainda que em menor ritmo (até 12.5%)” (EUROPEAN COMMISSION, 2012, p.2). No quesito exportações, a China ocupa o quarto lugar mundial e é também o terceiro mercado de destino da União Europeia, enquanto a Rússia é o segundo.

Considerando todo o cenário apresentado, duas constatações parecem possíveis. Primeiramente, China e Rússia seguramente não podem ser classificadas como *small powers*. Em segundo lugar, ambas progressivamente se consolidam não somente como grandes *players* globais em questões agrícolas, mas como grandes *players* dentre os cinco maiores.

Aqui faz-se importante uma breve recapitulação do argumento da seção. Visando classificar Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia segundo o ordenamento internacional, ou seja, como *great powers*, *middle powers* ou *small powers*, selecionou-se a agenda comercial como aquela a ser analisada. Nessa agenda, optou-se pelo comércio agrícola em razão da importância dele para os cinco países. Procedeu-se à análise *vis-à-vis* a vertente teórica comportamental, pela qual se constatou que os três primeiros são *middle powers*. Uma vez que dessa análise não foi possível definir a classificação de China e Rússia, procedeu-se, então, à análise do posicionamento internacional de ambos na agenda da agricultura. Nessa análise foi possível inferir que China e Rússia são, na realidade, *great powers*, condição que possivelmente explica o baixo engajamento de ambas na OMC, conforme explicitado anteriormente. Esses países não precisam atuar ativamente pelas vias multilaterais para desempenharem papel de alta preponderância. O *status* de *great powers* lhes confere a prerrogativa de não precisarem se dedicar intensamente à construção de coalizões, à obtenção de liderança, à reunião de seguidores, à barganha.

Vale relembrar, conforme exposto no início deste capítulo, as contribuições de Keohane (1969) para o debate sobre *middle powers*. Enquanto as grandes potências são Estados cujos líderes consideram que podem sozinhos exercer um grande e, talvez, decisivo impacto no sistema internacional, a potência secundária considera que sozinha pode exercer algum impacto - mesmo que nunca seja decisivo -, ao passo que os pequenos Estados não podem exercer qualquer influência, sozinhos ou em pequenos grupos. Os *middle-powers*, contudo, são Estados cujos líderes consideram que não podem eficazmente agirem sozinhos, mas consideram também que podem ser capazes de produzir impactos sistêmicos caso ajam em pequenos grupos ou por meio de um instituição internacional (KEOHANE, 1969, p.295-296). Rússia e China têm plena consciência do impacto que podem gerar sozinhas na questão.

Na próxima seção é realizada a análise da classificação dos cinco países na segunda agenda classificada como secundária.

ANÁLISE DAS POTÊNCIAS E SEUS COMPORTAMENTO – O CASO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Ao longo dos anos, as Operações de Paz da Onu, chamadas *Peacekeeping Operations* (PKOs), se revelaram um dos principais instrumentos na manutenção da paz e segurança internacionais, cuja responsabilidade primária é atribuída ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. No cumprimento da sua responsabilidade, o Conselho pode estabelecer uma operação de paz da ONU. O conjunto de atividades de uma PKO varia conforme o caso, esteja que o escopo tem expandido ao longo dos anos em resposta aos mutantes padrões de conflito. Contudo, observa-se certo grau de consistência nos tipos de mandato atribuídos, de modo que as PKOs podem ser solicitadas a:

- Implantar para evitar a eclosão de conflito ou o alastramento do conflito para além das fronteiras;
- Estabilizar situações de conflito depois de um cessar-fogo para criar um ambiente para as partes chegarem a um acordo de paz;
- Auxiliar na implementação de acordos de paz abrangentes;
- Conduzir Estados ou territórios em uma transição para um governo estável, baseado em princípios democráticos, boa governança e desenvolvimento econômico.
- (UNITED NATIONS PEACEKEPPING, 2011)

As PKOs são regidas pelos princípios do consenso das partes, da imparcialidade e do não uso da força, exceto em legítima defesa ou na defesa da missão. A depender dos desafios, os integrantes da PKO podem ser solicitados a desempenharem papéis de catalisadores em atividades inerentes a *peacebuilding*, tais como: desarmar, desmobilizar e reintegrar combates; proteger e promover direitos humanos; prestar assistência eleitoral; prestar apoio na restauração e extensão da autoridade estatal, dentre outros (UNITED NATIONS PEACEKEPPING, 2012). As tropas utilizadas nas PKOs não são tropas permanentes da ONU, de modo que elas são providas pelos Estados membros, mas *não os representam* – elas representam a Organização. Assim, os Estados se configuram como contribuintes. Para os Estados que buscam ser proativos na manutenção da paz, na mediação e comunicação, na demonstração de forte compromisso com o multilateralismo e

na dedicação às agendas secundárias da política internacional, ser ativo nas Operações de Paz se revela um grande ativo.

A Tabela 6 mostra a contribuição de tropas, polícia civil e observadores militares para PKOs ao longo da década, com amostras de dezembro de cada ano. O envio de força sul-africana aumentou em quase cinquenta por cento, enquanto que o contingente brasileiro mais do que triplicou. A Índia, por seu turno, passou de 2.882 pessoas enviadas para mais de 8.000 em 2011. Esses números indicam a forte participação dos três países nas Operações de Paz, enquanto que a Rússia apresentou queda contínua, com exceção apenas em 2009.

Tabela 6 - Contribuição para PKOs (*Military Observers, Civilian Police and Troops*)³⁰

	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	dez/11
Brasil	82	1367	1270	1252	1278	1352	1367	2267	2493
Rússia	323	361	212	291	293	271	361	258	210
Índia	2882	3912	7284	9483	9357	8693	3912	8691	8115
China	358	1036	1059	1666	1824	2146	1036	2039	1924
África do Sul	1415	2331	2010	1090	1296	2032	2331	2187	2067

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2011.

A China, por outro lado, também aumentou sua participação ao longo da década. Contudo, como demonstram a Quadro 2 e o gráfico 11, a participação dela proporcionalmente à sua população permanece muito baixa.

30 United Nations Peacekeeping operations statistics

Conforme o gráfico 11, dos cinco países, a África do Sul é incomparavelmente o país que mais contribui para PKOs relativamente à sua população total. Em tese, a China deveria liderar esse indicador. Com sua população de quase 1.4 milhão de pessoas, sua capacidade de contribuição é significativamente maior. Contudo, a lógica de “quem pode mais contribui mais”, nesse caso é invertida. De todos os países analisados, a África do Sul é o que possui menor população e, portanto, o que tem menor capacidade de enviar tropas. A China não está sozinha nesse quesito – a Rússia figura como segundo país que menos contribui. Isso demonstra um baixo engajamento de ambos nessa agenda.

Um terceiro conjunto de indicadores reafirma o cenário. Em 2002, o Brasil ocupava a 47º posição dentre os 89 países contribuintes daquele ano. Seu engajamento nas Operações de Paz é notável ao longo da década. Ao analisá-lo comparativamente com os demais quatro, após figurar em terceiro lugar por três anos consecutivos, o país perde uma posição, mas, em seguida, passa a ocupar o segundo lugar. É interessante notar que sai da 19º para a 11º posição no conjunto de contribuintes da ONU, ascensão nada desprezível.

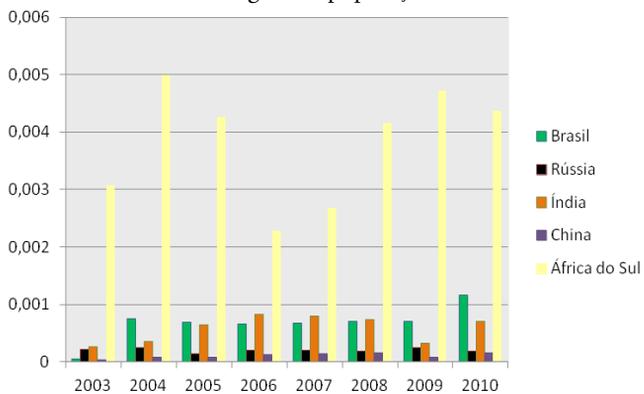
A África do Sul, por sua vez, oscila entre segundo e terceiro lugares do grupo. Dos dez anos analisados, ela esteve em quarto lugar somente uma vez (2006), lugar que a China ocupou em cinco ocasiões diferentes. Interessante notar que, a partir de 2008, a China demonstra uma atuação nas Operações de Paz progressivamente menor, passando de segundo, para terceiro e quatro lugares dentre os países analisados.

Quadro 2 – Participação em PKOs proporcionalmente à população

	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	dez/11	
Contribuição para PKOs (total)	Brasil	82	1367	1270	1252	1278	1352	1367	2267	2493
	Rússia	323	361	212	291	293	271	361	258	210
	Índia	2882	3912	7284	9483	9357	8693	3912	8691	8115
	China	358	1036	1059	1666	1824	2146	1036	2039	1924
	África do Sul	1415	2331	2010	1090	1296	2032	2331	2187	2067
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
População (total)	Brasil	181633074	183873377	185986964	1,88E+08	1,9E+08	1,92E+08	1,93E+08	1,95E+08	..
	Rússia	144599447	143849574	143150000	1,43E+08	1,42E+08	1,42E+08	1,42E+08	1,42E+08	..
	Índia	1,106E+09	1,123E+09	1,14E+09	1,16E+09	1,17E+09	1,19E+09	1,21E+09	1,22E+09	..
	China	1,288E+09	1,296E+09	1,304E+09	1,31E+09	1,32E+09	1,32E+09	1,33E+09	1,34E+09	..
	África do Sul	46116494	46664771	47198469	47730946	48257282	48793022	49320150	49991000	..
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
% da população em PKO	Brasil	4,515E-05	0,0007434	0,0006828	0,000666	0,000673	0,000706	0,000707	0,001163	
	Rússia	0,0002234	0,000251	0,0001481	0,000204	0,000206	0,000191	0,000254	0,000182	
	Índia	0,0002606	0,0003484	0,0006389	0,00082	0,000797	0,00073	0,000324	0,00071	
	China	2,779E-05	7,993E-05	8,123E-05	0,000127	0,000138	0,000162	7,78E-05	0,000152	
	África do Sul	0,0030683	0,0049952	0,0042586	0,002284	0,002686	0,004165	0,004726	0,004375	

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2011 e WORLD BANK, 2011.

Gráfico 11 – Porcentagem da população em PKOs



Fonte: Dados da pesquisa.

Tabela 7 – Classificação dos 05 países, segundo a ONU, relativamente ao envio de contingentes para as PKOs (2002-2011)

dez/02	dez/03	dez/04	dez/05	dez/06	dez/07	dez/08	dez/09	dez/10	dez/11
4º Índia	3º Índia								
27º Rússia	10º Áf. do Sul	10º Áf. do Sul	10º Áf. do Sul	12º China	13º China	14º China	13º Áf. do Sul	13º Brasil	11º Brasil
40º Áf. do Sul	27º China	14º Brasil	14º Brasil	17º Brasil	16º Áf. do Sul	15º Áf. do Sul	15º China	14º Áf. do Sul	14º Áf. do Sul
44º China	30º Rússia	17º China	15º China	20º Áf. do Sul	17º Brasil	20º Brasil	19º Brasil	15º China	16º China
47º Brasil	51º Brasil	32º Rússia	47º Rússia	45º Rússia	43º Rússia	44º Rússia	41º Rússia	48º Rússia	52º Rússia

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2011.

Os dois extremos do espectro merecem especial atenção. Dentre os cinco países analisados, a Índia ocupa o primeiro lugar ao longo de toda a década. Sua proeminência na agenda de paz e segurança é revelada não somente em comparação – de todos os países do mundo que contribuem para PKOs (89 em 2002 e 115 em 2011) ela figura entre os três que mais contribuem. Isso permite dizer que sua atuação nessa agenda é altíssima.

No extremo oposto, 2003 em diante, a Rússia ocupa a última posição dentre os países analisados, oscilando entre 32º e o 52º posições no ranking da ONU. A princípio, é possível que tal constatação induza ao pensamento de que isso ocorre em razão, por exemplo, do fato de ela ser uma potência em decadência ou de ainda estar se recuperando de sua brusca queda de poder. O pensamento seria pertinente, não fosse por uma constatação complementar: as grandes potências do mundo ocupam posição semelhante à da Rússia. Em 2002, a Alemanha estava em 26º no ranking da ONU. Passou para 36º, 44º e fechou 2011 em 49º lugar. O Reino Unido saiu da 21ª posição (2002) para 47ª (UNITED NATIONS PEACEKEEPING, 2012).

Mais notável ainda são os Estados Unidos. Decair no ranking geral de contribuições de tropas e forças policiais parece ser uma escolha estratégica. O país sai do 19º (2002), para 22º (2003), 28º (2004), 31º (2005), 43º (2006), 42º (2007), 67º (2008), 72º (2009), e fecha 2010 em 70º lugar dentre os 115 países que contribuíram para as PKOs.

Na mesma medida em que é possível afirmar que Brasil, Índia e África do Sul desempenham comportamento de *middle powers* na agenda, pode-se também sustentar que a Rússia desempenha papel de *great power*. Ela não está no mesmo patamar que eles. Ela, de fato, pertence ao “time das demais grandes potências”.

As potências médias “ajudam a manter a ordem internacional por meio de (...) gerenciamento de conflito internacional a atividades de resolução, como as *peacekeeping* da ONU” (NEACK, 2000, p.2). É notável a diferença de engajamento de Brasil, Índia e África do Sul, por um lado, de China e Rússia, por outro. É provável que o baixo engajamento na agenda se dê exatamente em razão de suas condições de grande potência. Rússia e China compõem o seleto grupo de países que possuem a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional. Todos os países que se tornam membros da Organização das Nações Unidas devem obrigatoriamente aquiescer esta prerrogativa – a Carta da ONU confere ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária e, para se tornar membro da organização, deve-se ser signatário da Carta.

Para executar essa prerrogativa, o Conselho pode estabelecer uma PKO. Trata-se de um dos meios de manutenção da paz e segurança, um instrumento. É por meio desse instrumento (bem como pelos demais correlatos – *peacemaking*, *peacebuilding* e *conflict prevention*) que os países que não pertencem ao Conselho de Segurança podem atuar na agenda. Em outras palavras, enquanto que para Índia, Brasil e África do Sul a forma de coadunarem seus *idealistic imperative*³¹ é por meio de grande atuação em PKOs, China e Rússia tem o poder e a prerrogativa de determinarem e estabelecerem esse instrumento. O grande pleito apresentado nos

31 Middle powers perform these internationalist activities because of an idealistic imperative they associate with being a middle power. The imperative is that the middle powers have a moral responsibility and collective ability to protect the international order from those who would threaten it, including, at times, the great or principal powers. (NEACK, 2000, p.2)

últimos anos por aqueles três países, sobretudo por Brasil e Índia, no tocante à reforma do Conselho de Segurança com expansão dos assentos permanentes, tem a ver com esse cenário (uma discussão mais detalhada dos pleitos é apresentada no capítulo 5, quando é analisada a cooperação entre os grupos IBAS e BRICS).

Flemes (2007) apresenta uma definição interessante e concisa de grandes potências que merece destaque:

Os great power (também chamado de major powers) são os países que, através da sua grande força econômica, política e militar, são capazes de exercer poder sobre a diplomacia mundial. Suas opiniões devem ser levadas em conta por outras nações antes de iniciarem uma ação diplomática ou militar. Caracteristicamente, eles têm a capacidade de intervir militarmente em qualquer lugar. Eles também têm soft power (Nye 2004) e a capacidade de implantar investimento econômico em porções menos desenvolvidas do mundo. Além dos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (excluindo os EUA), Alemanha e Japão são normalmente considerados grandes potências (FLEMES,2007,p.7-8).

Hurrell (2006) menciona quatro critérios que caracterizam uma grande potência: (1) capacidade de contribuir para a ordem internacional; (2) coesão interna que permite uma efetiva ação estatal; (3) poder econômico, como altas taxas de crescimento econômico ou um amplo mercado; e (4) poder militar, com a habilidade para competir com outras potências dominantes em uma guerra convencional. Nesse caso, novamente, China e Rússia cumprem os pré-requisitos enquanto os demais não.

Neste capítulo objetivou-se classificar Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia relativamente às posições que ocupam no sistema internacional. O principal objetivo foi o de verificar se todos eles podem ser classificados como *middle powers*, como afirmam muitas análises. Em virtude de inexistência de uma definição irrefutável para o conceito, a análise procedeu-se a partir das duas vertentes que discutem o conceito: estrutural e a comportamental. No primeiro caso foram analisados 10 indicadores apontados pela literatura para classificar potências intermediárias. No segundo caso, uma vez que o foco recai sobre o comportamento, foram escolhidas duas agendas (de comércio e de paz e segurança) para analisar os casos. Na primeira agenda, foram avaliados: o pertencimento à OMC; os grupos aos quais pertencem nas negociações agrícolas e os documentos apresentados, enquanto que na segunda agenda, considerou-se a contribuição dos cinco países com tropas e força policial, *vis-à-vis* as populações dos países e sua posição no ordenamento geral da ONU de contribuições. Concomitantemente às conclusões atinentes a cada vertente e a cada agenda (no caso da segunda abordagem) elucidadas anteriormente, a principal conclusão do presente capítulo é que Brasil, Índia, África do Sul são *middle powers*, enquanto China e Rússia não são. Essa é a inferência diretamente relacionada ao objetivo ora proposto. A dedução de que estas duas são, na realidade, *great powers*, apresenta-se como complemento – sem dúvida de grande valia para os objetivos do presente trabalho.

Com isso, encerra-se a análise do primeiro dentre os três níveis propostos. Vale lembrar que o objetivo do presente trabalho é analisar, a partir das caracterizações em três níveis, a dinâmica de cooperação dos países em cada agrupamento de forma a apreender se o padrão e o grau de cooperação são diferentes, o que justificaria que tanto o IBAS quanto o BRICS fossem

mantidos, ou se são similares, o que justificaria uma eventual mescla de agendas e, assim, enfraquecimento e possível dissolução do IBAS. Para a consecução deste objetivo, o próximo capítulo versa sobre a classificação dos cinco países no segundo nível, qual seja, o regional.

III

BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL: LÍDERES REGIONAIS?

Paralela e conseqüentemente ao reordenamento da política internacional nas últimas décadas, as “ordens regionais” passaram a desempenhar papel singular na dinâmica interestatal. É inegável que o século XX foi um período “global” em termos de foco e escala. A rivalidade das Grandes Potências pautou o cenário político por quase meio século, fato que culminou em diversos desdobramentos quando tal ordem se alterou. No tocante à dinâmica regional, sobretudo aos conflitos regionais, a Guerra Fria produziu dois conjuntos distintos de efeitos: por um lado, diversas situações locais foram internacionalizadas, por outro, outras tantas foram contidas em razão do temor de uma escalada global. Possivelmente em razão das reconfigurações de poder no sistema internacional, a dinâmica regional ganhou nas últimas duas décadas um grande espaço no debate e na política internacional.

Este capítulo trabalha o segundo nível analítico ora proposto com vistas a compreender a dinâmica de cooperação dos países em cada grupo, o BRICS e o IBAS. Assim como as análises dos níveis internacional (anteriormente apresentadas) e doméstico,

este capítulo constitui mais um pilar do tripé que investiga, a partir das caracterizações dos cinco países nos três níveis, a dinâmica de cooperação em cada agrupamento de forma a apreender se o padrão e o grau de cooperação são diferentes (o que justificaria a co-manutenção do IBAS e do BRICS) ou se são similares (o que justificaria uma eventual mescla de agendas e, assim, o enfraquecimento e a possível dissolução do IBAS).

Ainda que, reconhecidamente, os critérios apresentados no Capítulo 1 não possam ser considerados como uma definição de líder regional porque, talvez, ainda não disponham da precisão e da objetividade necessárias a um conceito, eles são o que, até o momento, a literatura tem de melhor para oferecer e o que mais se aproxima de uma definição. Conforme apresentado, há variações conceituais dentro do próprio RPN sobre o que é uma região, o que é liderança, o que são e como medir as capacidades necessárias para projeção de poder regional e o que significa ser influente, mas, sob algum aspecto, o “conceito de líder regional do RPN” já progrediu em relação a qualquer outro no debate, apresentando que há concordância de que são quatro aspectos imprescindíveis a um líder regional. É nesse sentido que este trabalho faz uso deste conceito para analisar se Brasil, Índia, África do Sul, Rússia e China podem ou não serem considerados líderes regionais. Assim, é analisado se cada país (1) é parte de uma região geograficamente delimitada; (2) ostenta as capacidades necessárias para projeção de poder regional; (3) é altamente influente em questões regionais; e (4) está pronto para assumir a liderança.

AS POTÊNCIAS E SEUS PERTENCIMENTOS A UMA REGIÃO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADA

A Organização das Nações Unidas divide os países do mundo em cinco macrorregiões geográficas (África, Américas, Ásia, Europa e Oceania), cada qual com suas sub-regiões, conforme o quadro 1 abaixo. Há também outras divisões, por exemplo, entre desenvolvidos e em desenvolvimento, entre costeiros e *landlocked*, mas nenhuma delas atinentes ao objeto estudado.

Quadro 3 - Divisão regional da ONU

África Austral	América do Sul	Leste da Ásia	Sul da Ásia	Leste Europeu
<i>África do Sul</i>	Brasil	China	Índia	Rússia
Botsuana	Argentina	Hong Kong	Afeganistão	Bielorússia
Lesoto	Bolívia	Macao	Bangladesh	Bulgária
Namíbia	Chile	Coréia do Sul	Butão	República Checa
Suazilândia	Colômbia	Coréia do Norte	Irã	Hungria
	Equador	Mongólia	Maldivas	Polónia
	Guiné francesa	Japão	Paquistão	Eslováquia
	Guiana		Nepal	Romênia
	Peru		Sri Lanka	Ucrânia
	Paraguai			Moldova
	Suriname			
	Uruguai			
	Venezuela			
	Malvinas			

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, 2011.

A divisão utilizada pela ONU é uma dentre múltiplas possibilidades de subdivisão geográfica, conforme elucidado anteriormente no tocante à dificuldade de delimitação de uma região uma vez que engloba, além do aspecto geográfico, uma dimensão política. Reiterando a importante colocação de Lemke, “uma primeira onda de interesse acadêmico pela análise regional empreendeu grande esforço para prover definições claras e amplamente aceitas de regiões” (LEMKE, 2008, p.5). Não se está, aqui, propondo uma definição de região, nem tampouco traçando novos contornos. Contudo, enquanto uma análise regional, a definição da composição da região faz-se necessária.

Com vistas a obter o conjunto mais representativo dos espaços subsistêmicos nos quais Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia estão inseridos, optou-se em trabalhar com uma delimitação regional a partir da *combinação selecionada* de duas divisões – aquela utilizada pela ONU e as divisões conforme acordos regionais comerciais. Denomina-se combinação selecionada porque não se refere somente à adição dos países contidos numa divisão com aqueles da segunda. Após adicionar os dois conjuntos, fez-se a seleção, ou seja, eventual inclusão e exclusão de alguns países. O critério utilizado é tão somente a (in)expressividade comercial do país na região em relação ao país foco da análise. Dos sessenta e um países em análise, cinco foram retirados por serem inexpressivos comercialmente quando em comparação com o bloco analisado na região (Timor Leste, Malvinas, Guiana Francesa, Guiana, Maldivas e Suriname). Em contrapartida, dois conjuntos de países foram adicionados por serem expressivos em relação ao país-foco. No caso da China, não parece razoável que somente os membros do Leste da Ásia pudessem ser representativos do estudo sobre liderança regional desse país.

Assim sendo, incluiu-se também os membros do Sudeste Asiático (Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Birmânia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Vietnã e Timor Leste – este último retirado do estudo), todos com expressiva relação com a China. No caso da Rússia, além do Leste Europeu, compõem também o grupo os membros da Ásia Central (Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão, Turcomenistão e Tadjiquistão) que, provavelmente por serem ex-repúblicas soviéticas, possuem forte influência desse país foco da análise. Estatística e analiticamente, no tocante àqueles que foram retirados, não se acredita haver qualquer deficiência metodológica no critério adotado.

A razão de seleção das duas dimensões (geográfica conforme a ONU e comercial conforme a OMC) recai, no primeiro caso, porque a ONU é a maior e mais consolidada organização internacional. No segundo caso porque, uma vez que a literatura não determina exclusivamente o que se entende por *ser altamente influente em questões regionais* (terceiro indicador para identificação de líder regional), cabe ao autor a escolha da dimensão analítica que utilizará para medir a influência. Reconhecendo que há outras possíveis, notadamente a de segurança, no presente estudo optou-se pela dimensão comercial. Assim sendo, o quadro 2 apresenta os acordos de comércio aos quais pertence cada um dos cinco países estudados³².

32 Importante salientar que estes não são os únicos acordos aos quais os países pertencem, mas foram escolhidos com vistas a permitir a maior representatividade da amostra estudada, ou seja, a partir do critério de amplitude - buscou-se o acordo que englobasse o maior número de países em cada região.

Quadro 4 – Acordos comerciais

SACU	ALADI	China-ASEAN	SAFTA	CEI
África do Sul	Brasil	China	Índia	Rússia
Botsuana	Argentina	Singapura	Bangladesh	Bielorússia
Lesoto	Bolívia	Malásia	Butão	Armênia
Namíbia	Chile	Indonésia	Paquistão	Azerbaijão
Suazilândia	Colômbia	Tailândia	Nepal	Geórgia
	Equador	Vietnã	Sri Lanka	Cazaquistão
	Peru	Filipinas		Quirguistão
	Paraguai	Camboja		Uzbequistão
	Uruguai	Brunei		Tadjiquistão
	Venezuela	Laos		Turcomenistão
	Cuba	Birmânia		Moldova
	México			Ucrânia

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do WORLD TRADE ORGANIZATION

Assim sendo, a delimitação regional com os respectivos membros a ser considerada na análise da dimensão regional do presente estudo é a seguinte:

Quadro 5 - Divisão e composição regionais adotadas na análise da dimensão regional

Região da África do Sul	Região do Brasil	Região da China	Região da Índia	Região da Rússia
África do Sul	Brasil	China	Índia	Rússia
Botsuana	Argentina	Japão	Afganistão	Bielorússia
Lesoto	México	Coréia do Sul	Bangladesh	Bulgária
Namíbia	Chile	Coréia do Norte	Butão	República Checa
Suazilândia	Venezuela	Mongólia	Irã	Hungria
	Colômbia	Brunei	Maldivas	Polónia
	Paraguai	Camboja	Paquistão	Eslováquia
	Peru	Indonésia	Nepal	Romênia
	Bolívia	Laos	Sri Lanka	Ucrânia
	Uruguai	Malásia		Moldova
	Equador	Birmânia		Armênia
	Cuba	Filipinas		Azerbaijão
		Singapura		Geórgia
		Tailândia		Cazaquistão
		Vietnã		Quirguistão
		Hong Kong		Uzbequistão
		Macau		Tadjiquistão
				Turcomenistão

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme o apresentado, pode-se afirmar que Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia satisfazem o primeiro critério para serem classificadas como potências regionais, qual seja, pertencer a uma região geograficamente delimitada. Essa demanda pode ser atendida tão somente com a primeira dimensão apresentada (divisão geográfica da ONU). Para fins de maior robustez analítica da

pesquisa, incorporou-se a dimensão econômica na delimitação do tratamento regional.

AS POTÊNCIAS E AS CAPACIDADES NECESSÁRIAS PARA PROJEÇÃO DE PODER REGIONAL

Conforme mencionado, nesta dimensão é analisado o indicador de capacidades CINC e o PIB.

I. BRASIL

No tocante a ostentar capacidades necessárias para projeção de poder regional, conforme indicam os dados da tabela 8, o Brasil pode, claramente, ser identificado como potência regional. A menor discrepância de sua posição no grupo em relação ao PIB é de 4 vezes, no caso para Argentina, em 2003. Com relação a todos os demais e em todos os anos, essa discrepância é ainda maior, chegando a ser 117 vezes maior (em relação ao Paraguai, em 2005). O cenário é semelhante com relação ao CINC. A maior proximidade entre a potência um vizinho regional é de 5 vezes (em relação à Argentina em 2003). Se comparada, por exemplo, à Bolívia em 2005, a potência apresenta um indicador de capacidade 26 vezes maior.

Tabela 8 – Indicadores de capacidades do Brasil

	Brasil	Argentina	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Colômbia	Venezuela	México	Chile	Equador	Cuba	Peru
Ano - 2003												
Indicador CINC	0.0235631	0.0047846	0.0005083	0.0004464	0.0009034	0.0055284	0.0044115	0.012179	0.0027357	0.0014931	0.0013326	0.0029363
PIB	552.469	129.597	5.552	12.046	8.082	94.917	83.622	700.325	73.990	28.409	35.902	61.347
Percentual na região	30,93	7,26	0,31	0,67	0,45	5,31	4,68	39,21	4,14	1,59	2,01	3,43
Ano - 2005												
Indicador CINC	0.0243705	0.004791	0.0004448	0.0004706	0.0009118	0.0059674	0.0047216	0.0120374	0.0031545	0.0014036	0.0013444	0.0027587
PIB	882.185	183.193	7.473	17.363	9.549	146.570	145.513	848.947	118.250	36.942	42.644	79.385
Percentual na região	35,03	7,28	0,30	0,69	0,38	5,82	5,78	33,71	4,70	1,47	1,69	3,15
Ano - 2007												
Indicador CINC	0.0245967	0.0047209	0.00045	0.0004743	0.0010495	0.0061742	0.0045591	0.0122686	0.0031071	0.0015182	0.0013709	0.002986
PIB	1.365.983	260.769	12.222	23.411	13.121	207.411	226.538	1.035.930	164.315	45.504	58.604	107.233
Percentual na região	38,79	7,41	0,35	0,66	0,37	5,89	6,43	29,42	4,67	1,29	1,66	3,05

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do NATIONAL MATERIAL CAPABILITIES, 2011 e WORLD BANK., 2011.

II. RÚSSIA

A posição relativa da Rússia em sua região, sob os aspectos analisados, lhe confere inquestionável *status* de potência regional. Ainda que a menor discrepância econômica não seja tão significativa como no caso do Brasil, ela ainda é o dobro – *via-à-vis* a Polônia, em 2003. Vale ressaltar que essa taxa aumenta ao longo dos anos (2,5 e 3 vezes maior, em 2005 e 2007 respectivamente). Relativamente ao país com pior posição econômica no grupo (Bielorrússia), a diferença percentual de chega a ser de 51,60% contra 1,80%.

No tocante ao conjunto mais amplo das capacidades, a potencialidade russa também se revela. Apesar de apresentar um indicador levemente decrescente até meados da década, ainda sim a diferença para o vizinho com maior indicador (Ucrânia) é de, no mínimo, 3 vezes.

Tabela 9 - Indicadores de capacidades da Rússia

	Rússia	Bielorrússia	Bulgária	Rep. Checa	Hungria	Polônia
	Ano - 2003					
Indicador CINC	0,0472978	0,0028208	0,0015498	0,00295	0,00181	0,0070843
PIB	430.348	17.825	20.668	91.358	83.538	216.801
<i>Percentual na região</i>	<i>42,36</i>	<i>1,75</i>	<i>2,03</i>	<i>8,99</i>	<i>8,22</i>	<i>21,34</i>
	Ano - 2005					
Indicador CINC	0,0390802	0,0025646	0,0014474	0,0023956	0,0017379	0,0066862
PIB	764.001	30.210	28.895	124.549	110.322	303.912
<i>Percentual na região</i>	<i>47,50</i>	<i>1,88</i>	<i>1,80</i>	<i>7,74</i>	<i>6,86</i>	<i>18,90</i>

	Ano - 2007						
Indicador CINC	0,0392739	0,0025568	0,0014218	0,0023531	0,0016075	0,0069389	
PIB	1.299.706	45.276	42.114	174.215	136.102	425.322	
<i>Percentual na região</i>	<i>51,60</i>	<i>1,80</i>	<i>1,67</i>	<i>6,92</i>	<i>5,40</i>	<i>16,89</i>	
	Eslováquia	Romênia	Ucrânia	Moldova	Armênia	Azerbaijão	
	Ano - 2003						
Indicador CINC	0,0016279	0,0036168	0,0149632	0,0003999	0,0006865	0,0015121	
PIB	45.837	59.507	50.133	1.981	2.807	7.276	
<i>Percentual na região</i>	<i>4,51</i>	<i>5,86</i>	<i>4,93</i>	<i>0,18</i>	<i>0,26</i>	<i>0,67</i>	
	Ano - 2005						
Indicador CINC	0,0014962	0,0035534	0,0125741	0,0003728	0,0006302	0,0014172	
PIB	61.328	98.913	86.142	2.988	4.900	13.245	
<i>Percentual na região</i>	<i>3,81</i>	<i>6,15</i>	<i>5,36</i>	<i>0,17</i>	<i>0,28</i>	<i>0,77</i>	
	Ano - 2007						
Indicador CINC	0,0014329	0,003213	0,011835	0,000346	0,0006142	0,0012793	
PIB	84.109	169.282	142.719	4.402	9.206	33.049	
<i>Percentual na região</i>	<i>3,34</i>	<i>6,72</i>	<i>5,67</i>	<i>0,16</i>	<i>0,34</i>	<i>1,21</i>	
	Azerbaijão	Geórgia	Cazaquistão	Quirguistão	Uzbequistão	Tadjiquistão	Turcomenistão
	Ano - 2003						
Indicador CINC	0,0015121	0,0005471	0,0032697	0,0003749	0,0025662	0,0003452	0,0007115
PIB	7.276	3.991	30.834	1.919	10.134	1.554	5.977
<i>Percentual na região</i>	<i>0,67</i>	<i>0,37</i>	<i>2,85</i>	<i>0,18</i>	<i>0,94</i>	<i>0,14</i>	<i>0,55</i>
	Ano - 2005						
Indicador CINC	0,0014172	0,0004569	0,0033168	0,0003541	0,0021743	0,0003422	0,0006435

PIB	13.245	6.411	57.124	2.460	14.308	2.312	8.104
<i>Percentual na região</i>	<i>0,77</i>	<i>0,37</i>	<i>3,32</i>	<i>0,14</i>	<i>0,83</i>	<i>0,13</i>	<i>0,47</i>
Ano - 2007							
Indicador CINC	0.0012793	0.0005039	0.0032326	0.000357	0.0021574	0.0003517	0.0006591
PIB	33.049	10.173	104.853	3.803	22.311	3.719	12.664
<i>Percentual na região</i>	<i>1,21</i>	<i>0,37</i>	<i>3,85</i>	<i>0,14</i>	<i>0,82</i>	<i>0,14</i>	<i>0,47</i>

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do NATIONAL MATERIAL CAPABILITES, 2011 e WORLD BANK., 2011.

III. ÍNDIA

Conforme indicam os dados da tabela 10, enquanto os menores países não representam sequer 1% do PIB da região, a Índia apresenta um desempenho econômico relativo de mais de 66% em todos os anos. A menor diferença com o vizinho que apresenta melhor desempenho é de 4 vezes (Irã, em 2005, com 15,53% contra os 67, 47% indianos). Em relação às demais capacidades, primeiramente, vale ressaltar que a segunda colocação no grupo não é Irã, como acontece quando se analisa o PIB. Essa posição é ocupada pelo Paquistão, provavelmente em razão da militarização da área (as variáveis relativas ao efetivo militar e às despesas militares, duas das seis ponderadas no indicador, possivelmente são maiores neste do que no Irã). Enquanto Paquistão e Irã possuem uma diferença relativamente pequena entre si, ao longo dos anos, a Índia apresenta um conjunto de capacidades mais do que 5 vezes maior que o segundo colocado (0,0734437 contra 0.0137718 em 2007). Sua diferença para um vizinho chega ao patamar recorde de ser quase 1.800 vezes maior - no caso do Butão em 2003. Conforme os dados, pode-se afirmar a liderança da Índia na região.

Tabela 10 - Indicadores de capacidades da Índia

	Índia	Irã	Paquistão	Sri Lanka	Nepal	Butão	Bangladesh	Afeganistão
Ano - 2003								
Indicador CINC	0,0685117	0,0125069	0,0130641	0,0020172	0,001323	0,0000381	0,0077079	0,0014408
PIB	599.461	135.410	83.245	18.882	6.330	611	51.914	4.766
<i>Percentual na região</i>	<i>66,56</i>	<i>15,04</i>	<i>9,24</i>	<i>2,10</i>	<i>0,70</i>	<i>0,07</i>	<i>5,76</i>	<i>0,53</i>
Ano - 2005								
Indicador CINC	0,0712212	0,0124365	0,0136111	0,0020679	0,0014198	0,0000419	0,0079541	0,0012186
PIB	834.036	192.015	109.600	24.406	8.130	819	60.278	6.815
<i>Percentual na região</i>	<i>67,47</i>	<i>15,53</i>	<i>8,87</i>	<i>1,97</i>	<i>0,66</i>	<i>0,07</i>	<i>4,88</i>	<i>0,55</i>
Ano - 2007								
Indicador CINC	0,0734437	0,0134501	0,0137718	0,0020778	0,0014372	0,0000463	0,0080595	0,0014201
PIB	1.242.426	286.058	143.171	32.351	10.278	1.196	68.415	9.707
<i>Percentual na região</i>	<i>69,27</i>	<i>15,95</i>	<i>7,98</i>	<i>1,80</i>	<i>0,57</i>	<i>0,07</i>	<i>3,81</i>	<i>0,54</i>

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do NATIONAL MATERIAL CAPABILITES, 2011 e WORLD BANK., 2011.

IV. CHINA

Dos cinco países analisados, a China é o que apresenta situação mais peculiar no tocante a possuir as capacidades necessárias para projeção regional de poder. Enquanto que dos cinco, a China é a que apresenta maior PIB e maior taxa no indicador CINC, regionalmente o Japão tenta se apresentar como um contrapeso. Não seria de se esperar um cenário diferente uma vez que este, atualmente, é a terceira maior economia do mundo, atrás, apenas, de China e Estados Unidos. Esse não foi, contudo, o panorama vigente ao longo da década - conforme indicam os dados da tabela 11, a China apenas ultrapassou o

PIB japonês em 2010. Considerando que o indicador CINC é disponibilizado somente até o ano de 2007, por razões de consistência metodológica, utilizou-se na análise o PIB somente até este ano. Entretanto, em razão da peculiaridade da região, uma apreciação mais minuciosa com apresentação adicional de dados faz-se necessária.

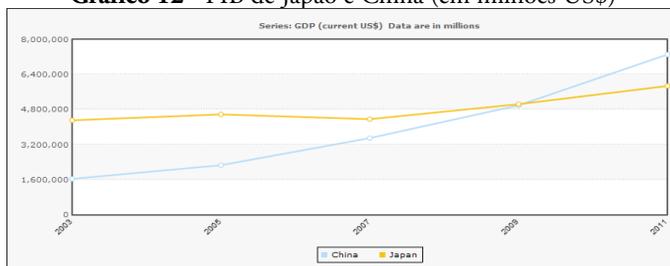
Ainda em 2003, o Japão possuía um PIB que era duas vezes e meio aquele da China. O rápido processo de crescimento e expansão econômicos permitiu não somente a ultrapassagem chinesa alguns anos depois, mas a abertura de uma diferença de 25% em 2011, apenas um ano depois da equiparação. O gráfico 12 permite visualizar esta inversão na preponderância econômica regional.

Tabela 11 – PIB de Japão e China (em milhões US\$)

	2003	2005	2007	2008	2009	2010	2011
China	1.640.959	2.256.903	3.494.056	4.521.827	4.991.256	5.930.529	7.298.097
Japão	4.302.939	4.571.876	4.356.329	4.849.208	5.035.142	5.488.416	5.867.154

Fonte: World Bank, 2011.

Gráfico 12 - PIB de Japão e China (em milhões US\$)



Fonte: World Bank, 2011.

Enquanto o PIB japonês apresentou preponderância regional inicial cedendo, posteriormente, lugar à China, o mesmo não ocorre quando se considera as capacidades de maneira mais global. Enquanto o Japão não apresentou um índice superior a 0.049 em toda década, a China iniciou o período com 0.1692 – desempenho que cresceu ao longo dos anos, fechando 2007 com um índice de capacidade de 0.1985 (**Tabela 5**). Apenas para efeito de comparação, se se considerar que em 2007 o CINC do Reino Unido foi 0.021, o da Alemanha 0.024 e o dos Estados Unidos foi 0.1421, é possível imaginar que a China detenha o maior indicador de capacidades do mundo. Nesse sentido, e considerando a combinação entre os indicadores PIB e CINC, pode-se afirmar que a China possui liderança na região.

Tabela 5 - Indicadores de capacidades da China

	Filipinas	China	Coreia do Sul	Japão	Mongólia	Brunei	Camboja	Indonésia	Laos	Malásia	Singapura	Taiândia	Vietnã
Ano - 2003													
Indicador CINC	0,0055641	0,1692473	0,0240211	0,0490876	0,0002328	0,000138	0,0015066	0,0140781	0,000455	0,0038646	0,0029052	0,0076333	0,0077935
PIB	83.908	1.640.959	643.762	4.229.097	1.595	6.557	4.658	234.772	2.149	110.202	93.363	142.640	39.553
<i>Percentual na região</i>	<i>1,16</i>	<i>22,69</i>	<i>8,90</i>	<i>58,47</i>	<i>0,02</i>	<i>0,09</i>	<i>0,06</i>	<i>3,25</i>	<i>0,03</i>	<i>1,52</i>	<i>1,29</i>	<i>1,97</i>	<i>0,55</i>
Ano - 2005													
Indicador CINC	0,0056401	0,1825703	0,0242651	0,0462466	0,0002359	0,0001402	0,0015395	0,0135654	0,000465	0,0041552	0,0033323	0,0079538	0,0081625
PIB	103.066	2.256.903	844.863	4.552.200	2.523	9.531	6.293	285.869	2.718	137.953	123.507	176.352	52.917
<i>Percentual na região</i>	<i>1,20</i>	<i>26,38</i>	<i>9,88</i>	<i>53,21</i>	<i>0,03</i>	<i>0,11</i>	<i>0,07</i>	<i>3,34</i>	<i>0,03</i>	<i>1,61</i>	<i>1,44</i>	<i>2,06</i>	<i>0,62</i>
Ano - 2007													
Indicador CINC	0,0057217	0,1985779	0,0238778	0,0426745	0,0002492	0,0001447	0,0015558	0,0137077	0,0004708	0,0044027	0,0032264	0,0079734	0,0076122
PIB	149.360	3.494.056	1.049.236	4.377.944	4.235	12.248	8.639	432.217	4.260	186.777	168.197	246.977	71.016
<i>Percentual na região</i>	<i>1,46</i>	<i>34,24</i>	<i>10,28</i>	<i>42,90</i>	<i>0,04</i>	<i>0,12</i>	<i>0,08</i>	<i>4,24</i>	<i>0,04</i>	<i>1,83</i>	<i>1,65</i>	<i>2,42</i>	<i>0,70</i>

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do NATIONAL MATERIAL CAPABILITIES, 2011 e WORLD BANK, 2011.

III. ÁFRICA DO SUL

A preponderância regional da África do Sul é altamente discrepante. Conforme os dados da tabela 13, o país responde por mais de 90% do PIB da região em todos os anos analisados. Em comparação com o segundo lugar – Botsuana -, a África do Sul possui PIB mais de 20 vezes maior. Em termos das demais capacidades, o cenário se mantém – o país demonstra preponderância absoluta sobre os demais. Botsuana novamente ocupa a segunda posição, mas, ainda assim, a distância entre os dois é expressiva (CINC da África do Sul é 0.0063, 0.0066 e 0.0063 enquanto que de Botsuana é 0.0001 para todos os anos).

Tabela 13 - Indicadores de capacidades da África do Sul

	África do Sul	Botsuana	Lesoto	Namíbia	Suazilândia
	Ano - 2003				
Indicador CINC	0,0063951	0,0001942	0,0000948	0,0001638	0,0000563
PIB	168.219	8.087	947	4.934	1.854
<i>Percentual na região</i>	<i>91,40</i>	<i>4,39</i>	<i>0,51</i>	<i>2,68</i>	<i>1,01</i>
	Ano - 2005				
Indicador CINC	0,0066538	0,0001914	0,0000976	0,0001718	0,0000566
PIB	247.052	10.255	1.368	7.262	2.584
<i>Percentual na região</i>	<i>92,00</i>	<i>3,82</i>	<i>0,51</i>	<i>2,70</i>	<i>0,96</i>
	Ano - 2007				
Indicador CINC	0,0063162	0,0001868	0,0000976	0,0001794	0,0000571
PIB	286.169	12.376	1.597	8.806	3.054
<i>Percentual na região</i>	<i>91,72</i>	<i>3,97</i>	<i>0,51</i>	<i>2,82</i>	<i>0,98</i>

Fonte: Criado pela autora com dados extraídos do NATIONAL MATERIAL CAPABILITES, 2011 e WORLD BANK., 2011.

Nesse caso, também, pode-se afirmar que a África do Sul é a potência regional. A seguir este estudo analisa a influência regional dos cinco países.

AS POTÊNCIAS E A INFLUÊNCIA REGIONAL

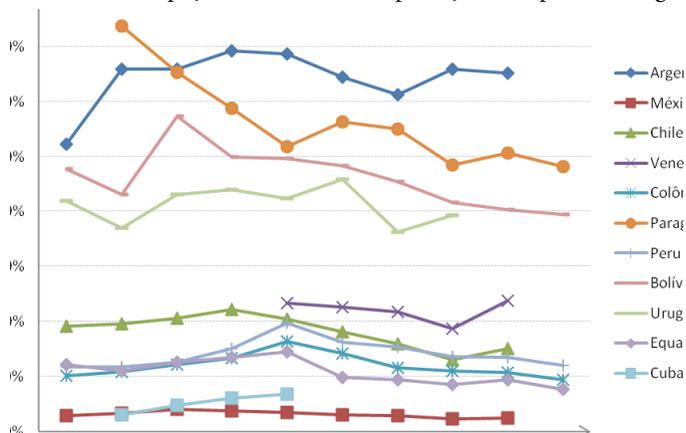
Esta seção analisa individualmente os cinco países segundo o critério da influência regional³³. Os gráficos apresentados foram extraídos da UN COMTRADE.

BRASIL

Como se pode observar no gráfico 13, a influência do Brasil na região é significativa. Dos onze países analisados, apenas dois, Cuba e México, importam menos de 5% de toda sua pauta da potência regional. Interessante notar que são os dois mais distantes fisicamente da potência.

33 Alguns países que estão sendo analisados neste capítulo conforme quadro 5 (Divisão e composição regionais adotadas na análise da dimensão regional) não estão representados nos gráficos em razão da indisponibilidade de dados.

Gráfico 13 - Participação do Brasil nas importações dos parceiros regionais



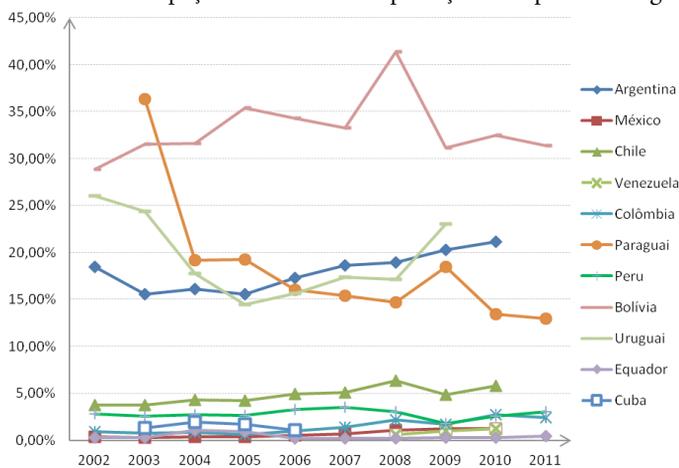
Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Nota-se que os quatro países entre a faixa de 5%-10% apresentam, após 2006, ligeira queda na porcentagem que importam do Brasil, mas, ainda sim, a participação é significativa. Em outras palavras, de todo o comércio internacional desses países com todo o restante do mundo em seus múltiplos itens de comercialização, 10% do que importam é originado do Brasil. E essa situação não é pontual. Ao contrário, ela se apresenta, pelo menos, durante toda uma década. Não se pode inferir uma situação de dependência, mas, certamente tem-se um quadro de grande influência.

Esse, contudo, não é o cenário no caso de Uruguai, Paraguai, Argentina e Bolívia. Pode-se afirmar que, mais do que sofrerem influência da potência, os países em questão são dependentes comercialmente do Brasil. Entre um terço e um quarto de tudo que importam tem origem brasileira. O quadro é semelhante

no caso das exportações, como mostra o gráfico 14, o que reafirma a dependência, ainda que a variação majoritária seja entre 15%-20%.

Gráfico 14 - Participação do Brasil nas exportações dos parceiros regionais



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Com relação aos demais países, nota-se que exportam menos do que importam da potência, entre 3%-5%, entretanto pode-se ver a influência. No caso do Peru, por exemplo, isso significa que quase US\$1 bilhão que entra no país por meio da venda de seus bens e serviços é brasileiro. A análise não pode ser feita em termos absolutos – ainda que os dados tenham sido, por questões de visualização, apresentados separadamente. Ou seja, é preciso considerar o comércio internacional do país com o líder. Em outras palavras, por exemplo, mesmo que a média peruana de exportações para o Brasil de 3,5% seja em si significativa, deve-se considerar sua média de importação de 7%. Caso semelhante é o

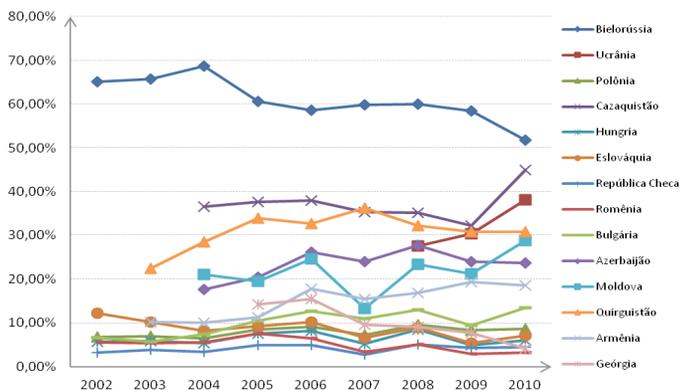
do Equador. Pode-se dizer que, similarmente a Cuba e México, o Equador está fora da zona de influência da potência regional, não fosse pelo fato de que, em média, 5% de suas importações são do Brasil.

Com base nos dados, é possível afirmar que, em maior ou menor grau, todos os países analisados que pertencem à América do Sul sofrem influência do Brasil.

II. RÚSSIA

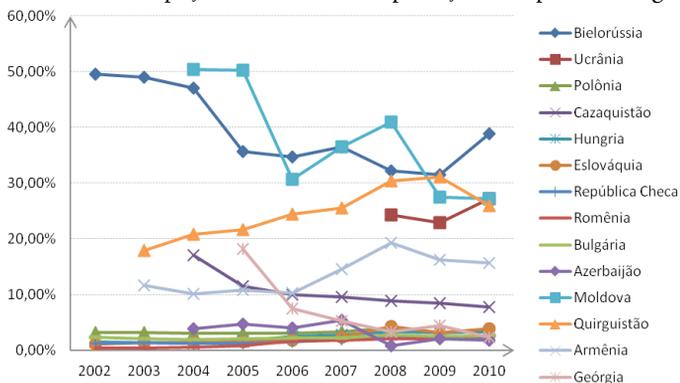
Observando o Gráfico 15, pode-se perceber que a participação da Rússia na importação de seus parceiros regionais é significativa. Embora alguns dos países observados, como Eslováquia e Romênia, possuam menos de 10% de importação de origem russa, os demais Estados importam de 20% a 70% do líder Regional. Configura-se, assim, um quadro em que os países vizinhos ao Estado russo possuem intenso fluxo de comércio de importação de bens. Em um período de um ano, Cazaquistão, Ucrânia, Moldávia e Bulgária obtiveram aumento, em média, de 10% de suas importações para com a Rússia. Faz-se mister salientar que os países que possuem 10% ou menos são membros da União Europeia e, provavelmente, a maioria de suas importações venha dessa região.

Gráfico 15 - Participação da Rússia nas importações dos parceiros regionais



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Gráfico 16 - Participação da Rússia nas exportações dos parceiros regionais



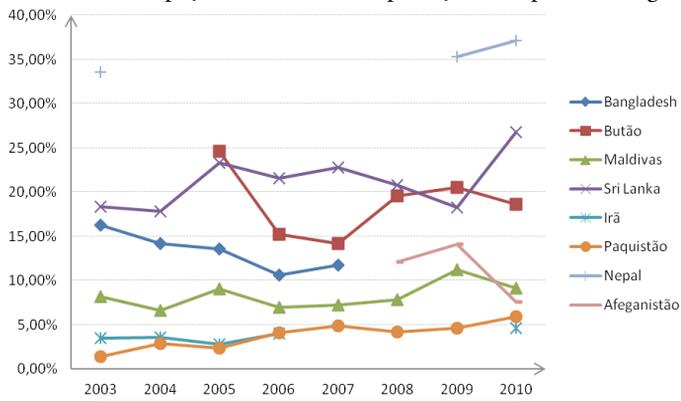
Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

A mesma característica regional pode ser observada com relação às exportações dos Estados parceiros regionais da Rússia. No gráfico 16, observa-se que Bielorrússia, Moldávia, Quirguistão, Ucrânia, Armênia, vizinhos russos que mantêm altos níveis de importação, apresentam, também, alta taxa de exportação, ainda que com algumas variações. Dos países analisados, a preponderância econômica russa recai fundamentalmente sobre os países que compunham a União Soviética. Os países membros da União Europeia, classificados pela ONU com pertencentes ao Leste Europeu, notadamente não estão na zona de influência econômica e comercial da Rússia. Isso, contudo, não quer dizer que somente esses países compunham a zona de influência da Rússia (o comércio, sobretudo de armas e equipamentos correlatos, é intenso com países do Oriente Médio). Entretanto, do conjunto de vizinhos analisados, percebe-se a grande influência sobre aqueles mais próximos. Isso classifica a Rússia como líder regional nesse quesito.

III. ÍNDIA

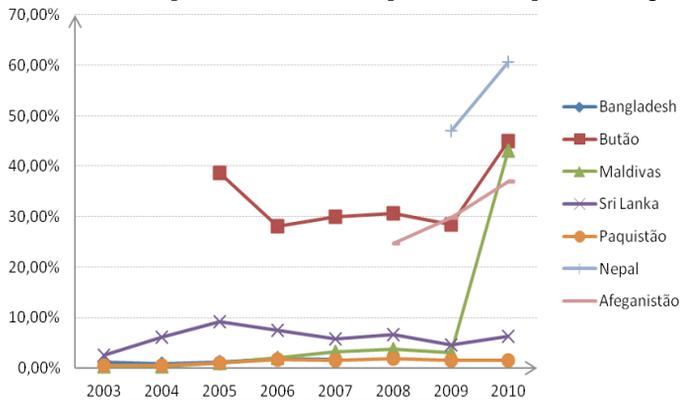
Dentre as taxas apresentadas no gráfico 17, nota-se a importância da Índia no comércio regional. Dentre os Estados observados, no caso das importações, apenas dois figuram na faixa 0% - 5%, que pode ser considerada como representando baixa influência. Apenas as Maldivas apresentam média de 8% de importações oriundas da Índia, sendo que os demais cinco, de seu conjunto total de importações, mais de 10% é proveniente do maior país da região.

Gráfico 17- Participação da Índia nas importações dos parceiros regionais



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Gráfico 18 - Participação da Índia nas exportações dos parceiros regionais



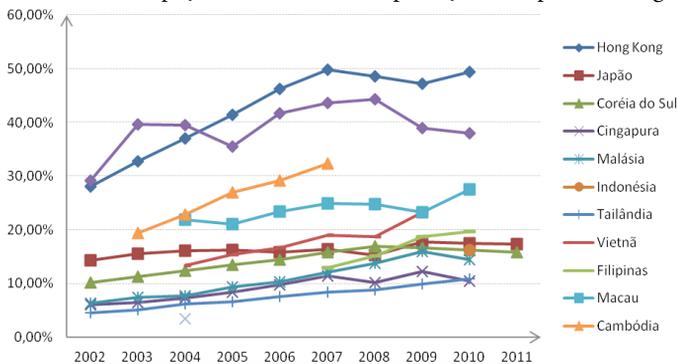
Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Notadamente, como talvez seja de se esperar, o vizinho com o qual a Índia possui as menores taxas de comércio é o Paquistão. Dos cinco que aumentaram suas exportações para a Índia nos últimos anos, o caso das Maldivas é um notável exemplo: de uma média de 3%, em menos de um ano a Índia passou a responder por pouco mais de 40% das exportações. Se se tomar exclusivamente o indicador *participação nas exportações*, não se pode afirmar que a Índia seja o líder regional. É possível observar certa influência russa e chinesa. A questão das “múltiplas influências” desses três líderes será explorada no próximo item deste capítulo.

IV. CHINA

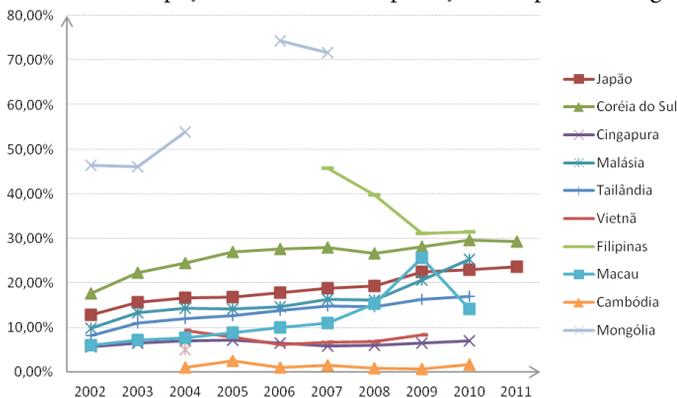
Além de uma grande economia global, a China possui uma influência significativa nos países da sua região. Como se pode observar no gráfico 19, esse Estado detém uma considerável quantidade das importações de seus vizinhos. O gráfico também elucida uma média de aumento de todas as participações analisadas, evidenciando aumento da influência da China na economia desses países. Pode-se identificar três grupos de países no que se refere ao percentual de suas importações provenientes da potência regional. No primeiro grupo, tem-se a maioria dos países da região para os quais as compras de produtos chinesas atingem o percentual de até 15% do total de suas importações. No segundo grupo, cujas importações da China respondem por 15 a 30% de suas compras totais, estão o Japão, Vietnã, Camboja e Mongólia. Por fim, tem-se Hong Kong e Macau, que compram mais de um terço de seus produtos da China.

Gráfico 19 - Participação da China nas importações dos parceiros regionais



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

Gráfico 20 - Participação da China nas exportações dos parceiros regionais



Fonte: Criado pela autora com dados extraídos da UN COMTRADE, 2012.

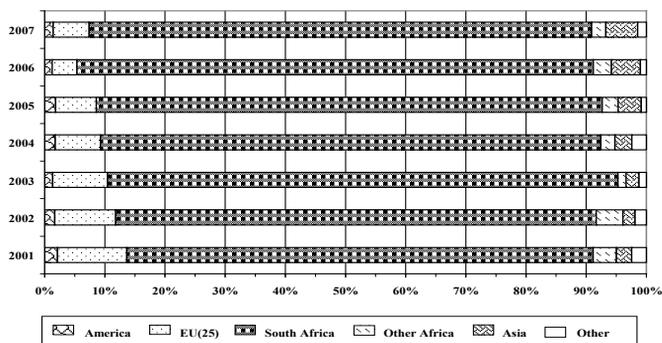
O cenário observado no caso da participação chinesa nas exportações dos vizinhos é ligeiramente diferente daquele elucidado nas importações – comparativamente, a China possui

menor participação nas exportações dos parceiros regionais mas, ainda sim, estas são significativas. Conforme se pode observar no gráfico 20, as taxas variam entre 5% - 20%, sendo que apenas Camboja, Singapura e Vietnã compõem a faixa menor que 10% nos últimos anos. A grande maioria dos países da região exporta mais de 10% de suas *commodities* para a China. A considerar o comércio como um todo – importações e exportações – é possível identificar a liderança chinesa.

V. ÁFRICA DO SUL³⁴

A liderança da África do Sul na região é notável. No caso de Botsuana, há um alto grau de dependência deste país no caso das importações, conforme se pode observar no gráfico 21.

Gráfico 21 – Destino das exportações de Botsuana



Fonte: WORLD TRADE ORGANIZATION, Trade Policy Review SACU, p.68

34 Em razão da indisponibilidade de dados da África do Sul e seus vizinhos na COMTRADE, utilizou-se os dados disponíveis na OMC.

No tocante às exportações, considerando que o diamante (principal fonte de renda e principal *commodity* de exportação do país) é primordialmente comercializado em Londres, a Europa se configura como principal destino das exportações do país. Na sequência, estão os membros da SACU, notadamente a África do Sul³⁵.

No caso de Suazilândia, de acordo com a Organização Mundial de Comércio, o comércio de manufaturas possui um alto percentual tanto de exportações como de importações, com uma média de 80% em ambos índices. Salienta-se a característica de que a economia da Suazilândia gira em torno da África do Sul, no sentido que a primeira depende tanto para importar quanto para exportar manufaturas para o segundo. O líder regional é principal parceiro tanto de origem como de destino dos produtos, com 81,4% e 79,8% respectivamente.

Um dos principais destinos das exportações africanas, sobretudo os minérios é a União Europeia. No caso da Namíbia não é diferente, grande parte de suas exportações de diamantes são destinadas à Europa. Entretanto, a África do Sul detém uma significativa porcentagem da exportação de mineração desse Estado. Quanto a importações, o que se pode observar é uma mudança com relação a esse patamar, pois a África do Sul se mostra como preferência de importação com relação à importação de produtos como alimentos e combustíveis. Por possuir 78% das importações da Namíbia a África do Sul, assume caráter de extrema importância também para esta economia.

35 Botswana's merchandise exports remain concentrated in Europe, especially the United Kingdom (Botswana's rough diamonds are offered for sale mainly in London) and SACU members, notably South Africa." (WORLD TRADE ORGANIZATION, Trade Policy Review SACU, p.68).

No caso do Lesoto, o que se pode ver é a grande participação da África do Sul na sua economia, proveniente de exportação de bens. Nesse exemplo, a África do Sul é o maior parceiro comercial por estar a frente com a SACU assumindo uma porcentagem de 40% das exportações de Lesoto. As importações no período de 2003 à 2008, representam 86%, repetindo os exemplos dos demais países analisados em que a esse país é o principal parceiro comercial. Tais dados evidenciam claramente a posição da África do Sul como líder regional, por ser um parceiro marcante economicamente, não só para Lesoto mas também para alguns Estados do Sul do continente Africano.

AS POTÊNCIAS PRONTAS PARA ASSUMIREM LIDERANÇA

Nesta seção é analisado o último indicador apresentado pela literatura para classificação dos países na esfera regional, qual seja, se a potência está pronta para assumir liderança.

I. BRASIL

Notadamente nas últimas duas décadas, a América Latina adquiriu, progressivamente, espaço importante na política externa brasileira. A partir do governo de José Sarney e, em especial, no mandato de Fernando Henrique Cardoso a identidade sul-americana do Brasil estava em construção. A criação do MERCOSUL, definido pelo Tratado de Assunção de 26/03/91 e reafirmado pelo Protocolo de Ouro Preto de 17/12/94, já se configurava como um resultado de um longo processo de aproximação entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a concepção de liderança brasileira se sustentava, sobretudo, na proeminência

econômica do país de modo que sua preponderância seria fruto desta robustez.

Apesar da iniciativa de ser líder na região ter continuado nas gestões de Lula, este governo desenvolveu uma noção própria de liderança, inserindo-a junto à estratégia ampla de autonomia pela diversificação segundo a qual a América do Sul assumiria um papel central nas relações do Brasil com o mundo ao ampliar o poder de barganha e de voz do país no cenário internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Essa concepção abrangeu diversos valores que permearam a ação externa brasileira no período, tais como o caráter não-hegemônico da liderança, a solidariedade e generosidade, e a ênfase nos objetivos comuns da região. É importante salientar que a liderança, seja do Brasil ou de qualquer outro país, em uma análise regional ou não, em geral não é algo claramente explicitado em discursos ou documentos de política externa. Notadamente, vocalizar a preponderância plena de um país sobre outros é algo delicado em termos de diplomacia internacional. Talvez seja por essa razão que as potências e aspirantes ao *status* de potência, busquem efetivar o poderio ao invés de apenas esboçá-lo discursivamente. Vale lembrar que, como mencionado anteriormente, o poder pode ser compreendido, de maneira minimalista, como a capacidade que um determinado ator possui de realizar, sob determinadas condições, aquilo que almeja.

No caso brasileiro, essa maneira “tácita” de abordar a questão da liderança foi amplamente utilizada na política externa, sobretudo em razão dos “desafetos” que a preponderância brasileira causa nos vizinhos, notadamente na Argentina e Venezuela (CAMPOS; VADELL, 2009; LIMA, 2005; LIMA, 2006; SARAIVA, 2007; VADELL, 2006; SARAIVA; RUIZ, 2009). O

Brasil possui cursos de ação especiais para “barganhar” sua liderança com a Argentina, como bem apresentam Campos e Vadell em *A encruzilhada regional do Mercosul: Brasil e Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI* que afirmam que “(...) para a pretensão brasileira de consolidação de sua liderança regional é essencial o reconhecimento e o apoio da Argentina para exercer essa condição visando a construir um processo de integração plausível”(CAMPOS; VADELL, 2009, p.2). Por isso o caráter não-hegemônico da liderança é sempre reforçado. Pouco após sua posse, por exemplo, Lula tocou na questão da liderança regional tendo a cautela de compartilhá-la com o vizinho:

Cabe à Argentina e ao Brasil demonstrar liderança conjunta na construção de uma comunidade sul-americana unida, próspera e solidária, como parte da grande família sul-americana. E o núcleo desse projeto é o Mercosul, que vocês todos tem ajudado a construir. Necessitamos do apoio dos empresários do Mercosul na integração de nosso continente. Não devemos desanimar diante das dificuldades que são naturais em relações densas e complexas como as nossas. Nossos problemas devem ser tratados com a maturidade e o equilíbrio que se espera de parceiros estratégicos (SILVA, 2003).

A manutenção do ativismo diplomático presidencial e a valorização da América do Sul como região prioritária de atuação foram fatores progressivamente trabalhados e consolidados no governo Lula, que chegou a expressar a liderança do país na região: “o Brasil tem uma posição de liderança na América do

Sul e na América Latina”. Vale ressaltar que o Itamaraty, até o governo Lula, ponderava pelo pragmatismo. Em outras palavras, em alguma medida, negava-se a condição de liderança ou, pelo menos, ela não era expressa tão claramente pelo corpo diplomático. Como salientam Lima e Hirst,

“[após a posse de Lula] O Itamaraty passou a ser muito mais explícito em seu desejo e determinação de conquistar mais rapidamente uma posição de liderança na América do Sul. (...) O Itamaraty tem insistido fortemente em que a América do Sul deve ser promovida ao topo da lista de prioridades da política externa brasileira; (...). Isto implicou tanto uma maior aproximação entre a política partidária e a diplomacia quanto um maior esforço por parte do Brasil em manejar e influenciar resultados políticos domésticos em países sul-americanos” (LIMA; HIRST, 2009, p.58).

A construção mais clara de uma liderança se materializou em uma postura muito mais pragmática do que teórica. Ou seja, o país não reivindica, por discursos, que deseja ser ou que é o líder da América do Sul, mas desenvolve ações nessa direção. É nesse sentido que no Governo Lula,

(...) com o fortalecimento da corrente autonomista, a construção de uma liderança na região é defendida com mais vigor e busca aprofundar o comportamento que já seguido na gestão de Cardoso, mas de forma mais ativa. A diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto mais claro de construção de uma liderança regional

articulado à segurança regional, à defesa da democracia, aos processos de integração regional e às perspectivas de desenvolvimento nacional (SARAIVA, 2007, p.48).

Exemplos de ações podem ser encontrados na abertura de linhas de crédito especiais no BNDES para que empresas brasileiras e estrangeiras pudessem construir obras de infraestrutura em diversos países da região (tais como hidroelétricas, gasodutos e rodovias); a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM); a própria criação e consolidação de mecanismos regionais como o Mercosul, a UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano; as iniciativas de integração física; a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); dentre outros, são algumas das importantes iniciativas que foram impulsionadas pelos esforços brasileiros, sobretudo com vistas a construir uma imagem de liderança conforme a noção desenvolvida pelo governo Lula (CAMPOS; VADELL, 2009; LIMA, 2005; LIMA, 2006; SARAIVA, 2007; VADELL, 2006; SARAIVA; RUIZ, 2009; LIMA; HIRST, 2009).

Essa trajetória demonstra que o país está pronto para a liderança regional e vem sendo reafirmada pelo governo Dilma. Em discurso recente, a Presidente colocou que

Neste mundo, o Brasil tem um papel especial, extremamente complexo. Não é um papel simples que nós podemos fazer uma lista e falar: “primeiro isso, segundo aquilo, terceiro aquilo”. Não é assim, é simultâneo. Simultaneamente, nós temos de ter uma presença fortíssima na América Latina e uma presença que transforma as fronteiras da América Latina e as

responsabilidades do Brasil em relação à América Latina na responsabilidade do país com maior PIB, com maior poder econômico e, ao mesmo tempo, um país que tem de mostrar que uma outra política, de relacionamento internacional é possível. Uma outra política não imperialista, não de subordinação do país menor, não de aproveitamento da força e da imposição de modelos” (ROUSSEFF, 2012).

Nesse sentido, segundo o indicador ora analisado, o Brasil está pronto para assumir a liderança regional.

II. ÁFRICA DO SUL

A política externa da África do Sul no último século pode ser, em linhas gerais, dividida em três fases: a primeira vai de 1910, ano da constituição da União Sul-Africana, até 1948, quando o Partido Nacional assumiu o poder, período no qual a atuação externa do país era balizada pelas orientações de Londres; segunda é iniciada com a ascensão do Partido Nacional ao poder e a política de segregação racial, de modo que a política externa é posta a serviço desse regime (seja advogando interesses específicos, seja respondendo às crescentes pressões internacionais); e, finalmente, com a democratização em 1994 inicia-se a terceira fase, (PENNA FILHO, 2008) um tanto quanto diferente das anteriores se, por nada mais, porque passou a ser a política externa de uma nação e mais desenhada conforme os interesses. A política externa de Mandela foi, dentre outros fatores, marcada pela elaboração de uma série de princípios que deveriam nortear a atuação externa do país:

a) a crença nos direitos humanos, que deveriam ser promovidos nas esferas política, econômica, social e ambiental; b) a democracia como elemento fundamental para a solução dos problemas da humanidade; c) a justiça e a lei internacional devem orientar as relações entre as nações; d) a paz internacional é a meta a ser buscada por todas as nações e, uma vez tendo falhado, os conflitos devem ser solucionados através de meios pacíficos e acordos internacionais; e) *os interesses do continente africano devem ser refletidos na política externa da África do Sul*; f) *o desenvolvimento econômico da África do Sul depende da cooperação econômica regional e internacional num mundo interdependente*; g) as relações exteriores da África do Sul devem espelhar seu profundo compromisso com a consolidação da democracia no país (PENNA FILHO, 2008, p.76, grifo nosso).

A emergência e identificação da África do Sul como um Estado referência na África e no Sul foi, dentre outras coisas, um produto de sua transformação política interna. O grande foco na promoção das virtudes da democracia e do mercado tomou forma de uma nova iniciativa para a reestruturação das economias africanas. O compromisso de uma política externa voltada para o Sul e, especialmente uma que se concentrou no continente africano, tornou-se uma das marcas do governo sul-africano pós-apartheid (VIEIRA; ALDEN, 2008). Iniciou-se uma fase de ativa participação em organizações internacionais, notadamente na SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), uma zona de livre comércio formada por 14 países da região, na União Africana e na NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento

Africano), bem como em organizações extracontinentais, tais como no próprio IBAS, na UNCTAD e OMC.

As prioridades nas relações com a União Europeia e Estados Unidos foram claramente estabelecidas, assim como aquelas atinentes à cooperação com outros blocos regionais. Contudo,

Na verdade o destaque foi dado, em primeiro lugar, às relações com os países africanos, especialmente com os da região da África Austral. O próprio Mandela afirmava que “a África do Sul não pode escapar do seu destino africano”, e acrescentava: “a região da África Austral tem especial prioridade em nossa política externa (PENNA FILHO, 2008, p.77).

A compreensão de que o desenvolvimento do país não seria possível sem que a região também se desenvolva – pensamento motriz do forte engajamento regional – não foi exclusivo ao governo de Mandela, de modo que Mbeki também se mostrou defensor da iniciativa postulando que “a política exterior sul-africana pretendia promover os objetivos de democracia, paz, estabilidade, desenvolvimento com benefício mútuo e cooperação entre os povos da África, assim como desenvolver a solidariedade pan-africana” (PENNA FILHO, 2008, p.77). É nesse sentido que, a despeito de problemas sociais internos ainda vigentes, “(...) começa a esboçar-se uma área de integração na África Austral, em torno da África do Sul. O processo de paz traz implícita a integração econômica da região, permitindo virtualmente uma maior estabilidade social e diplomática (...)” (VISENTINI; PEREIRA, 2010b, p.66).

Importante salientar que o protagonismo diplomático do país não é restrito somente a questões econômicas. A África do Sul tem desempenhado um papel fundamental como mediador em conflitos africanos na última década, tal como no Burundi, na República Democrática do Congo e no Zimbábue. Foi a partir da grande combinação dessas principais diretrizes de política externa que “a África do Sul pós-apartheid, especialmente sob a liderança de Thabo Mbeki, tem assiduamente buscado cultivar a posição de líder ‘natural’ do continente africano (SOKO, 2007 , p.33). É nesse sentido que,

Transformada em Estado democrático, economia emergente e líder do Renascimento Africano, o país passa a se apoiar na cooperação regional e no diálogo desenvolvimento Sul-Sul para buscar sua reintegração na comunidade internacional. (...) A África do Sul, como maior economia da África e importante espaço de poder regional, tem um papel de liderança extremamente destaque no continente” (VISENTINI; PEREIRA, 2010b, p. 80-81).

A África do Sul demonstra estar pronta para assumir a liderança regional e se configura como a principal potência regional do continente, prosseguindo na condução da integração do continente e fortalecendo a ponte entre este e o resto mundo.

III. RÚSSIA

A configuração política internacional da ascensão da Rússia como um dos pólos de poder global e, sobretudo, os

impactos sistêmicos oriundos do final do império soviético, certamente figuram entre os tópicos mais tratados pelas Relações Internacionais. A dissolução da União Soviética reconfigurou o xadrez global. Internamente, o país teve que conviver com problemas das mais diversas ordens, incluindo fragmentação social, política e econômica. A década de 1990 foi marcada pela reestruturação do Estado, adesão ao modelo neoliberal e aproximação com o ocidente (MACFARLANE, 2009; PECEQUILO, 2009; PECEQUILO; CARMO, 2010; PECEQUILO, 2010). O redesenho do país foi configurado pela “implementação de um capitalismo de tipo moderno, a partir da privatização e reorganização do Estado, eliminando quaisquer vestígios da estrutura socialista anterior” (PECEQUILO, 2009, p.107).

O fim do governo Iéltsin, marcado por insucessos políticos, econômicos e sociais, por grande alinhamento com o ocidente e por estreitas parcerias com a oligarquia russa que passou a dominar setores estratégicos da economia, configura uma nova etapa na história da Rússia. A partir de um acordo político que garantia imunidade em investigações contra corrupção, Iéltsin renuncia e indica ao Kremlin o ex-membro da KGB, ex-prefeito de São Petesburgo e ex-Primeiro Ministro Vladimir Putin. Com isso,

O ano de 1999 pode ser considerado decisivo na recente história da Rússia, uma vez que rompeu, por meio da chegada de Putin ao poder, o ciclo de profunda decadência social, política, militar e econômica do país em meio ao avanço ocidental às fronteiras nacionais e de confrontação com seus grupos separatistas internos. Apesar das limitações concretas à projeção de poder russo em seu primeiro mandato (1999/2003),

Putin inicia sua ofensiva a partir da reconstrução das bases do poder e orgulho nacionais (bandeira e hino), amparado por um discurso de autonomia e pragmatismo no campo externo (PECEQUILO, 2009, p.113).

A história veria que findava o período de crise. Novos paradigmas foram estabelecidos. Na política externa, o alinhamento ao ocidente cedeu lugar à crítica veemente à unipolaridade estadunidense; multilateralismo e multipolaridade tornaram-se palavras-chaves nos posicionamentos; a política de contenção dos Estados Unidos na Eurásia é vista na aproximação com China e Índia; novas frentes de diálogo são abertas para além do continente, notadamente nos diálogos com o Brasil e América Latina e na reafirmação de presença no Oriente Médio. Como muito objetivamente colocou Mankoff (2006), “o elemento mais fundamental no consenso sobre a política externa moldada por Putin tem sido a convicção de que, apesar das mudanças significativas e muitas vezes dolorosa desde o colapso do comunismo, a Rússia mantém a capacidade de se comportar como uma Grande Potência, bem como um interesse em fazê-lo” (MANKOFF, 2006, p.3).

A política externa do Kremlin na primeira década dos anos 2000 não foi de confronto aberto com os Estados Unidos, com a China nem tampouco com a Europa. Ao contrário, o discurso da multipolaridade – cuja parte integrante é a crítica à unipolaridade – é baseado na “reconquista de espaço e *status*” de modo que a política externa é cuidadosamente pensada de modo a “ênfatizar uma flexibilidade tática e cautela” (MANKOFF, 2006, p.4), mantendo uma compreensão tradicional da segurança, na qual esta é uma função da força e independência. A atuação internacional

da Rússia na década enfatiza *status* de grande potência e uma parceria igualitária e mutuamente vantajosa com os EUA e a Europa (AALTO, 2007; PECEQUILO, 2009; PECEQUILO; CARMO, 2010; MANKOFF, 2006; MACFARLANE, 2006; PASTOR, 1999).

Nesse contexto de reafirmação como grande potência, a atuação regional do Kremlin não poderia ser outra senão a de afirmar sua presença e liderança. A política externa do país na primeira década dos anos 2000 possui, na atuação regional, um de seus pilares centrais de modo que “depois da crise, a reemergência da Rússia como potência regional sustenta-se como um dos fenômenos mais recentes do reordenamento do poder” (PECEQUILO, 2009, p. 103). No *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, documento do Kremlin que, como o nome relata, apresenta o novo conceito de política externa da Federação Russa, a atuação regional ganha um capítulo exclusivo, intitulado Prioridades Regionais. Atenção especial é concedida à Comunidade dos Estados Independentes (CEI), organização que envolve 11 Estados que pertenciam à antiga União Soviética (Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão). Nesse marco de atuação a Rússia não se apresenta somente como mais um membro do grupo, que estaria “em pé de igualdade com os demais”. Ao contrário, por exemplo, “a Rússia vai determinar os parâmetros e caráter de sua interação com os Estados membros da CEI, tanto no CEI como um todo e em associações mais estreitas, principalmente da União Aduaneira e do Tratado de Segurança Coletiva” (RUSSIA, 2008).

Dentre os objetivos de política externa explicitados está a promoção de “boas relações de vizinhança com os Estados

limítrofes, para auxiliar na eliminação dos focos de tensão existentes e conflitos nas regiões adjacentes à Federação Russa e outras áreas do mundo e para evitar o surgimento dos novos” (RUSSIA, 2008). O país afirma que uma das características mais distintas de sua política externa é possuir um caráter balanceado e multivetorial, sendo isso em razão de ser membro permanente do Conselho de Segurança, possuir *status* de ser um dos Estados líderes do mundo, bem como da “posição geopolítica da Rússia como a potência da Eurásia” (RUSSIA, 2008).

Finalmente, mais um dentre vários exemplos do enaltecimento russo em sua região, pode ser encontrado na colocação do Kremlin de que a “Rússia reconhece plenamente sua responsabilidade pela manutenção da segurança a nível mundial e regional e está preparada para tomar ações conjuntas com todos os outros Estados interessados com vistas a encontrar soluções para problemas comuns” (RUSSIA, 2008).

IV. ÍNDIA

Parece haver certo consenso em torno da ideia de que Jawaharlal Nehru, primeiro Primeiro-Ministro da Índia independente (assumiu em 15 de agosto de 1947), implantou uma nova mentalidade e uma nova forma de atuação internacional do país (ALDEN; VIEIRA, 2005; MOHAN, 2006; PECEQUILO, 2009; VIEIRA; ALDEN, 2008). O líder via a luta pela independência da Índia como parte de um amplo movimento contra o colonialismo e o imperialismo. Foi a partir dessa crença que os princípios do não-alinhamento foram delineados por Nehru e formaram a base para uma política externa orientada para Sul (ALDEN; VIEIRA, 2005). Nas décadas que se seguiram, a Índia se apresentou como um dos Estados líderes do

movimento neutralista e dos não-alinhados, orientando sua política externa em torno dos princípios da coexistência pacífica. Em 1961, juntamente com os presidentes da Iugoslávia, Egito, Gana e Indonésia, Nehru funda o NAM, Movimento dos Não-Alinhados, que defendia um curso de ação intermediário para os Estados do Terceiro Mundo no contexto da Guerra Fria.

Ainda que o neutralismo fosse uma das principais bandeiras indianas, o país se aproximou notavelmente do bloco soviético durante o período bipolar. Com as guerras travadas com a China e Paquistão nos anos 1960 e 1970, bem como com as tentativas de equilibrar a balança de poder na região (notadamente o apoio americano ao Paquistão), a atuação regional do país não foi tão marcada pelo neutralismo. O traço mais marcante da dinâmica regional no Sul da Ásia é a histórica situação de conflito com o Paquistão, de modo que

A corrida armamentista entre Índia e Paquistão, ambas potências nucleares é característica deste cenário [*de instabilidade*], assim como uma rivalidade estratégica entre a Índia e China, remanescente da bipolaridade e que se sustenta, sob novos termos, no pós-Guerra Fria. Nos anos 1980, ao lado de outros parceiros regionais, a Índia esteve à frente da criação da SAARC, visando o incremento de trocas comerciais entre os países do subcontinente indiano (PECEQUILO, 2009, p.144).

Fundada em 1958, a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC) compõe um dos vértices da política externa indiana. Composta por Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka e sendo

China, Irã, Japão, União Europeia, República da Coreia e os EUA observadores, a SAARC incentiva a cooperação em agricultura, desenvolvimento rural, ciência e tecnologia, cultura, saúde, controle populacional, narcotráfico e terrorismo. A Associação intencionalmente evita tratar de assuntos polêmicos, embora o diálogo político seja muitas vezes realizado à margem da reunião da SAARC. Em 1993, a Índia e os seus parceiros assinaram um acordo de redução gradual de tarifas na região. Os avanços, contudo, foram poucos em razão do aumento da tensão entre os dois Estados nucleares da região. Com vistas a impulsionar o processo regional, produziu-se um acordo, em 2004, para o estabelecimento de uma área de livre comércio, o SAFTA (South Asian Free Trade Area). O acordo entrou em vigor em 2006 e prevê uma série de reduções tarifárias até 2015. Em 2008 foi assinado o protocolo de entrada do Afeganistão na SAARC. Assim,

A SAARC é um subcontinente indiano, onde há enorme disparidade entre a Índia e os demais países (seja militar, político ou econômica, além de destacar o volume da população). Argumenta-se, igualmente, que a influência indiana frente a sua periferia é de extrema importância num momento em que sua economia está cada vez mais inserida no contexto mundial. A dimensão regional é imprescindível para revelar a própria região a nível mundial (VISENTINI, P., 2011b, p.112).

É em razão desse aspecto altamente estratégico da SAARC que, para a Índia, algumas das principais iniciativas “em termos regionais, [são] uma maior prioridade ao SAARC e a política de

“Olhar para o Leste” (PECEQUILO, 2009, p.146). O formato da política regional no Sul da Ásia foi moldado pela esmagadora presença da Índia na região. De longe, ela possui a maior população, as maiores capacidades econômica e militar, está localizada no centro *vis-à-vis* os vizinhos, possui a maior inserção internacional em comparação a estes, dentre outros. Conforme Rodrigues (2010) “a Índia pertence à categoria das potências médias que aspiram a fazer a transição para categoria privilegiada das grandes potências” (RODRIGUES apud MALLAVARAPU, 2010, p.48). Conforme complementa o autor, “a política externa indiana costura suas alianças e projeta seus interesses de forma a alcançar o status de grande potência no ambiente internacional” (RODRIGUES, 2010, p.48-49). Finalmente, na esteira do auto-reconhecimento de suas potencialidades e da discrepância regional, a Índia apresenta, junto com Brasil e África do Sul, reivindicação por um assento permanente no Conselho de Segurança. Essas e outras características da atuação regional indiana permitem inferir que a Índia está pronta para assumir a liderança regional.

V. CHINA

A China é, juntamente com a Índia, “uma das matrizes civilizacionais asiáticas” (VISENTINI, P., 2011b). Não é de se surpreender que seu peso econômico, populacional e estratégico culminem em grande influência regional. A influência expande as relações comerciais, abarcando demais agendas como segurança e política externa. É notório perceber uma ação singular de líder regional para com os países da região.

Desde a sua criação, a República Popular da China (RPC) tem trabalhado vigorosamente para ganhar o apoio internacional para a sua posição de que é o único governo legítimo de toda a China, incluindo Hong Kong, Macau, Tibet e Taiwan. A política externa da China, inicialmente focava em solidariedade com a União Soviética e outros países comunistas. Em 1950, a China enviou o Exército de Libertação para a Coreia do Norte com o intuito de suspender a ofensiva da ONU que estava se aproximando do rio Yalu. Após a conclusão do conflito coreano, a RPC procurou equilibrar sua identificação como membro do bloco soviético, estabelecendo relações amistosas com o Paquistão e outros países do Terceiro Mundo, sendo que após alguns anos,

Do início da década de 1960 à de 1970, a preocupação do PCC voltou-se para a autonomia e independência, pois, apesar dos inúmeros problemas, o país lograra estabilizar-se, e a aliança com Moscou mais entravava do que auxiliava os planos chineses de tornar-se novamente uma potência de âmbito mundial, politicamente respeitada e economicamente desenvolvida (VISENTINI, P. G. F., 2011, p.132).

Já ao final da década de 1970, as preocupações regionais da China estendiam-se, também, em conter os esforços do Vietnã para estabelecer controle sobre o Laos e o Camboja. Com a invasão, a RPC travou uma breve guerra fronteiriça com o Vietnã para “apaziguá-lo”. Com a invasão da União Soviética no Afeganistão em 1979, as diferenças entre os dois gigantes asiáticos se agravaram, o que não foi minimizado com a colocação de tropas soviéticas ao longo da fronteira sino-soviética. Na década

seguinte, a China trabalhou na criação de um ambiente regional seguro, bem no estreitamento de relações com o mundo ocidental para a assistência com o seu esforço de modernização e de contenção do expansionismo soviético, que se caracteriza como a maior ameaça à sua segurança nacional e à paz mundial.

Após junho de 1989, com o incidente da Praça da Paz Celestial, muitos países reduziram suas relações diplomáticas com a China, que rapidamente trabalhou na reconstituição dos laços, cujo restabelecimento não tardou. A China tem caminhado para estreitar as relações com países no Sul da Ásia, incluindo a Índia, sendo que

a região do sudeste asiático é particularmente sensível ao ingresso da China na economia mundial, por seu peso e por anular certas vantagens comparativas da região. A Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) tem agido com rapidez, estreitando a cooperação política e econômica entre seus membros, para acelerar o desenvolvimento econômico e garantir a segurança da região (VISENTINI, P. G. F., 2011, p.134).

A ASEAN foi criada em 1967 por cinco países do sudeste asiático – Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia – e, posteriormente, contemplada com a entrada do Vietnã, Camboja, Laos, Brunei e Birmânia. A Associação tem como objetivos centrais fundadores (1) acelerar o crescimento econômico, progresso social e desenvolvimento cultural na região e (2) promover a paz e a estabilidade regional através do respeito permanente da justiça e do estado de direito na relação entre os países da região e adesão aos princípios da Carta das Nações Unidas (ASEAN, 2011). O contexto no

qual os membros estavam inseridos se configurava por uma grande instabilidade regional decorrentes de disputas existentes na época e uma situação de problemas econômicos e sociais que permeavam a condição de subdesenvolvimento das populações e de suas condições nestas áreas. A Associação, contudo, tomou caráter bem maior do que o inicialmente projetado e se tornou algo estratégico para a região, de modo que as “normas regionais propagadas pelo *ASEAN way*”, enfatizando a soberania, não-intervenção, inclusão de consenso, e informalidade foram extremamente importante nos estágios iniciais de se trazer as grandes potências - especialmente a China e os Estados Unidos - para a mesa no período imediato pós-Guerra Fria.” (GOH, 2011, tradução nossa).

É válido ressaltar, que a influência é, também, substantiva no Leste da Ásia, de modo que “a China é uma parte inerente das interações no Leste Asiático. Essas interações também confirmam (ou qualificam) uma estrutura da ordem regional” (GODEHARDT, 2010). A autora expõe de forma clara, a posição chinesa em suas adjacências. Na parte central a China, detém certa influência sobre países como Quirguistão e Turcomenistão, oriundos do bloco socialista, os quais ainda possuem relações estreitas com a Rússia. Entretanto a influência do Estado chinês se expressa com mais clareza quando se observa o Leste Asiático. É notável o posicionamento da RPC em diversos âmbitos para com a região, os quais são ressaltados por posições norte americanas.

OS LIMITES DA LIDERANÇA REGIONAL

Conforme exposto, Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia podem ser classificados como potências regionais, uma vez que participam de um região geograficamente delimitada,

ostentam as capacidades necessárias para projeção de poder regional, são influentes em questões regionais e estão prontas para assumirem a liderança. Nos casos do Brasil e da África do Sul, a liderança é exercida de maneira isolada, não havendo outros competidores no entorno que efetivamente consigam dispor, por exemplo, das capacidades necessárias para projeção de poder nas respectivas regiões. A situação, entretanto, não é a mesma do outro lado do globo. A história das relações entre China, Rússia e Índia é marcada por conflitos e tensões. O fato dos três gigantes asiáticos engajarem em arranjos cooperativos - uns com os outros ou entre eles e demais Estados – pode ser um fator importante na superação de obstáculos, mas não apaga a história de suas relações que ainda baliza, em larga medida, suas estratégias de política externa. A dificuldade (ou impossibilidade) de se delimitar precisamente onde começa e onde termina a zona de influência de cada um, bem como as inserções de um em zonas que, “em tese”, seriam de outro, fazem com que a dinâmica de atuação regional entre os três seja um ponto bastante delicado. Ao tratar da instabilidade no Leste Asiático e das relações entre este e os Estados Unidos, Betts (1994) apresenta que,

Em certo sentido, a estabilidade na região nunca foi tão boa. Por mais de um século o Leste Asiático tem sido um subsistema internacional onde até cinco grandes potências têm interagido e, no momento, todos têm relações decentes uns com os outros. Mas das seis díades de interação entre as quatro grandes potências (EUA-Japão, EUA-China, EUA-Rússia, Japão-China, Japão-Rússia, *Rússia-China*), nenhuma tem sido consistentemente estável e amigável,

e todos eventualmente combateram em algum momento no século. Hoje, há apenas um cenário de disputa onde os interesses de todas as grandes potências se cruzam - Coréia; no mais, eles cooperam ou competem em várias combinações (BETTS, 1994, p.46, grifo nosso).

Se considerar que o histórico das relações sino-soviéticas é caracterizado ora por momentos de reaproximação ora por momentos de tensão, é difícil assegurar que o atual momento de proximidade seja permanente ou, pelo menos, prolongado³⁶. Após uma sequência de conflitos, reaproximações, invasões e confrontos, a ruptura sino-soviético marcou o final da década de 1950, sendo intensificada na década seguinte. O final do período soviético assistiu à melhoria das relações que floresceram nos anos 1990. É notável a aproximação entre Pequim e Moscou na última década, contudo, “existem fraquezas críticas na dinâmica bilateral em si que o progresso da última década mascarou, mas não eliminou. Embora as relações possam ter atingido um ponto alto, é notável que ‘ainda haja um longo caminho para o pico’ (LO, 2004, p.298). É nesse sentido que a China se configura como “principal parceira da Rússia e sua principal porta de entrada para a região da Ásia-Pacífico, mas também é um grande competidor estratégico e ameaça potencial de segurança. Em suma, a política da Rússia para a China reflete maiores contradições e paradoxos na abordagem de Moscou dos assuntos internacionais” (LO, 2004, p.298).

36 Sobre as relações entre China e Rússia, ver BETTS, 1994; FIORI, 2007; LO, 2004; MERRY, 2003; VISENTINI, P, 2011b.

O cenário das relações entre China e Índia não é muito diferente: as “duas matrizes civilizacionais asiáticas” (VISENTINI, P., 2011b) oscilaram, ao longo do século passado, entre momentos de amizade e cooperação, tensões e guerras. Na sequência de um período notadamente pacífico, os países entraram em guerra em 1962, sobretudo em razão de disputas territoriais. A imensa fronteira que separa os países assistiu a conflitos também em 1967 e 1987. Nesse ínterim, em meados da década de 1970, as relações diplomáticas entre a Índia e a China foram restabelecidas pela primeira vez desde a guerra sino-indiana. No ano seguinte ao terceiro confronto entre os dois gigantes (1988), o primeiro-ministro Rajiv Gandhi fez uma visita de cinco dias ao país vizinho, a primeira visita à China por um primeiro-ministro indiano em 34 anos.

Dois territórios estão, atualmente, sob disputa entre a República Popular da China e a Índia: *Aksai Chin* e *Arunachal Pradesh*. *Arunachal Pradesh* está situado perto do extremo leste da Índia, enquanto *Chin Aksai* está localizado próximo ao canto noroeste da Índia, na junção da Índia, Paquistão e China. Em 1993 houve um acordo entre os dois países para manutenção da paz e tranquilidade ao longo da Linha de Controle Real (*Line of Actual Control*). A iniciativa serviu como um passo inspirador na busca pela redução das tensões, mas isso não significou uma desmobilização de tropas (BARAL, 2012). O *Arunachal Pradesh* é, na realidade, um estado indiano no qual, por exemplo ocorrem eleições locais e gerais. A China reivindica que o estado lhe pertence uma vez que, na visão dela, o território é parte do Tibet do Sul.

Outro exemplo que elucida as complicações regionais³⁷ é a situação na Caxemira. A província, que (reivindicada

37 Sobre as relações entre China e Índia, ver BARAL, 2012; FIORI, 2007; SHAW; COOPER; ANTKIEWICZ, 2007; MASTNY, 2010.

pelo Paquistão) faz fronteira tanto com a China quanto com a Índia. Uma vez que as relações entre esta e o Paquistão são tensas, a Caxemira e o próprio Paquistão são uma espécie de “aliados naturais” da China. Fiori (2007) resumiu bem as complexas relações regionais dos dois países:

(...) esses dois gigantes asiáticos possuem entre si 3.200 quilômetros de fronteira comum, afora as fronteiras que ambos têm com o Paquistão, com o Nepal, com o Butão e com Mianmar. Além disto, China e Índia têm territórios em disputa, guerrearam entre si, nas últimas décadas, e são potências atômicas. Dentro do xadrez geopolítico asiático, os indianos consideram que as relações amistosas da China com o Paquistão, com Bangladesh e com o Sri Lanka fazem parte de uma estratégia chinesa de “cerco” da Índia e de expansão chinesa no Sul da Ásia, a “zona de influência” imediata dos indianos. Por sua vez, os chineses consideram que a aproximação recente entre os Estados Unidos e a Índia e a sua nova parceria estratégica e atômica fazem parte de uma estratégia de “cerco” da China. Tudo isto, são fatos, expectativas e desdobramentos que caracterizam uma relação muito próxima de competição territorial e bélica, em torno da supremacia no Sul e no Sudeste da Ásia, envolvendo Estados Unidos, China e Índia. Além disto, China e Índia também competem, neste momento, na Ásia Central, no Oriente Médio e na África, na luta para assegurar sua “segurança energética” (FIORI, 2007, p.102).

Dessa forma, entre sinais de cooperação explicitados nos últimos anos entre os dois países, “China e Índia competem em várias frentes” (SHAW; COOPER; ANTKIEWICZ, 2007, p.1265).

Com esse histórico, não é de se estranhar que a cooperação entre algumas dessas díades ou entre os três seja algo complicado, ainda que todos tenham demonstrado interesse em aprofundar as relações e estabelecer laços pacíficos e mutuamente benéficos. Não se pretende avançar o argumento de que a cooperação entre Rússia, China e Índia não é possível – isso seria, inclusive, contra-factual. O ponto defendido é que não é possível que os três engajem em uma cooperação na qual a liderança regional seja um quesito. É possível que dois ou três deles engajem em arranjos cooperativos nos quais a atuação regional sob a condição de líder não seja uma variável da cooperação, como, por exemplo, no caso do G20, G77 e a Organização para Cooperação de Xangai. É possível que somente um deles engaje em arranjos cooperativos nos quais possa desempenhar liderança, sejam arranjos regionais - por exemplo, a SAARC (Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional) e a CEI (Comunidade dos Estados Independentes) – ou não, como no caso do próprio IBAS. Não é possível, contudo, que dois ou três desses Estados estejam num mesmo arranjo no qual a liderança regional seja pautada, ou explorada, ou reivindicada, ou seja, condição da cooperação. É nesse sentido que, conforme o argumento aqui defendido, o BRICS se enquadra no primeiro aspecto, ou seja, ele se configura como um grupo no qual a condição de líder regional (detida pelos três países) não pode ser explorada. É comum

Supor que as economias emergentes, definidas ou agrupadas, compartilham os mesmos interesses e agenda no palco global. Embora isso possa ser verdade até certo ponto (por exemplo, pedindo mais atenção às suas necessidades de desenvolvimento e assegurando maiores concessões dos países desenvolvidos nas negociações comerciais), os países do BRIC / CISA [*China, Índia, África do Sul*] também competem uns com os outros em várias esferas. *Além disso, algumas de suas ambições regionais se sobrepõem também.* (...) a maioria, se não todos, os países do BRIC plus³⁸, podem ser considerados hubs regionais com influência forte e crescente sobre os países vizinhos. *Mas eles também competem entre si para assumir a posição de líder em suas respectivas regiões* (ilustrações notáveis incluem China e Índia, Brasil e México). Este padrão competitivo ocorre em um amplo espectro, da perspectiva nacional para micro e meso-regional (Draper & le Pere, 2005)” (SHAW; COOPER; ANTKIEWICZ, 2007, p.1264, grifo nosso).

Como é exposto no Capítulo 5, no caso do IBAS, Brasil, África do Sul e Índia se apresentam como representantes de regiões. No BRICS, por sua vez, em consequência da competição entre as três potências asiáticas, a liderança regional é uma questão delicada. Conforme se sustenta nesta pesquisa, isso é fruto do fato de China, Rússia e Índia serem líderes regionais em competição, às vezes, pelas mesmas áreas de influência. Em razão

38 Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, México, Nigéria, Filipinas, Rússia, África do Sul, Tailândia, Turquia.

das históricas complicações entre eles, que acabam gerando uma “fluidez” e certa indefinição das zonas de influências, eles não podem reivindicar liderança regional, quando estão inseridos em um mesmo grupo.

IV

BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA E ÁFRICA DO SUL: DEMOCRACIAS?

Considerando o objetivo do presente trabalho, qual seja, de analisar, a partir das caracterizações em três níveis de Brasil, Índia, África do Sul, Rússia e China a dinâmica de cooperação destes países nos agrupamento BRICS e IBAS de forma a apreender se o padrão e o grau de cooperação são diferentes - o que justificaria que tanto o IBAS quanto o BRICS fossem mantidos -, ou se são similares - o que justificaria uma eventual mescla de agendas e, assim, enfraquecimento e possível dissolução do IBAS, proceder-se-á à análise do terceiro e último nível: o doméstico

A partir das oito condições elencadas por Dahl, proceder-se-á à verificação de sua ocorrência no Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia, lembrando que estas condições são analisadas dentro das dimensões competição e participação de modo que, como mencionado, caso seja verificada a inexistência destes dois critérios, o regime é “automaticamente” classificado como não democrático, ou seja, não há que se medir o grau de poliarquização deste regime.

I BRASIL

A história da democracia no Brasil é, notadamente, um processo conturbado e difícil. Ao período de uma monarquia semi-autocrática e escravista, sucedeu-se uma fase turbulenta (1889-1894) quando, então, se conheceu uma relativa estabilidade com a República Velha. Contudo, foi exatamente a estabilidade oligárquica dos coronéis que entrou em crise após 1922. Em 1930, diante da conjuntura de crise mundial, gerada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque ocorrida no ano anterior, a chamada “República do café-com-leite” chega ao fim, levando ao poder um dos mais emblemáticos líderes político brasileiro: Getúlio Vargas. A partir daquele momento, a marca do getulismo se impõe na política brasileira. Há de ser reconhecer os avanços democráticos que ocorreram como, por exemplo, a criação da Justiça Eleitoral, a instituição do voto feminino e o surgimento do primeiro código eleitoral brasileiro. Contudo, a Revolução de 30 não efetivou sua plataforma de liberalização e moralização política se, por nada mais, porque Vargas ficou 15 anos à frente do Executivo sem eleição.

Em 1937 tem início a ditadura do Estado Novo, com Parlamento fechado, partidos banidos, uma Constituição vigente, mas não cumprida, censura e tortura. Em 1945, a queda de Getúlio Vargas foi seguida pela implementação do regime democrático no Brasil, pelo menos *de jure*. A nova Constituição é promulgada em 1946 e estabelece princípios democráticos e sociais que haviam sido consagrados pela Constituição de 1934 e abolidos pelo Estado-Novo. As eleições para Presidente da República voltam a ocorrer de forma direta e surgem novos partidos. Contudo, as elites governantes da ditadura se reciclam aglutinam-se no PSD

e conservam sua hegemonia. O governo intervém em sindicatos e devolve o partido comunista à ilegalidade. A instabilidade política continua em vigor no país. Entre 1945 e 1964, cinco presidentes passaram pelo poder, mas apenas dois terminaram o mandato - um suicidou, outro renunciou e o último foi deposto por um golpe militar. A ditadura militar de 1964 a 1985 foi a mais longa e tenebrosa fase de privação das liberdades e direitos em um século de República. A mancha autoritária da história é encerrada e a nação assiste ao seu renascimento com o maior movimento popular, social e político da história. No Brasil, a Carta Constitucional de 1988 deu novos rumos à estrutura política do país. Como indicam Figueiredo e Limongi (1999), o Brasil pode ser classificado como uma República Presidencialista, com sistema eleitoral proporcional de listas abertas e baseado em uma dinâmica política multipartidária. A participação e a competição política são garantidas constitucionalmente, concedendo aos cidadãos a liberdade de expressar as suas preferências (BRASIL, 2005).

O contexto institucional brasileiro pode ser caracterizado pela grande importância observada na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Limongi (2006) busca descrever a complexidade dos jogos políticos que conectam os dois Poderes: buscando apoio às suas iniciativas parlamentares, o Presidente da República nomeia a burocracia ligada ao Poder Executivo, seguindo os padrões das maiorias legislativas. A partir desse padrão relacional, fundamenta-se uma base governativa no Congresso que facilita a aprovação de matérias de interesse presidencial, considera o autor.

Os partidos políticos apresentam-se como um importante canal que conecta os legisladores entre si e faz a conexão entre os seus interesses e os interesses do Executivo. De acordo com Inácio

(2007), os líderes partidários são os responsáveis por construir as pontes que ligam o Poder Legislativo ao Executivo.

Pode-se observar, no Congresso brasileiro, a predominância de uma organização legislativa partidária, que por sua vez reproduz em plenário as preferências políticas apresentadas previamente por seus respectivos partidos (SHEPSON; WEINGAST, 1995). Limongi (2006) chama atenção para os altos níveis de disciplina partidária nas votações legislativas brasileiras.

A característica organizacional partidária do Congresso faz com que os melhores resultados sejam alcançados a partir do maior número possível de representantes envolvidos nas votações de matérias substanciais (COX; McCUBBINS, 2007). Dessa forma, cabe ao Presidente cooptar o maior número de partidos políticos sob o seu plano de ação político para que haja um maior alcance de seus objetivos de governo. Para tal, pode haver uma conjunção de partidos com estruturas ideológicas e programáticas bastante distintas, mas com interesses suficientemente semelhantes (LIMONGI, 2006). O Presidencialismo brasileiro, de acordo com Santos (2003) se presta à construção no Legislativo, de coalizões governativas. Esse arranjo denomina-se presidencialismo de coalizão (ABRANCHES apud LIMONGI, 2006). Em suma, “como é sabido, o Brasil é uma República, presidencialista, federativa, bicameral, com representação proporcional e multipartidarismo” (ANASTASIA; INÁCIO, 2006, p.3-4).

De acordo com a *Freedom House* o Brasil está inserido em um contexto institucional de plena prática da liberdade dos direitos dos seus cidadãos. Tal constatação baseia-se no saudável exercício político no país, realizado nos períodos eleitorais e nos seus interstícios e na plena alternância de poder nas últimas décadas. Atualmente, as discussões no que concerne ao regime político

brasileiro referem-se à sua reforma no sentido de quais “itens” da vida política devem ser ajustados e como fazê-lo, sobretudo com vistas a tornar a democracia representativa ainda mais participativa. Não há, contudo, dúvida ou discussão sobre o regime em si, sobre o fato de país ser ou não uma democracia ou, nos termos do presente estudo, não há questionamentos sobre a existência das oito condições *necessárias* à democracia. O debate centra-se nos itens, pode-se dizer, *(in)suficientes*, ou seja, nos mecanismos e regras que devem ser reformados para que se adquira uma ainda maior robustez democrática, de modo que

No Brasil pós-democratização, a agenda da reforma política foi mudando: no começo dos anos 90 ainda eram discutidos amplos traços da organização das instituições políticas, como foi o caso do plebiscito sobre o parlamentarismo. A partir do final da década de 90, a idéia de reforma política foi se consolidando em torno de diferentes pontos: a reorganização ampla das regras do sistema político e da forma de financiamento de campanha, a criação de novas instituições capazes de aumentar a participação e os diferentes padrões de interação entre instituições representativas e participativas (ANASTASIA; AVRITZER, 2006, p.11).

Ainda que com ajustes necessários a serem feitos, pode-se afirmar que o Brasil é uma poliarquia.

I ÁFRICA DO SUL

Em 1994, pode-se afirmar que teve início a transição, na África do Sul, de um sistema representativo oligárquico (SANTOS, 1999) para outro, democrático. Na realidade, a África do Sul possuiu um sistema parlamentarista até bem robusto por quase um século, os líderes que concorriam eram escolhidos em convenções partidárias e não parece haver indícios de restrições à liberdade de expressão ou à disponibilização de informações, entre as elites que eram admitidas à competição, sobretudo se se lembrar que muitas das instituições foram importadas do Reino Unido (SCHRIRE, 2008). As dificuldades de se classificar a África do Sul como uma democracia, sob o regime do Apartheid se relacionam à impossibilidade do exercício pleno dos direitos políticos e civis *de todos os cidadãos*. O fim do Apartheid significou a inclusão plena das populações não-brancas no sistema político, mas, como bem salienta Schrire (2008), não se deve negligenciar os importantes aspectos da continuidade e, assim, não se pode pensar em ruptura, em criação de um novo sistema (SCHRIRE, 2008,).

Após quatro anos de negociações (1990-1994) entre o Congresso Nacional Africano (CNA –*African National Congress*) e o Partido Nacional (PN - *National Party*) que representavam, respectivamente, os interesses dos negros e dos brancos, acordou-se sobre a versão final de uma Constituição interina. Na sequência, houve a eleição geral e a nova legislatura tinha dois anos para elaborar uma Constituição definitiva que entraria em vigor após ratificação da Corte Constitucional. Isto aconteceu em 8 de Maio de 1996 e, em 10 de dezembro do mesmo ano, o então presidente Nelson Mandela assinou em forma de lei a nova Constituição da

África da Sul. Assim, “a grande inovação foi a provisão para uma verdadeira separação de poderes e uma carta de direitos que contém uma ampla gama de direitos políticos e sócio-econômicos. A Corte Constitucional foi criada para ser o último árbitro da legitimidade” (SCHRIRE, 2008, p.192). O arranjo institucional da nova democracia tomava forma. A República possuía, como princípios fundamentais, dentre outros, a soberania, a democracia, a supremacia da Constituição, a dignidade humana, o não-racismo e não-sexismo, o sufrágio universal e a cidadania (SUL, 1996).

Todos os condicionantes aqui entendidos como necessárias à democracia foram não somente estabelecidos na Constituição, mas são direitos amplamente utilizados e devidamente protegidos. Para citar alguns:

Liberdades de expressão e de imprensa são protegidas pela Constituição e geralmente respeitadas na prática. (...) Diversos jornais e revistas são muito críticos de figuras poderosas e instituições. (...) A liberdade de religião e liberdade acadêmica são constitucionalmente garantidas e ativamente protegidas pelo governo. Liberdades de associação e reunião pacífica são também garantidos pela Constituição. A África do Sul abriga uma sociedade civil vibrante e uma incorporada cultura de protesto (FREEDOM HOUSE, 2011).

A democracia na África do Sul foi traduzida, dentre vários outros aspectos, não somente na inclusão de toda a população ao sistema político, mas no estabelecimento de cada pessoa como cidadão. É interessante observar como o aparato constitucional foi elaborado com grande foco no cidadão e com reconhecido

respeito à diversidade. No Capítulo II da Carta que trata dos direitos dos cidadãos (*Bill of Rights*), na seção sobre prisão, detenção e acusação, há um interessante dispositivo que estabelece que “(4) Quando esta seção necessitar de informações a serem dadas a uma pessoa, esta informação deve ser dada em uma língua que a pessoa compreenda” (SUL, 1996). Similarmente, provavelmente com vistas a evitar prisão injusta e ilegal, estabeleceu-se que, após ser presa, a pessoa deve ser levada a julgamento com a maior brevidade possível sendo que o tempo entre sua detenção e primeira apresentação à Corte não deve exceder 48 horas! (SUL, 1996, Capítulo 2, parágrafo 35, inciso d, alínea i). Ainda na esteira dos direitos dos presos, promulgou-se que, quando detido, o cidadão tem direito a se comunicar e ser visitado por pelo(a) esposo(a) ou parceiro(a), por parente, pelo Conselheiro Religioso e pelo médico (SUL, 1996).

É interessante notar também como a África do Sul, ainda em 1996, já incluía em seu aparato legal, aspectos que poliarquias mais consolidadas como, por exemplo, a brasileira, somente viriam a tratar 16 anos depois. A questão da transparência e do acesso da informação é um aspecto notável. A Constituição sul-africana estabelece que “(32.1) qualquer pessoa tem o direito de acessar qualquer informação do Estado” (SUL, 1996, Capítulo 2, parágrafo 32, inciso 1, alínea a). Ainda por cima, a máquina pública deve se desdobrar para garantir o direito e, ainda, para aliviar os pesos administrativos e financeiros do cumprimento deste³⁹.

39 (2) National legislation must be enacted to give effect to this right, and may provide for reasonable measures to alleviate the administrative and financial burden on the state. (SUL, 1996, Capítulo 2, parágrafo 32, inciso 2).

Além da inclusividade, a elegibilidade é também ampla, compreendendo qualquer votante salvo os declarados insanos, os insolventes irrecuperáveis, os condenados a mais de 12 meses sem direito a fiança e após as apelações. Todo cidadão é livre para formar partidos, participar em atividades partidárias, recrutar membros e fazer campanha, bem como todo cidadão “tem direito a eleições livres, justas e regulares (...) e a votar em segredo” (SUL, 1996, Capítulo 2, parágrafo 19). A liberdade de expressão em suas múltiplas formas – imprensa, criatividade artística, acadêmica e de pesquisa – possuem uma seção especial na Constituição dentro do capítulo sobre as liberdades asseguradas.

No tocante à 8ª condição, importante salientar que ela

Remete à observação dos padrões de interação entre *agents* e *principals* nos interstícios eleitorais. Se as novas decisões a serem tomadas devem observar as 7 condições precedentes, porém em condições institucionais muito diferentes, tal ocorre porque o *locus* privilegiado para a observação da 8a. condição é o Poder Legislativo, principal responsável, nas democracias, pelas decisões tomadas entre uma eleição e outra (ANASTASIA, 2002, p.2).

No caso sul-africano, o Parlamento é composto pela Assembleia Nacional (*National Assembly*) e pelo Conselho Nacional das Províncias (*National Council of Provinces*). Enquanto o Conselho visa representar os interesses das unidades subnacionais junto ao governo, a Assembleia é eleita para representar o povo e para assegurar um governo pelo povo sob a Constituição e faz isto através da escolha do Presidente, da provisão de um fórum nacional para consideração pública das

questões, por meio do próprio processo legislativo e da supervisão do Executivo (SUL, 1996). Interessante notar que ao fim do *apartheid* o governo não-racial da África do Sul elaborou um programa para transformar o Parlamento num “Parlamento das Pessoas”, de modo a refletir os novos princípios da nação - notadamente liberdade, igualdade, inclusão política, erradicação da pobreza e participação – e a centraliza-los num processo legislativo aberto e participativo (HASSON, 2010). Os ideais de uma democracia participativa não datam do fim do *apartheid*, ao contrário, estão presentes na sociedade há mais de meio século como pode ser visto no *African Claims in South Africa* de 1943, na *Women’s Charter* em 1954, na *Freedom Charter* do ANC de 1955, no primeiro desenho constitucional do ANC em 1988, bem como no famoso *Bill of Rights* de 1990 (HASSON, 2010; HASSON apud EVERATT 1992). Na esteira do jogo parlamentar, quando da negociação da transição,

Foi pactuado que o parlamento elegeria o presidente e que para mudar a constituição seriam necessários dois terços dos votos parlamentares. Assim, a grande disputa é sempre impedir que o CNA (que governa em coalizão com o Partido Comunista da África do Sul) atinja o patamar de 67%, como forma de manter os privilégios negociados de “direito das minorias” (leia-se o privilégio sócio-econômico da elite branca) (VISENTINI; PEREIRA, 2010b, p.65-66).

Notadamente, as fricções não se revelam somente entre governo e oposição. Após a eleição de Mandela em 1994, o CNA conseguiu, novamente, chefiar o Executivo em 1999 quando

ganhou dois terços dos votos e Thabo Mbeki assumiu o cargo (VISENTINI; PEREIRA, 2010b). Em 2004, ele iniciaria seu segundo mandato. Este governo, sobretudo, foi marcado por atritos internos; grupos dentro do CNA discordavam de algumas diretrizes econômicas do Presidente, o que culminou em “divergências entre o presidente o e vice-presidente Jacob Zuma, que possuía o apoio dos aliados de esquerda do CNA (os comunistas e a central sindical Cosatu)” (VISENTINI; PEREIRA, 2010b, p.73). A saída de Zuma, contudo, não significou o fim da oposição interna nem tampouco o ostracismo. Em 2007, Zuma ganha de Mbeki a eleição para a presidência do CNA e, no ano seguinte, o último renuncia à Presidência da África do Sul. Em 2009, Zuma é eleito Presidente. Apesar das grandes majorias obtidas pelo CNA, há notável oposição, sobretudo do partido Aliança Democrática, seguido pelo Congresso do Povo e pelo Partido Inkhata da Liberdade (FREEDOM HOUSE, 2011).

A julgar pela permanência do CNA no governo há quase 20 anos, não seria completamente ilógico questionar sobre a real existência de um regime democrático. Contudo, assim como no caso da Índia, qualquer análise do regime político sul-africano deve considerar o fator crucial da enorme pluralidade e diversidade presentes na sociedade. Se na Índia pode-se dizer que multiplicidade é mais “quantitativa” (diversas castas, idiomas, etnias e religiões), na África do Sul os onze idiomas constitucionalmente reconhecidos não expressam a, ainda existente, desigualdade racial. Em certo sentido, pode-se dizer que os regimes democráticos destes países são verdadeiros sobreviventes de suas sociedades, pouco propícias à ampla participação e competição. Não é de se estranhar que estudiosos concordem que grandes divisões sociais apresentem um grave problema para a

democracia (MILL, 1958; LIJPHART, 1977; LIJPHART, 1985; LIJPHART, 1996; LIJPHART, 2004). A baixa propensão, contudo, de forma alguma significa inexistência; muito antes ao contrário. Em alguns reconhecidos trabalhos Lijphart discorre em profundidade sobre a democracia na África do Sul, suas bases sociais e institucionais, sobretudo segundo a crença de que “em sociedades profundamente divididas os interesses e demandas dos grupos comunitários podem ser acomodados somente pelo estabelecimento da partilha de poder” (LIJPHART, 2004, p.96). No tocante à partilha de poder no Executivo, por exemplo, o autor argumenta que, em razão de grandes discordâncias e controvérsias sobre classificações étnicas e raciais, estes quesitos não poderiam ser usados como base para organizar a partilha. A solução encontrada foi que

A partilha de poder foi estabelecida em termos de partidos políticos: à qualquer partido, étnico ou não, com um mínimo de 5% dos assentos no Parlamento foi concedido o direito de participar no governo numa base proporcional. Para situações semelhantes em outros países, a solução da África do Sul oferece um modelo atraente (LIJPHART, 2004, p.103).

Conforme afirma o autor, no tocante à escolha do Chefe de Estado,

Na minha opinião, a melhor solução é o sistema da África do Sul de não ter de forma alguma um Chefe de Estado separado: o Presidente é, na realidade, principalmente um primeiro-ministro,

sujeito ao voto de confiança parlamentar, que serve simultaneamente como Chefe de Estado (LIJPHART, 2004, p.104).

Notadamente, “duas décadas após o apartheid haver sido formalmente encerrado, não apenas sua sombra segue explicitamente presente na estrutura socioeconômica, como de forma indireta continua influenciado o sistema político e a vida cultural” (VISENTINI, 2011, p.17). Contudo, conforme visto, não se pode dizer que as diversidades e adversidades culminem na classificação do país como possuindo um regime não democrático. Ao contrário, a África do Sul apresenta as oito condições necessárias para ser incluída na lista da poliarquias.

III. ÍNDIA

A Índia figura entre um dos (senão o principal) países com maiores graus de multiplicidade do mundo. A enorme pluralidade de línguas, etnias, religiões, classes e os aspectos remanescentes do sistema de castas são alguns dos ingredientes combinados que marcam a sociedade e influenciam diretamente o sistema político do país. Terra de muitas invasões, conquistas e civilizações, *Bharat* (nomenclatura oficial em hindu) teve seus primeiros indícios de assentamentos humanos permanentes há mais de nove mil anos atrás sendo que, muito antes do início da era cristã, a atual Civilização do Vale do Indo *já havia produzido muita história. Isto faz da Índia uma das “matrizes civilizacionais asiáticas”* (VISENTINI, P., 2011b, p.15). Não é surpreendente que a diversidade seja o traço mais marcante desta peculiar sociedade que a “cada nova conquista/migração estabelecia uma nova casta ou religião, que se sobrepunha às

já existentes, criando hierarquias e complexas divisões de trabalho e papéis sociais” (p.18). Esta diversidade, ampliada e aprofundada ao longo dos séculos, enfrentou possivelmente um de seus maiores problemas ao longo dos últimos 62 anos: acomodar tamanha pluralidade em um Estado democrático de direito. É nesse sentido que

A Índia tem sido um enigma para estudiosos da política democrática comparada. Seu sucesso em manter regras democráticas desde a independência em 1947 (excluindo o breve interlúdio autoritário de Emergência 1975-77) na maior e mais heterogênea democracia do mundo é contrária à proposição de John Stuart Mill (1958, 230) de que a democracia é “quase impossível” em sociedades multiétnicas e completamente impossível em países linguisticamente divididos (LIJPHART, 1996, p.258).

O início da trajetória democrática na Índia começou em 26 de novembro de 1949 com a adoção, pela Assembleia Constituinte, da Constituição que entrou em vigor em 26 de janeiro do ano seguinte. Desde então, a República passou a ser formalmente uma democracia representativa.

Com seus 28 estados e 7 territórios, o arranjo institucional indiano conta com um Presidente que é o Chefe de Estado e um Primeiro-Ministro Chefe de Governo. O presidente é eleito por um colégio eleitoral composto por membros eleitos de ambas as casas do Parlamento e as assembleias legislativas dos estados para um mandato de cinco anos. O vice-presidente é, também, eleito por ambas as casas do Parlamento para um mandato de mesmo

período. O primeiro-ministro, por sua vez, é apontado pelo Presidente após ser escolhido pelos parlamentares. O bicameralismo é expresso no Parlamento composto pelo Presidente, pela Câmara Baixa (*Lok Sabha* – Casa do Povo) com até 545 assentos preenchidos por eleições diretas e a Câmara Alta (*Rajya Sabha* – Conselho de Estados), composto por até 250 membros eleitos indiretamente pelas assembleias por sistema proporcional, dos quais 12 são apontados pelo Presidente a partir de notório saber e experiência em literatura, ciência, arte e serviço social. O Poder Judiciário tem como principal órgão a Suprema Corte, sendo que Tribunais Superiores e diversos tribunais civis, criminais e de família a nível estadual compõe a estrutura (ÍNDIA, 1950).

Conforme apontam Ganguly, Diamond e Plattner (2007), não há dúvida de que a Índia possui uma democracia consolidada. Uma análise imparcial revelará

A adoção e manutenção de um sistema adulto de sufrágio universal desde o início; maioria de eleições livres e justas; alternância regular dos partidos no poder, como resultado dessas eleições; uma gama de partidos políticos viáveis através de um amplo espectro ideológico; uma imprensa aberta e vibrante; um corpo militar apolítico e profissional; e um judiciário ferozmente independente (GANGULY; DIAMOND; PLATTNER 2007, p. x – xi).

Constitucionalmente, no tocante à elegibilidade, prevê-se que

325. Deverá haver uma lista eleitoral geral para cada circunscrição territorial para eleição seja da

Casa do Parlamento, ou da Casa, ou qualquer das Casas Legislativas de um Estado e nenhuma pessoa será inelegível para inclusão em qualquer lista ou reivindicação de inclusão em qualquer lista eleitoral especial para qualquer circunscrição em razão de religião, raça, casta, gênero ou qualquer um deles (ÍNDIA, 1950, Parte XV, parágrafo 325).

Para candidatura à Presidência, é necessário ser cidadão indiano, ter 35 anos e ser elegível para a Casa do Povo. No caso de Vice-Presidente, os mesmos dois primeiros quesitos se aplicam conjuntamente com ser elegível para o Conselho de Estados. O sufrágio é universal, sendo as condicionantes a cidadania indiana e a idade superior a 21 anos. Aos cidadãos também é constitucionalmente assegurado os direitos de

(a) liberdade de fala e de expressão, (b) de reunião pacífica e sem armas; (c) formar associações ou sindicatos; (d) mover-se livremente em todo o território da Índia, (e) residir e se estabelecer em qualquer parte do território da Índia, (g) praticar qualquer profissão, ou exercer qualquer ocupação, ofício ou negócio (ÍNDIA, 1950, Parte III, parágrafo 19).

No tocante à liberdade de expressão e fontes alternativas de informação, não só a Índia apresenta estes quesitos em sua completude, mas eles são considerados pontos nodais da democracia:

Os meios de comunicação privados na Índia são vigorosos e diversificados. Investigações e escrutínio de políticos em meios impressos, online e televisão - bem como ligações com grupos de

direitos humanos, outras organizações da sociedade civil e órgãos governamentais encarregados de responder aos problemas através do processo político – fazem da mídia de notícias um dos mais importantes componentes da democracia na Índia (FREEDOM HOUSE, 2011).

Parece haver consenso que os direitos *de juri* são também, na Índia, direitos *de facto* – o país sustenta instituições democráticas e é uma poliarquia de fato, ainda que grande parte destas elucidações sejam acompanhadas - e muitas vezes oriundas – de questionamentos sobre como é possível haver democracia em um país tão plural e tão desigual (LIJPHART, 1996; DAHL, 1998; MILL, 1958; GANGULY; DIAMOND; PLATTNER 2007).

O renomado cientista político holandês Arend Lijphart, reconhecido por seus trabalhos sobre modelos de democracia, apresenta em *The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation* uma interessante leitura sobre o regime político da Índia. A teoria da ‘partilha do poder’ (*power-sharing*) traz que a “democracia é possível em sociedades profundamente divididas, mas somente se a democracia for do tipo consociativa” (LIJPHART, 1996, p.258), ou seja, (1) com grandes coalizões governativas que consigam abarcar os diversos grupos étnicos, linguísticos, religiosos etc; (2) com autonomia cultural para os grupos; (3) com proporcionalidade de representação e com (4) veto para as minorias com relação a seus direitos e autonomia (p.258-259). Os estudos sobre a democracia na Índia costumam concluir que há um sistema federal altamente centralizado, predominantemente majoritário (em razão da alta frequência de governo de maioria de um partido) e desproporcional (considerando a regularidade que o Partido do Congresso ganhou maiorias parlamentares sem ganhar a maioria dos votos), sendo

que em alguns (Kothari, 1970) descreveram o sistema político como “arena de coalizão” (diferentemente de grande coalizão). Assim, muitas vezes a Índia foi descrita como não-consociativa ou semi-consociativa (LIJPHART, 1996). É nesse sentido que o caso indiano tem permanecido como um grande enigma mesmo para a teoria consociativa. Lijphart (1996) sustenta que o fato do país ter permanecido como caso desviante não é um argumento que foi construído com robustez e, assim, necessita uma análise mais profunda. Após examinar o regime político *vis-à-vis* os quesitos da democracia consociativa e proceder à oferta de evidências adicionais, o autor relata que:

O grande enigma da democracia indiana – sua sobrevivência a despeito das profundas divisões étnicas e comunais – é resolvido pela interpretação consociativa apresentada neste artigo. A Índia tem tido um sistema democrático de partilha de poder durante seus quase 50 anos de independência, e numa forma especialmente completa e exaustiva durante as duas primeiras décadas, apresentando todos os quatro elementos essenciais da partilha de poder tão claramente como na Áustria, Holanda, Suíça, Líbano, Malásia e nos outros bem conhecidos exemplos de democracia consociativa (LIJPHART, 1996, p.266).

A partir do exposto e considerando o preenchimento das oito condições de Dahl (2005), bem como as contribuições de Lijphart (1996), é possível afirmar que a Índia é uma poliarquia.

IV. CHINA

Composto atualmente por cerca de 70 milhões de militantes, o Partido Comunista Chinês (PCC) chegou ao poder em 1949 pondo fim à guerra civil que opunha forças nacionalistas e comunistas e estabeleceu uma nova forma de governança no país. Sob a liderança de Mao Tsé-Tung, o PCC iniciou uma série de reformas econômicas e sociais na tentativa de tornar a nova República Popular da China uma nação desenvolvida e socialmente igualitária em tempo recorde. Uma das primeiras medidas, chamada de o Grande Salto Adiante (1958-1961) previa a aceleração da coletivização do campo e a industrialização urbana, mas culminou na morte de dezenas de milhões de pessoas vítimas da fome.

Igualmente, a Revolução Cultural entre os anos de 1966 e 1976 foi uma campanha político-ideológica que neutralizou com sucesso setores menos radicais do PCC que se opunham ao governo, principalmente em razão do fracasso dos primeiros planos econômicos. Essa campanha resultou em vários episódios de violência, perseguição política e na morte de milhares de pessoas. Ficava evidente, já nos primeiros anos do governo comunista, que a China entraria em uma época de supressão das liberdades e direitos individuais, vulnerabilidade institucional, alta intervenção do estado na economia e organização civil, e ausência de democracia.

Para compreender tais aspectos é necessário apresentar as principais características do sistema político chinês. O Comitê Permanente do PCC, ou Politburo, é o poder mais forte do governo chinês, no qual estão as figuras do Presidente e do Primeiro-Ministro. Composto por 25 membros eleitos de forma

indireta pelo Congresso Nacional do Partido, sendo 9 membros principais, o Politburo controla outras três importantes instituições – o Comitê Militar, o Congresso Nacional do Povo (Parlamento) e o Conselho de Estado (braço administrativo do governo).

De acordo com a Constituição Nacional de 1982, o Congresso Nacional do Povo deveria ser o mais poderoso órgão do Estado. No entanto, segundo o *Freedom House*, o Congresso possui apenas um papel simbólico. Seus 3 mil membros eleitos por cinco anos – dos quais 70% são do PCC - se reúnem apenas duas semanas por ano para aprovar a legislação proposta pelo Politburo. Neste sentido, o país apresenta eleições competitivas apenas para comitês de aldeia e conselhos de residências urbanas, porém esses apresentam autoridade limitada e geralmente subordinada aos comitês locais do PCC.

Nota-se aqui a primeira vulnerabilidade democrática do modelo chinês. Embora todo cidadão acima de 18 anos de idade tenha direito ao voto, as eleições diretas acontecem apenas no nível local. Igualmente, há ausência de partidos que se opõem ao governo. O modelo “pluripartidarista” da China, segundo informações oficiais, prevê que outros partidos possam existir desde que estejam comprometidos com o poder comunista e sejam aceitos pelo PCC, conforme declarado no preâmbulo da Constituição “O sistema de cooperação multipartidária e de consulta política liderada pelo Partido Comunista da China vai existir e se desenvolver na China por um longo tempo por vir” (CHINA, 1982). Assim, grupos de oposição são suprimidos e seus membros presos. Tal situação praticamente impede candidaturas independentes, embora qualquer pessoa possa se eleger localmente.

Isso posto, pode-se afirmar que a China possui direito de voto limitado, ausência de liberdade de formar e aderir organizações (não pode haver associação que se contraponha ao modelo comunista), o que, por consequência, impossibilita eleições livres e idôneas, permitindo afirmar que o país não dispõe das condições necessárias para ser considerado uma democracia Conforme salienta Xiaobo,

A “teoria da autoridade do Partido” afirma publicamente o sistema atual da China à autoridade suprema do partido. Se é a idéia abstrata de construção democrática da soberania popular ou a proteção dos direitos humanos e específicas dos direitos humanos consagradas na Constituição; se é a instituição da Assembleia Popular Nacional (APN) e do sistema consultivo político ou do chamado centralismo democrático com características chinesas comunistas; se é o processo de democracia de base ou o governo pela lei: tudo deve seguir a orientação da autoridade do PCC e não têm nada a ver com a soberania popular (XIAOBO, 2011, p. 155).

O rápido crescimento econômico chinês que teve início nos anos 80 e a abertura para a economia de mercado no início do século XXI colocou a China como umas das principais forças econômicas e políticas do mundo, porém evidenciou para a comunidade internacional problemas relativos aos direitos humanos, liberdade de expressão e acesso à informação. De acordo com grupos de vigilância internacionais, em 2010 a China igualou-se ao Irã como o país que mais possui jornalistas presos. As autoridades locais são frequentemente acusadas de assédio a jornalistas

estrangeiros, sendo que muitos deles tiveram suas contas de e-mail *hackeadas* em março de 2010 quando da divulgação do Prêmio Nobel do ativista chinês Liu Xiaobo – preso em 2008 por defender reformas políticas no país – e de certos conteúdos fornecidos pelo Wikileaks. Outros exemplos de intervenção à liberdade de expressão podem ser destacados. Segundo a organização Freedom House, a liberdade religiosa na China é constrangida uma vez que os grupos são obrigados a se registrarem junto ao governo, que passa a regulamentar a atividade e orientar aspectos teológicos. Recentemente, o país mostrou sinais de uma escalada de perseguição aos cristãos com a prisão do ativista Yafeng Fan, em 2010.

Nas universidades há pouca liberdade acadêmica já que os funcionários são nomeados pelo partido e os pesquisadores exercem a autocensura para preservar sua posição profissional e segurança pessoal. Além disso, há restrições para que cientistas participem de congressos e eventos internacionais.

A ausência de democracia na China fica mais evidente quando analisado o controle do acesso à informação a que a população é submetida. De acordo com o Freedom House, o governo chinês impõe forte censura ao uso da internet e na comunicação pessoal, incluindo o uso de aparelhos celulares. Em 2010, o site de busca Google anunciou que não iria mais censurar os resultados de pesquisa como orientado pelo PCC. O evento conturbou as operações da empresa no país, que teve, por exemplo, seus serviços de e-mail (Gmail) bloqueados pelo governo, evidenciando a supressão de fontes alternativas de informação.

Conforme argumentado, há forte controle que o governo chinês impõe sobre sua população, moldando inclusive suas relações de trabalho e liberdades de escolha profissional. O partido exerce influencia sobre vários aspectos da vida dos cidadãos

chineses, desde a aprendizagem na escola até o que pode ser visto na televisão. A ausência de eleições diretas e o governo composto por um único partido já seriam suficientes para constatar a falta de condições necessárias à poliarquia. O controle policial que inibe expressões individuais ou coletivas e a censura às fontes alternativas de informação agravam a situação do país que cada vez mais sofre pressões internas e externas para a ampliação das liberdades.

V. RÚSSIA

Após a dissolução da União Soviética em dezembro de 1991, a Rússia se tornou o Estado sucessor, herdando o assento permanente no Conselho de Segurança, a maioria de seus recursos militares, bem como a maior parte de seus ativos no exterior. Muitas das mudanças pelas quais a Rússia passou tiveram seu início durante o 27º Congresso do Partido Comunista da URSS, realizado em 1986. No seu informe, o então secretário-geral do partido Mikhail Gorbachev anunciou a necessidade de uma profunda modificação nas estruturas do país. Segundo ele a URSS dirigia-se para a atrofia tecnológica, para uma petrificação que a deixaria vulnerável na sua competição com os EUA.

Após vivenciar as décadas de superpotência, a década de 1980 foi marcada por grandes dificuldades econômicas, sociais e políticas, uma vez que se assistia à queda de todo um regime. Em meados da década, na tentativa de reverter o cenário, promoveu-se uma troca de gerações no comando do Partido Comunista que levou à ascensão de Mikhail Gorbachev ao poder que, “a despeito do discurso reformista pró-ativo para adequar a sociedade soviética a novos tempos, a prioridade inicial de Gorbachev

era barrar a ofensiva dos EUA e ganhar tempo para recuperar o país sem demonstrar as deficiências do regime” (PECEQUILO; CARMO, 2010, p.15). A *glasnost* (transparência) e a *perestroika* (reestruturação) foram lançadas como políticas reformistas nas questões política e econômica do regime, almejando a democratização política e a eficiência econômica. Não demoraria até que a ex-URSS começasse a assistir os problemas oriundos das reformas. O imenso aparelho burocrático-militar estava enrijecido a tal ponto que não mostrou nenhuma flexibilidade que lhe permitisse conviver com alterações e modificações substanciais. Com isso o principal efeito produzido foi, na realidade, a aceleração da perda da capacidade da então URSS de administrar sua política interna e externa de tal modo que “o retraimento da ação estatal deixava um vazio que era preenchido pela criminalidade, pelo clima de desmoralização, de “salve-se quem puder” e pela apropriação de empresas públicas por setores da cúpula político-administrativa, por meio de privatizações” (VISENTINI; PEREIRA, 2010a, p.310).

Em Agosto de 1991, enquanto Gorbachev estava na reunião anual das sete maiores economias capitalistas do mundo (G-7) - uma dentre outras iniciativas empreendidas com vistas a pedir ajuda -, levaram a um golpe de Estado. Articulado por forças tradicionais do Kremlin, o golpe visava sustentar a integridade da URSS, mas acabou por acelerar o seu processo de desmontagem, a partir daquilo que muitos apontam como uma espécie de autogolpe (PECEQUILO, 2009; VISENTINI; PEREIRA, 2010a). Abalado pelo fracasso da reforma e pelo golpe que se seguiu, Gorbachev viu-se obrigado a renunciar, substituindo-o Boris Iéltsin que, em 1991, tornou-se o primeiro presidente eleito na Rússia pelo voto direto (sendo reeleito em 1996).

Em 1993, a política na Rússia chegara a um impasse entre o presidente Iéltsin e o Parlamento eleito nos últimos dias da União Soviética. O Parlamento tinha conseguido bloquear as iniciativas do Presidente na elaboração de uma nova Constituição, realização de novas eleições, ambas parte da empreitada de continuar a avançar nas reformas democráticas e econômicas. Em um discurso dramático em setembro de 1993, o presidente Boris Iéltsin, numa iniciativa inconstitucional, dissolveu o Parlamento russo e pediu novas eleições nacionais e uma nova Constituição. Em resposta, o Parlamento tentou depor Ieltsin e instigar uma insurreição armada. Iéltsin ordenou ao exército que a insurreição fosse contida. Em dezembro de 1993, os eleitores elegeram um novo Parlamento e aprovaram uma nova Constituição que havia sido elaborada pelo governo Iéltsin.

A constituição de 1993 prevê fortes poderes para o Presidente. Este tem ampla autoridade para expedir decretos e diretivas que têm força de lei sem revisão legislativa, embora a Carta pontue que nem esta nem outras leis devam ser infringidas. Até 2008, quando a Constituição foi alterada para tornar o mandato de seis anos, o Presidente era eleito para um mandato de quatro anos com possibilidade de reeleição. Iéltsin foi seguido por seu sucessor Vladimir Putin que, depois de um mandato como Presidente Interino, foi eleito para seu primeiro mandato em maio de 2000 e para um segundo em março de 2004. Ele deixou o cargo em março de 2008 e foi sucedido por Dmitry Medvedev, que nomeou Putin seu Primeiro-Ministro. Na estrutura institucional vigente, não há vice-presidente e o Poder Legislativo é muito mais fraco do que o Executivo. A legislatura bicameral consiste na câmara baixa (Duma) e a câmara alta (Conselho da Federação). O presidente nomeia os funcionários mais altos do

Estado, incluindo o Primeiro-Ministro, que deve ser aprovado pela Duma. Foi por estas e outras razões (e prerrogativas) que McFaul, ainda em 2001, apontou que o

Superpresidencialismo é um dos legados mais controversos da transição volátil da Rússia. Muitos analistas têm comparado a presidência russa com uma ditadura ou uma monarquia. Mesmo aqueles que rejeitam o rótulo de autoritarismo concordam que o sistema político da Rússia se assemelha ao que O'Donnell chamou de democracia delegativa, isto é, um sistema no qual “quem ganhar a eleição para a presidência é intitulado a governar como lhe aprouver, constrangido somente pelos duros fatos das relações existentes de poder e do tempo de governo constitucionalmente limitado” (MCFAUL, 2001, p.310-311).

A Duma tem 450 membros que são os deputados. Anteriormente, os assentos na Duma eram preenchidos metade por representação proporcional (com pelo menos 5% dos votos para se qualificar para assentos) e metade por distritos. No entanto, o presidente Putin aprovou um decreto em 2007 estabelecendo que a eleição para todos os lugares se daria por representação proporcional com, pelo menos, 7% dos votos para se qualificar para os assentos. Desta forma, Putin eliminou os partidos independentes e tornou praticamente impossível para os pequenos partidos serem eleitos para a Duma. Além disso, o processo de registro de candidatos nas eleições é complicado, de modo que apenas muito poucos dos partidos que querem lançar candidatos estão autorizados a fazê-lo. A Câmara Alta da Rússia é o Conselho da Federação que tem 168 membros, uma vez que

cada um dos 84 entes subnacionais da Rússia deve enviar dois membros para o Conselho, um do Executivo e um do Legislativo (RUSSIA, 1993).

A despeito de ser uma federação, a atribuição de competências entre o governo central e as autoridades regionais e locais não é muito precisa. A Federação Russa é composta de 84 unidades administrativas, incluindo duas cidades federais, Moscou e São Petersburgo. Em 2000, o Presidente Putin agrupou as regiões em sete distritos federais, para as quais Moscou aponta o governo. Em dezembro de 2004, uma nova lei eliminou a eleição direta dos líderes regionais do país. Governadores são agora nomeados pelo presidente e sujeitos a confirmação pelos legislativos regionais.

A este conjunto de iniciativas que progressivamente atribuem e concentram mais poder nas mãos do Presidente, soma-se o sério problema da idoneidade das eleições. A impressionante vitória de Putin em 2003 com 71,4% dos votos em primeiro turno (contra 13,7% de seu rival mais próximo), não foi um caso isolado na década uma que vez

As eleições parlamentares altamente manipuladas de dezembro de 2007 deram ao partido governante *United Russia* 315 dos 450 assentos da Duma, enquanto os outros dois partidos que geralmente apoiam o Kremlin, *Just Russia* e o nacionalista *Liberal Democratic Party* levaram 38 e 40 lugares, respectivamente. Os comunistas da oposição ganharam 57 assentos no Legislativo efetivamente desdentado (HOUSE, 2011).

O sucessor escolhido de Putin, primeiro vice-primeiro-ministro Dmitry Medvedev, venceu a eleição presidencial de

março 2008 com 70,3% dos votos. Tal como aconteceu nas eleições parlamentares de 2007, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) recusou-se a monitorar a votação devido a restrições do governo sobre o número de monitores e quanto tempo eles poderiam ficar no país (HOUSE, 2011). Concomitantemente, o governo começou a reprimir grupos de promoção da democracia e ONG's, sobretudo aquelas que recebiam doações externas. O caso do bilionário da indústria petrolífera, Mikhail Khodorkovsky, foi mais uma empreitada levada a cabo por Batman e Robin - denominação utilizada por diplomatas americanos para identificar a dupla que reveza no governo da Rússia, conforme demonstraram documentos vazados (HARDING, 2010; UTRILLA, 2010). Após antagonizar o Kremlin ao prestar apoio financeiro à atividades políticas da oposição, o empresário foi sentenciado a oito anos de prisão por fraude e evasão de divisas e a maioria de seus recursos foram transferidos para a estatal Rosneft. Resumidamente,

A Rússia não é uma democracia eleitoral. As eleições de 2007 para a Duma foram cuidadosamente projetados pela administração, entregando aos partidos pró-Kremlin uma maioria absoluta na Câmara, que, na prática, é impotente. Na eleição presidencial de 2008, o domínio estatal da mídia foi completamente exibido, o debate estava ausente e o incumbente Vladimir Putin foi capaz de passar o cargo ao seu sucessor escolhido a dedo, Dmitry Medvedev (HOUSE, 2011).

Conforme exposto, se por nada mais, a inexistência de eleições idôneas já desqualifica a Rússia da condição de poliarquia. A praticamente inexistência de um Parlamento também joga por terra a oitava condição apresentada por Dahl como necessária. O aumento de controle e centralismo tem sido progressivamente operado e institucionalizado em prol do projeto político de poder de uma pequena elite. Não é de se estranhar que em 7 de maio de 2012 Putin tenha se tornado, novamente, presidente da Rússia e Medvedev tenha sido nomeado, novamente, Primeiro-Ministro.

A tabela 14 sintetiza alguns dos indicadores utilizados para avaliar o regime político de Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia, sobretudo em quesitos atinentes às liberdades. A pesquisa mede a liberdade, a oportunidade de agir espontaneamente em uma variedade de campos fora do controle do governo e outros centros de potencial dominação de acordo com duas grandes categorias: direitos políticos e liberdades civis. Os direitos políticos permitem que as pessoas possam participar livremente do processo político, incluindo o direito de votar livremente em alternativas distintas em eleições legítimas, concorrer a um cargo público, participar de partidos políticos e organizações, e eleger os representantes que têm um impacto decisivo sobre as políticas públicas e são *accountable* ao eleitorado. As liberdades civis permitem a liberdade de expressão e de crença, direitos de associação e de organização, estado de direito e autonomia pessoal, sem interferência do Estado (HOUSE, 2011).

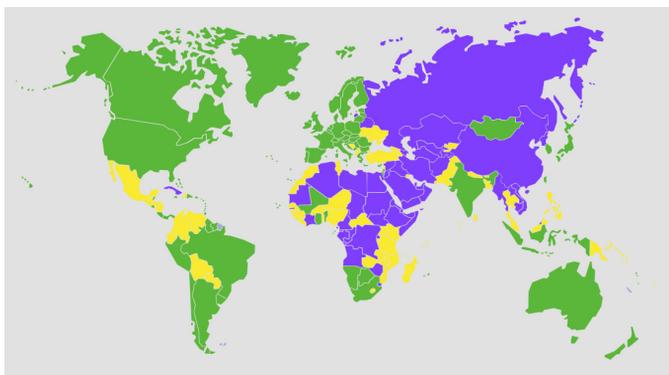
Tabela 14 - Classificação dos países quanto a liberdades

	Brasil	África do Sul	Índia	Rússia	China
Status	Livre	Livre	Livre	Não livre	Não livre
Classificação da liberdade	2.0	2.0	2.5	5.5	6.5
Liberdades civis	2	2	3	5	6
Direitos políticos	2	2	2	6	7

Fonte: Elaborado pela autora com informações extraídas do FREEDOM HOUSE, 2011.

Escala: de 1 a 7, sendo 1 o maior grau de liberdade e 7 o menor.

Mapa 2 – A liberdade no mundo



Fonte: FREEDOM HOUSE, 2011.

Neste estágio faz-se necessária uma recapitulação do argumento defendido neste trabalho. A classificação dos regimes políticos de Brasil, África do Sul, Índia, China e Rússia como democracias ou autocracias, sua posição como líderes regionais, ou não, e a definição do tipo de potência a que pertence cada país são critérios que viabilizam padrões diferentes de cooperação dentro dos agrupamentos BRICS e IBAS. Dessa forma,

procedeu-se à classificação destes cinco países nos três níveis de análise (internacional, regional e doméstico) e foi constatado que, enquanto Brasil, África do Sul e Índia são potências médias, líderes regionais e democracia, Rússia e China são *great powers*, potências regionais e hegemonias fechadas (nos termos de Dahl). Conforme o modelo analítico proposto, a estes aspectos independentes, associa-se a variável dependente, qual seja, a cooperação. Enquanto a análise da cooperação entre *middle powers* e líderes regionais ainda não se configurou como tópico robusto de pesquisa, a análise da cooperação *vis-à-vis* o regime político é algo um pouco mais difundido.

A questão da cooperação é um dos pilares que sustenta as Relações Internacionais enquanto disciplina e enquanto política internacional. Afinal, ultrapassadas as fronteiras estatais, a grande questão é como conviver num ambiente sem governo, anárquico por natureza. Assim, ao cooperarem, os Estados conseguem, via instituição, reduzir os custos de transação, prover informações valiosas aos participantes do arranjo cooperativo e estabilizar suas expectativas sobre o comportamento do outro. Nas RIs o debate sobre a cooperação entre democracias centra-se, sobretudo, na ideia de que democracias não entram em guerra umas com as outras. A agenda de pesquisa é, notadamente, localizada na vertente teórica do neo-realismo. O medo da trapaça dentro de uma aliança, assim como a intenção do Estado de obter ganhos relativos e sua incerteza sobre os motivos (pacíficos) do outro resultantes do dilema de segurança, são alguns dos itens elencados como obstáculos à cooperação. Este, contudo, podem ser superados entre democracias uma vez que elas

Parecem inferir o comportamento externo a partir dos valores e normas que regem os processos de tomada de decisão domésticos. Estas normas asseguram a resolução não violenta de conflitos. Junto com a publicidade do processo democrático, elas reduzem as incertezas sobre as intenções pacíficas. Assim, democracias se veem como pacíficas, o que reduz substantivamente o significado do “dilema de segurança” entre elas e, assim, remove um grande obstáculo para a cooperação estável em segurança (RISSE-KAPPEN, 1997, p. 30).

A “paz democrática” possui, conforme argumentam alguns autores, certas regularidades empiricamente comprovadas, tais como: as democracias não estão imunes de lutarem contra não-democracias; as democracias tendem a ganhar boa parte das lutas nas quais engajam; quando surgem disputas, díades democráticas buscam processos mais pacíficos de resolução de controvérsias vis-à-vis outras díades; democracias são mais propensas a engajarem em conflito contra autocracias do que o contrário (as últimas contra as primeiras) e democracias em processo de transição parecem mais processas a lutarem do que regimes consolidados (MESQUITA et al., 1999).

Foi olhando para este debate que Leeds (1990) buscou analisar a influência das instituições políticas domésticas na cooperação. Lançando mão da teoria dos jogos, a autora argumenta que líderes que operam sob arranjos institucionais diferentes, possuem habilidades diferentes de se comprometerem de maneira crível sobre suas ações futuras, de aceitarem os custos do insucesso político e de se ajustarem à mudanças no contexto internacional.

Avançando um pouco na agenda de pesquisa sobre o tema, Leeds (1999) postula que

Ambas as duplas de democracias e duplas de autocracias são mais propensas a formar em acordos do que são díades compostas de uma democracia e uma autocracia. (...) O resultado é que os Estados com estruturas semelhantes acham mais fácil cooperar uns com os outros do que com Estados com diferentes desenhos institucionais internos (LEEDS, 1999, p.981).

Ao considerar que os níveis de cooperação são influenciados tanto pela habilidade dos Estados que celebrarem compromissos críveis, quanto pela sua propensão de aceitar a possibilidade daquele acordo falhar, a autora demonstra também que díades compostas por uma democracia e uma autocracia encontrarão maiores obstáculos à cooperação; elas engajarão em níveis menores de cooperação.

Conforme ver-se-á no próximo capítulo, o argumento defendido neste trabalho centra-se nesta mesma ideia, porém, com dois aspectos distintos: este cenário ocorre não somente em díades, mas em agrupamentos com mais membros, bem como ele é aplicável não somente a democracias e autocracias mas, também, *vis-à-vis* a condição do Estado nos níveis regional e internacional. Ou seja, grupos compostos por Estados que são, combinadamente, democracias, líderes regionais e potências médias possuem maior propensão à cooperação do que grupos nos quais há Estados que diferem em algum destes quesitos.

V

SOBREPOSIÇÃO? POR QUÊ? O BRICS, O IBAS E A COOPERAÇÃO

*“Twas the day before Christmas, Pretoria was
stirring with tidings from Beijing of a forum that
beckoned.*

*Come Brasilia, come Moscow, come Delhi and
who?*

Pretoria came knocking, we welcome you too!

*There are BRICS to be made instead of a BRIC
to be laid.*

Come four, come five, come all emerge together”.

(KORNEGAY; MASTERS), 2011)

Neste estágio faz-se necessário lançar mão de uma breve recapitulação da proposta apresentada neste trabalho. Entre novembro de 2001, quando do lançamento do acrônimo BRIC por um banco de investimentos, e setembro de 2006, quando da realização do primeiro diálogo político oficial entre chanceleres dos países, muito foi dito, mas pouco foi, de fato, feito com relação ao grupo. Se se pensar o que são seis anos para a história, o BRIC é realmente um fenômeno. É notável a preponderância atual do grupo, seja em termos midiáticos globais,

seja em termos acadêmicos igualmente globais – a título de exemplificação, a maior conferência internacional acadêmica de Relações Internacionais possui em seu *tag list* a sigla BRICS e o mesmo não é observado para diversos outros grupos, incluindo, por exemplo, o IBAS. Esta preponderância possui seus méritos. Se, por nada mais, o grupo responde por aproximadamente 43% da população, 25% do território e 15% do PIB mundiais.

Dentre os eventos notáveis ocorridos no âmbito do grupo, aquele do dia 23 de dezembro de 2010 mereceu destaque – o convite feito à África do Sul para se juntar ao grupo na condição de membro pleno. A transformação do BRIC em BRICS ocorreu na terceira cúpula do grupo, em abril de 2011. Tivesse este convite sido feito a qualquer outro país do mundo, o cenário político seria bastante diferente – independentemente das razões estratégicas por trás desta hipotética situação, tratar-se-ia, predominantemente, da inclusão de um novo membro ao grupo. Entretanto, com a presença da África do Sul, o BRICS passou a ser, em termos de pertencimento, o IBAS mais a China e a Rússia. Se se tratasse de Matemática e sua Teoria dos Conjuntos, poder-se-ia afirmar que o IBAS está contido no BRICS. Entretanto, a política internacional é um pouco mais complexa. Mesmo que a longevidade do BRICS seja ainda curta, muito tem sido dito no que tange à (co)existência destes dois grupos, sobretudo naquilo que se refere a uma possível sobreposição do BRICS ao IBAS. O próprio momento de ascensão da África do Sul foi pontuado pela possibilidade de co-existência dos dois grupos, como se pode ver na fala do Ministro de Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Nkoana-Mashabane, pessoa que foi inicialmente informada do convite:

(...) vemos a formação do IBAS e nosso pertencimento à este como um mecanismo não só para melhorar a nossa parceria trilateral com a Índia e o Brasil, mas também como um pilar importante para o fortalecimento da musculatura do sul nos assuntos globais. Acreditamos que o IBAS terá um melhor equilíbrio e se tornará ainda mais forte com a África do Sul agora como um membro dos BRICS. Continuamos convencidos de que os objetivos e interesses diversificados da política externa da África do Sul permitem a co-existência de ambos os grupos (IBAS e BRICS). Acreditamos que os mandatos dos BRICS e do IBAS são altamente complementares (KORNEGAY; MASTERS, 2011, p.105).

O relatório (KORNEGAY; MASTERS, 2011) oriundo de um seminário internacional em novembro de 2010 sobre as alianças sul-africanas com emergentes traz algumas das várias perguntas ainda sem respostas no tocante às alianças deste país, à transformação do BRIC em BRICS e às implicações para o IBAS da entrada da África do Sul no BRICS:

A adesão da África do Sul ao BRIC foi cuidadosamente pensada considerando a inexistência de seu *status* como grande potência global na liga com os mega-estados BRIC? (...) O que isso significa para o IBAS, que, claramente, era uma expressão mais estratégica da cooperação sul-sul entre potências regionais democráticas nos três continentes do “Sul Global” da África, Ásia e América Latina? *Will a BRIC fall on IBAS?* (KORNEGAY; MASTERS, 2011, p.11-12).

Ainda que o seminário tenha acontecido pouco mais de um mês antes do convite à África do Sul para pertencer ao grupo, o relatório afirma que este cenário era previsível: “Que a África do Sul seria convidada não era surpresa. Era esperado. Foi o momento e rapidez com que isso aconteceu que foi surpreendente.” (KORNEGAY; MASTERS, 2011, p.11). Dentre os lados das moedas apresentados no relatório, relata-se grande preocupação com as possíveis consequências do eventual *lobby* feito pela África do Sul para pertencer ao grupo (ao invés de ter sido considerada desde o início) sobre a “independência” do grande emergente africano, sobretudo porque esta negociação teria ocorrido junto à China, grande parceiro do país. Ainda conforme o relatório, esta questão não está colocada no caso do IBAS exatamente em razão da ausência da China no grupo. Concomitantemente, da mesma forma que se afirma que a agenda dos dois grupos é diferente e que eles seriam complementares e não substitutivos, a questão da possibilidade de sobreposição é exposta com a mesma intensidade.

Este trabalho foi construído exatamente com base nesta questão mais ampla, relativa às possibilidades de sobreposição de um grupo ao outro, e fundamentou-se na hipótese de que tais chances seriam baixas, em razão dos diferentes padrões de cooperação possíveis nos dois grupos. Seria, portanto, possível inferir a co-manutenção do IBAS e do BRICS porque a configuração do primeiro como agrupamento de *middle powers*, líderes regionais e democracias produz um arranjo cooperativo distinto do segundo, no qual todos os membros são líderes regionais, porém alguns não são *middle powers* e democracias. Até o momento, foram apresentadas as classificações dos países nos três níveis de análise tomados, nesta proposta, como sendo a variáveis independentes.

Nesta seção, será tratada, comparativamente, a cooperação no IBAS e no BRICS, culminando na conclusão de que, em razão das semelhanças entre Brasil, Índia e África do Sul nos três níveis de análise, a probabilidade de cooperação entre eles é maior, seja no que tange ao compartilhamento de agenda, seja no que se refere ao seu grau de institucionalização, *vis-à-vis* àquela do grupo que inclui, ademais dos membros do IBAS, dois *great powers* que são, também, líderes regionais e autocracias.

BRICS NÃO CAI NO IBAS⁴⁰

No tocante à democracia, a abordagem da questão é diferenciada nos dois grupos. Importante salientar que este é um tópico “caro” para o Brasil, a Índia e a África do Sul. Enquanto desde a primeira cúpula o IBAS já se apresentava como um agrupamento de países democráticos, os documentos do BRICS sequer mencionam o termo. Ao passo que, já em sua primeira cúpula, os líderes de Brasil, Índia e África do Sul identificavam o grupo como um “instrumento útil para a promoção de coordenação cada vez mais estreita sobre temas globais entre três grandes democracias multiculturais e multirraciais da Ásia, América do Sul e África” (IBAS, 2006), os líderes do BRIC, em seu primeiro encontro de Chefes de Estado e de Governo, restringiram sua apresentação a: “Discutimos a situação atual da economia global e outros temas prementes de desenvolvimento global, e também perspectivas para o fortalecimento da cooperação no âmbito do BRIC (...)” (BRIC, 2009).

40 Alusão à questão que intitula a análise de conjuntura de Kornegay, *Will a BRIC fall on IBAS?*. (KORNEGAY, 2009).

Interessante notar que a colocação do aspecto democrático se dá (ou não) não somente na apresentação do grupo, mas também em seus posicionamentos quanto a outras questões. Aqui, novamente, as disparidades entre IBAS e BRICS são notáveis. Nas respectivas terceiras cúpulas dos grupos, enquanto a instauração e consolidação de instituições democráticas é um ponto de ampla defesa do IBAS, o BRICS se limita tão somente a utilizar o termo quando se refere à democratização das relações internacionais, conforme quadro 6. Há de se reconhecer, não há forma mais ampla e imprecisa de utilizar o conceito.

Quadro 6 - A democracia no IBAS e BRICS

A democracia nas 3ª Cúpulas de IBAS e BRICS	
IBAS	BRICS
6. Os líderes reiteraram a necessidade de que as estruturas de governança global sejam tornadas mais democráticas, representativas e legítimas por meio do aumento da participação de países em desenvolvimento nos órgãos de tomada de decisão de instituições multilaterais.	5. Constatamos que o BRICS e outros países emergentes têm desempenhado importante papel, contribuindo de maneira significativa para a paz mundial, a segurança e a estabilidade, impulsionando o crescimento econômico global, reforçando o multilateralismo e promovendo maior democratização das relações internacionais.
15. Os líderes manifestaram seu contínuo apoio à reforma das Nações Unidas para torná-la mais democrática e coerente com as prioridades de seus Estados-membros (...).	7. (...) Com base em normas universalmente reconhecidas pelo direito internacional e com espírito de respeito mútuo e decisão coletiva, a governança econômica global deve ser reforçada, a democracia nas relações internacionais deve ser estimulada, e a voz dos países emergentes e em desenvolvimento deve ganhar maior ressonância nas relações internacionais.

41. Os líderes reafirmaram seu compromisso de longo prazo com um Afeganistão democrático, pluralista e estável.	
42. Um Iraque pacífico, unido e estável demanda uma política democrática e inclusiva.	
43. Os líderes saudaram o estabelecimento de um Governo de Unidade Nacional no Líbano e a aprovação da nova legislação eleitoral. Manifestaram ainda confiança de que a consolidação do diálogo nacional contribuirá para o fortalecimento das instituições democráticas no Líbano, (...).	

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos BRICS, 2011; IBAS, 2008.

No tocante aos países aos quais o IBAS manifestou apoio às instituições democráticas, por exemplo, naqueles do Oriente Médio, o BRICS se limitou a dizer, de maneira ampla, que

(...) Manifestamos nossa profunda preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África e desejamos sinceramente que os países afetados alcancem paz, estabilidade, prosperidade e progresso e que recuperem sua posição e sua dignidade no mundo de acordo com as legítimas aspirações de seus povos (BRICS, 2011).

Considerando que no íterim das cúpulas China e Rússia não se tornaram democracias, não é de estranhar que na quarta cúpula do BRICS, novamente, o quesito democracia não tenha sido utilizado nem como identificação do grupo nem como motor da cooperação. Já no caso da quarta cúpula do IBAS, Brasil, Índia

e África do Sul reiteraram mais uma vez que o grupo é uma coalizão de países democráticos. Não somente isto – e este ponto é fundamental -, os países declaram que o “compromisso com os valores democráticos é a base da solidificação da cooperação”: “2. Os Líderes destacaram que o compromisso dos três países com os valores democráticos, com o desenvolvimento social inclusivo e com o multilateralismo constitui a base para a sua crescente cooperação e coordenação estreita em questões globais” (IBAS, 2010a).

No contexto do IBAS, o apreço pela democracia e o reforço de que esta é a base da cooperação, ganharam grande espaço e ainda maior proeminência no ano seguinte. É extremamente interessante notar como os países passam a ter a democracia como sua principal bandeira. Na quinta cúpula do grupo, o preâmbulo da declaração dos Chefes de Estado é exclusivamente dedicado à democracia, em dois robustos dispositivos (e porque não dizer, recheados de provocações):

1. Os Líderes notaram que o Fórum de Diálogo da Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) reúne três grandes sociedades pluralistas, multiculturais e multi-raciais de três continentes, i.e., Ásia, América do Sul e África, como um agrupamento puramente Sul-Sul de países com ideais compartilhados e comprometidos com o desenvolvimento sustentável inclusivo, na busca de bem-estar para seus povos. Os líderes sublinharam a importância dos princípios, normas e valores subjacentes ao Fórum de Diálogo IBAS, i.e., democracia participativa, respeito pelos direitos humanos, e o Estado de Direito.

2. Essa Cúpula ocorre em um momento crítico globalmente, quando a economia mundial se defronta com sérios desafios e quando a democracia está sendo procurada em áreas tais como o Oriente Médio e Norte da África. Os líderes ressaltaram que o pilar básico do IBAS é a visão compartilhada dos três países de que a democracia e o desenvolvimento se reforçam mutuamente e são a chave para a paz e a estabilidade sustentáveis. Os Líderes postularam que os arraigados valores democráticos compartilhados pelos três países concorrem para o bem de seus povos e que eles estão dispostos a compartilhar, se solicitados, o modelo democrático e de desenvolvimento inclusivo de suas sociedades com países em transição para a democracia (IBAS, 2011).

Se antes eles apenas se identificavam como sendo três democracias multiculturais e multirraciais, agora eles são três grandes democracias cuja auto-declarada notoriedade e *expertise* no assunto os habilita a compartilhar - se solicitados! - seus modelos com outros povos.

Não resta qualquer dúvida que o regime político é uma variável base para a cooperação entre os membros do IBAS bem como é um pilar que permite seu fortalecimento. É notório como os valores democráticos são expressos, no IBAS, quase que como condicionantes da cooperação. É interessante notar o espaço que a questão da democracia progressivamente toma na agenda do grupo. Não somente isto, mas os três países passam a fazer crescente uso de suas condições de sociedades democráticas como algo que pauta a atuação do grupo frente ao mundo.

Enquanto que, no IBAS, a cooperação está, em grande parte, alicerçada no compartilhamento do regime democrático, no BRICS o cenário é diferente. Como demonstrado, o grupo não sustenta sua cooperação sobre este pilar. Na realidade, a cooperação parece ser mais fluida, menos sólida, menos arraigada em princípios, menos sustentada sobre “pilares estruturais”. Notadamente, o grupo salienta a busca por maior coordenação e cooperação, mas pouco explicita as bases de sustentação destas iniciativas, à exceção de questões econômicas: “Nos planos econômico, financeiro e de desenvolvimento, o BRICS é uma importante plataforma de diálogo e cooperação.” (BRICS, 2011). A área financeira é outro pilar do grupo, como exemplifica o parágrafo 13 da Declaração Conjunta: “Estamos empenhados em garantir que os países BRICS continuarão a ter crescimento econômico forte e sustentado, apoiado por nossa crescente cooperação nas áreas econômica, financeira e comercial, o que contribuirá para o crescimento de longo prazo estável, consistente e equilibrado da economia mundial.” (BRICS, 2011).

O fato de o IBAS ser composto por três democracias e o BRICS não, tem repercussões claras também sobre as agendas dos grupos. No IBAS diversos temas “inerentes” a países democráticos são, não somente abordados, mas são institucionalizados em Grupos de Trabalho, Fóruns e documentos tais como Acordos de Cooperação e Memorandos de Entendimento. A questão da Administração Pública e Governança, por exemplo, foi estabelecida como uma das áreas de cooperação e conta com um Grupo de Trabalho trilateral. O Memorando de Entendimento para Cooperação nas Áreas da Administração Pública e Governança assinado pelas partes estabelece cooperação nas áreas de a) monitoramento e avaliação integrados, b) governança eletrônica, c)

desenvolvimento de recursos humanos; d) prestação de serviços direcionados ao cidadão; e) ética e combate à corrupção; e f) responsabilidade com a prestação de contas e transparência (IBAS, 2007). Estes tópicos não são apenas elucidados como matérias nas quais se buscará colaboração: foram estabelecidas dez formas de cooperação, a implantação destas e os respectivos órgãos e setores em cada país que deverão executá-las.

Similarmente, encontram-se, na IV Cúpula do IBAS, várias recomendações nos Relatos dos Foros da Sociedade Civil, dos quais constam as Resoluções do Foro de Mulheres do IBAS, a Declaração Conjunta do Foro Parlamentar e Relato do Foro de Editores do IBAS. No Foro das Mulheres, foi apresentado um conjunto de recomendações referentes à erradicação da discriminação contra a mulher bem como ao seu empoderamento. No Foro Parlamentar, além das iniciativas de troca de experiência e boas práticas legislativas entre os três países, reconheceu-se “a importância do envolvimento do Fórum Parlamentar IBAS em supervisionar a implementação das decisões tomadas na Cúpula do IBAS de Chefes de Estado e de Governo e reuniões ministeriais, como um meio para alcançar uma cultura de eficiência, *accountability* e transparência.” (IBAS, 2010b). No Foro de Editores, por exemplo, que contou com a participação de jornalistas e editores de alto nível dos três países, reconheceu-se “a enorme importância política do Fórum de Diálogo IBAS no mundo em transição. Mas considerou que a comunicação ainda não está à altura da iniciativa. E, quando existe, é pouca e dispersa. É preciso uma nova convergência entre os governos e a mídia privada e pública dos três países.” (IBAS, 2010b). Foi a partir desta constatação que o Foro decidiu criar uma rede de jornalistas e editores do IBAS e considerou necessário construir um site específico na internet

para informação e comunicação sobre o Fórum IBAS. A rede de jornalistas e editores vem se consolidando e o site do IBAS está em pleno funcionamento.

Ainda no tocante às agendas possíveis nos agrupamentos, o caso mais notável talvez seja o tópico dos direitos humanos. Não só o IBAS se posiciona fortemente com relação à questão, como o grupo tem feito colocações veementes no Conselho de Direitos Humanos, no escopo do que é oficialmente denominado como ‘Intervenções do IBAS em Foros e Organismos Internacionais’, a saber:

- i. Conselho de Direitos Humanos. 14a Sessão Regular. Diálogo interativo com o Relator Especial sobre a Situação de Direitos Humanos nos Territórios Palestinos Ocupados desde 1967, Richard Falk (14 de junho de 2010);
- ii. Conselho de Direitos Humanos. 12a sessão. Direito à saúde. Acesso a medicamentos (2 de outubro de 2009);
- iii. Conselho de Direitos Humanos. 12a Sessão. Item 7. Situação dos direitos humanos na Palestina (29 de setembro de 2009);
- iv. Conselho de Direitos Humanos. 10a Sessão. Item 7. Situação dos direitos humanos na Palestina. 24 de março de 2009. (MRE, 2011b).

Cabe, sucinta e diretamente, apenas pontuar que nenhuma destas temáticas é abordada no âmbito do BRICS.

No tocante à questão da liderança regional nos agrupamentos, conforme elucidado no Capítulo 3, os cinco países - Brasil, Índia e África do Sul, China e Rússia – são potências regionais, conforme a comprovação de que pertencem a uma região

geograficamente delimitada, estão prontos para assumirem a liderança, ostentam as capacidades necessárias para projeção de poder regional e são altamente influentes em questões regionais. Isto se refere à classificação individual dos países. Quando o foco da análise migra do aspecto individual para o grupo, os fatores atinentes aos agrupamentos devem ser considerados. Ou seja - conforme se propõe este trabalho -, procedeu-se, primeiramente, à classificação individual dos países nos níveis internacional, regional e doméstico para, então, a partir desta classificação, analisar a configuração dos agrupamentos IBAS e BRICS.

Na questão do aspecto regional, o fato de todos os cinco serem potências regionais impede que esta “condição” seja abordada no âmbito do BRICS, no qual três dos cinco países são potências regionais em regiões adjacentes, complexas e pouco delimitadas. Dito de outra forma, enquanto que no IBAS a dimensão regional pode compor o escopo da cooperação exatamente porque Brasil, Índia e África do Sul respondem por regiões distintas, no BRICS a temática regional, conforme se verá, é inexistente. Segundo o argumento sustentado por este trabalho, isto ocorre porque neste grupo estão inseridas China, Rússia e Índia que, além de possuírem problemas regionais históricos, são três potências de regiões contíguas e fragilmente delimitadas, o que impossibilita que o grupo pautе questões atinentes ao tema. A indefinição de onde começa e onde termina a esfera de influência dos três países não permite que a pauta seja tratada em uma coalizão à qual os três pertencem.

Desde sua primeira cúpula o IBAS faz menção às regiões nas quais seus três membros estão inseridos e apresenta posicionamentos regionais. Na realidade, o lançamento do grupo, em

2003, três anos antes da I Reunião de Cúpula, se deu com identificação dos três representantes regionais:

2. Este constituiu um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes, *de três regiões do mundo em desenvolvimento e atuantes em escala global*, com o objetivo de examinar temas da agenda internacional e de interesse mútuo. Nos últimos anos, notou-se a importância e a necessidade de diálogo entre países e nações em desenvolvimento do Sul (IBAS, 2003, grifo nosso).

Em 2006, a apresentação inicial de “três países (...) de três regiões do mundo em desenvolvimento” ganhou robustez e se transformou em uma colocação mais bem definida com identificação das regiões, na qual Índia, Brasil e África do Sul se pronunciaram como “(...) três grandes democracias multiculturais e multirraciais da Ásia, América do Sul e África (...)” (IBAS, 2006). Não somente isto, a primeira cúpula de Chefes de Estados marcou também o primeiro posicionamento do grupo para com suas respectivas regiões: “7. O Primeiro Ministro da Índia, o Presidente do Brasil e o Presidente da África do Sul reafirmaram seu compromisso com a promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento econômico e social sustentável no mundo e em suas respectivas regiões” (IBAS, 2006).

Contudo, não apenas um posicionamento “genérico” foi postulado na reunião. Em uma das temáticas mais sensíveis aos três países individualmente, bem como ao grupo - a questão comercial -, a dimensão regional foi exibida como propulsora de um grande avanço, qual seja, o estabelecimento de uma área de livre comércio:

45. Os Chefes de Estado e de Governo expressaram seu total apoio e compromisso para o estabelecimento expedito de um grupo de trabalho para focalizar as modalidades para o vislumbrado Acordo Trilateral de Livre Comércio Índia-Mercosul-SACU (T-FTA). Expressaram a visão de que o T-FTA terá impacto significativo em relação à consolidação do Fórum de Diálogo IBAS como mecanismo eficaz para promover relações mais estreitas entre a Índia, o Brasil e a África do Sul, assim como entre suas respectivas regiões (IBAS, 2006).

Na II Cúpula do IBAS, em 2007, os líderes “mencionaram que o IBAS também proporciona um importante instrumento de cooperação em questões regionais e internacionais e de promoção dos interesses dos países em desenvolvimento” (IBAS, 2008, grifo nosso).

No caso do BRIC, sua primeira Cúpula não faz qualquer menção ao aspecto regional enquanto que, na segunda, o termo regional só é utilizado uma vez e para solicitar que os ministros das Finanças e Governadores de Bancos Centrais analisem os acordos monetários regionais para que possam melhor discutir possibilidades de cooperação financeira.

Na III Cúpula BRICS, os Chefes de Estado correlacionaram, pela primeira vez, cooperação e questões regionais ao dizerem que

4. O século XXI deve ser marcado pela paz, harmonia, cooperação e desenvolvimento científico. Sob o tema “Visão Ampla, Prosperidade Compartilhada”, conduzimos discussões francas e aprofundadas, alcançando abrangente consenso sobre o fortalecimento da cooperação no BRICS, bem como sobre a promoção da

Entretanto, é importante salientar que o grupo se propôs a fortalecer a cooperação em questões regionais, o que é muito diferente de se apresentarem no arranjo cooperativo como “representantes” de uma determinada região. A questão regional, quando surge, é, no BRICS, um tópico de agenda. No IBAS⁴¹, por sua vez, “através da cooperação trilateral, os países do IBAS têm procurado se posicionar como líderes em suas respectivas regiões, perseguindo coletivamente algumas aspirações globais (...)” (SOKO, 2007). O argumento da representação geográfica é utilizado também para defender uma das principais pautas do IBAS, o pleito junto ao Conselho de Segurança. Conforme salientam Lima e Hirst (2009), “Brasil, Índia e África do Sul demandam assentos permanentes baseados no princípio da representação geográfica. (...) A reforma do Conselho de Segurança figura como um dos principais itens do programa da iniciativa IBAS” (LIMA; HIRST, 2009, p.56), sendo que “a novidade desta iniciativa, um exemplo notável de coalizão Sul-Sul, deriva, em parte, do fato de que ela envolve um grupo de países em desenvolvimento que são potências regionais” (LIMA; HIRST, 2006, p.36).

Finalmente, na esteira das possibilidades de posicionamento comum e conjunto frente a questões internacionais, é notável como o agrupamento dos três *middle powers* consegue se posicionar mais precisa e detalhadamente nos grandes temas *vis-à-vis* o grupo que contém duas grandes potências. O carro de frente deste aspecto é a reforma do Conselho de Segurança. A ascensão

41 Sobre alguns aspectos da dimensão regional no IBAS ver FLEMES, Daniel, 2007; FLEMES, 2009; LIMA, 2005

de membros permanentes, quaisquer que sejam, reduz o poder e a margem de barganha das duas autocracias uma vez que cada novo membro é mais um *veto player*. Enquanto o IBAS reafirma “sua convicção de que o Conselho de Segurança deve ser ampliado a fim de incluir países da África, Ásia e América Latina” (IBAS, 2006), o BRIC se limita a reiterar “a importância que concedemos ao status da Índia e do Brasil nas questões internacionais, e entendemos e apoiamos suas aspirações no sentido de desempenhar papel mais relevante na Organização das Nações Unidas” (BRIC, 2009). Desempenhar papel mais relevante na ONU e ser membro permanente do Conselho de Segurança são questões, digamos, um pouco diferentes.

Nas respectivas segundas cúpulas o cenário não foi diferente só que, desta vez, o tema compôs o tópico da governança global. O tópico denominado *Governança Global e Visão Comum* do BRIC é pautada fundamentalmente por questões relacionadas à arquitetura financeira global. Diversos itens tratam do papel do G-20, do crescimento econômico, da estabilidade das principais moedas de reserva e das organizações financeiras internacionais. Um tópico é destinado ao reconhecimento do papel central da ONU e à necessidade de reformá-la. Na sequência reitera-se a importância do status da Índia e do Brasil (inclusive utiliza-se o mesmo texto do ano anterior!). A visão de governança global do IBAS é bastante diferente. Além de pontuarem a necessidade de reforma da ONU, os líderes atrelam a reforma do Conselho ao processo:

8. Os líderes reiteraram a importância de fortalecer o sistema de governança global por ser um ingrediente crucial para a promoção da paz, da

segurança e do desenvolvimento sócio-econômico sustentável. Reafirmaram o compromisso permanente e a fé no multilateralismo, com as Nações Unidas desempenhando o papel de destaque. Reiteraram que o sistema internacional não pode ser significativamente reordenado sem uma abrangente reforma das Nações Unidas. Os líderes enfatizaram que a reforma do Conselho de Segurança é fundamental para esse processo, para assegurar que o sistema das Nações Unidas reflita a realidade contemporânea. Expressaram seu apoio total a uma autêntica reforma e a expansão do Conselho de Segurança, nas categorias de membros permanentes e não-permanentes, com maior representação para países em desenvolvimento em ambas as categorias. Reiteraram que negociações intergovernamentais sobre a questão da reforma do Conselho de Segurança devem ser iniciadas imediatamente. Concordaram, igualmente, em fortalecer a cooperação entre os seus países e com outros Estados-membros interessados numa autêntica reforma do Conselho de Segurança. Reafirmaram, também, a necessidade de esforços conjuntos dos Estados-membros para a revitalização da Assembleia Geral (IBAS, 2007).

O pleito de reforma do órgão para os assentos permanentes e não-permanentes foi ganhando robustez com o passar do tempo e dos encontros, culminando na negociação não só de apoio da Alemanha e Japão, mas de participação destes no pleito. No quinto encontro de Chefes de Estado e de Governo do IBAS foi declarado que já estava em curso uma iniciativa do G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão) de uma minuta de resolução sobre

expansão do Conselho de Segurança nas categorias permanentes e não-permanentes, bem como que a iniciativa já dispunha de grande apoio de diversos Estados. Concomitantemente, pela primeira vez na história do IBAS, os três países largaram a retórica de expansão e reforma e explicitaram seus interesses: “Nesse contexto, os países do IBAS declararam apoio às aspirações mútuas por assentos permanentes em um Conselho de Segurança das Nações Unidas reformado” (IBAS, 2011). Possivelmente em razão destes movimentos no apagar das luzes de 2011, poucos meses depois, no quarto encontro do BRICS em março de 2012, o tópico ‘reforma do Conselho de Segurança’ teve um desdobramento interessante. Os detentores de mais de um quarto da economia global manifestaram seus desejos por “uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade, de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da atualidade” (BRICS, 2012).

A mera leitura deste dispositivo nº 26 da Declaração Conjunta levaria a crer que as duas grandes potências finalmente sucumbiram ao maior desejo de seus parceiros menores. É em momentos como este que a história e análise de discurso revelam alguns de seus grandes méritos. Conhecer a reivindicação de reforma do Conselho por parte de Brasil, Índia e África do Sul, é saber que isto engloba a expansão de assentos permanentes e não-permanentes. Aquilo que, ao longo da década, pode ter parecido um mero formalismo diplomático, qual seja, pontuar em todas as ocasiões que o pleito se refere à ambas categorias, revelou-se como uma cartada estratégica de Rússia e China: os países passaram a apoiar a reforma do órgão, mas sem especificar em qual categoria. A expansão de assentos não-permanentes

muito agradaria a quem deseja maior representatividade e equidade, como consta em todas as declarações do BRIC e do BRICS. Contudo, a expansão de assentos permanentes, parece ser algo que as duas grandes potências não pretendem apoiar, inclusive reafirmando que o protagonismo cabível ao Brasil, Índia e África do Sul se limita às Nações Unidas:

26. (...) Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de uma reforma abrangente das Nações Unidas, incluindo seu Conselho de Segurança, para assegurar maior eficácia, eficiência e representatividade, de modo a que possa melhor enfrentar os desafios globais da atualidade. China e Rússia reiteram a importância que atribuem a Brasil, Índia e África do Sul nos assuntos internacionais e apóiam sua aspiração de desempenhar papel mais protagônico nas Nações Unidas (BRICS, 2012).

É importante lembrar que, conforme extensamente explicado no Capítulo 2, os *middle powers* são identificados pela abordagem comportamental como aqueles Estados que, além de serem ativos na manutenção da paz, na mediação e comunicação, demonstram um forte compromisso com o multilateralismo e são, no geral, **dedicados às agendas consideradas como secundárias da política internacional**. Eles são seguidores do líder quando exibem um conjunto muito semelhante de valores e crenças e, portanto, de marcos políticos. Apesar de não serem capazes de atuar em todo o espectro político internacional devido às limitações estruturais, são capazes de focarem em um número limitado de questões/agendas e, assim, podem se tornar

líderes dentro dos limites destas questões/agendas. Notadamente, o IBAS é um Fórum dedicado fundamentalmente às variadas questões tidas como secundárias da agenda internacional, com posicionamentos conjuntos, alinhamento de ações, adoção conjunta de políticas, e institucionalização das formas de cooperação. Seus membros desempenham papéis centrais numa gama de assuntos e instituições internacionais.

No tocante aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), enquanto o BRICS apenas salienta que se deve assegurar que o crescimento dos países em desenvolvimento não sejam afetados de tal modo a permitir que tais países obtenham os máximos resultados no alcance dos seus ODM, o IBAS, além de reafirmar seu compromisso com a implementação dos Objetivos, ressalta o papel do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza na implementação dos projetos de cooperação Sul-Sul. Concomitantemente, conclama esforços globais para que os ODM fossem atingidos em 2015, bem como convida os “países desenvolvidos a satisfazer urgentemente seus compromissos com a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e tomar medidas para fortalecer a parceria global como previsto no ODM 8, incluindo transferência de tecnologia.” (IBAS, 2011). Paralelamente à constatação de que o lento ritmo de recuperação da economia global não deve levar à diminuição da ambição dos ODM, o IBAS reitera “a necessidade de acelerar a realização dos compromissos já feitos pelos países desenvolvidos no contexto do Consenso de Monterrey e da Declaração de Doha sobre Financiamento do Desenvolvimento.” (IBAS, 2011).

Na agenda do desenvolvimento sustentável, em suas últimas cúpulas, ambos os grupos reconheceram a importância da Rio+20

no sentido de ser uma oportunidade única para que a comunidade internacional renove seu compromisso político de alto-nível de apoiar a ampla estrutura de desenvolvimento sustentável, abrangendo crescimento e desenvolvimento econômico sustentável, progresso social e proteção ambiental. O IBAS, contudo, além de associar a agenda a diversos outros temas de fundamental importância para os países em desenvolvimento (volatilidade dos preços dos alimentos, segurança alimentar, escassez de energia, acesso à energia, padrões insustentáveis de consumo e produção, desafios da rápida urbanização, degradação da terra e mudança climática), evocou que a

Conferência deveria revigorar o compromisso político em relação à implementação da agenda de desenvolvimento sustentável e trabalhar para assistir países em desenvolvimento através de financiamento novo e adicional, transferência de tecnologia e capacitação em seus esforços para alcançar desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza (IBAS, 2011).

Middle powers como são, os três países também enfatizaram a importância de chegar a um acordo em uma “estrutura institucional multilateral efetiva, para coordenar, apoiar e possibilitar esforços de desenvolvimento sustentável pela comunidade internacional e pelas partes interessadas relevantes, de maneira coerente e integrada” (IBAS, 2011).

Outro ponto interessante no qual a essência da condição do Brasil, Índia e África do Sul como potências médias é externalizado é na questão da Rodada de Doha. Enquanto o BRICS não faz qualquer menção aos países em desenvolvimento ou mesmo aos países desenvolvidos, restringindo-se tão somente a se pronunciar

sobre o caráter de desenvolvimento da Rodada e a busca por soluções em áreas específicas onde progressos sejam possíveis, o IBAS se posiciona fortemente na condenação das práticas adotadas pelos países desenvolvidos e se lança como vocalizador das preferências dos países em desenvolvimento⁴²:

Sobre os direitos humanos, conforme mencionado anteriormente, enquanto a pauta é ausente no âmbito do BRICS, ela é apresentada com grande ênfase pelo IBAS sendo, sem sombra de dúvida, uma importante agenda secundária⁴³ à qual o grupo se dedica. A cooperação do trio no âmbito do Conselho de Direito

42 As negociações da Rodada de Doha do Desenvolvimento foram lançadas com base em um mandato que visava colocar os interesses dos países em desenvolvimento no centro da agenda de trabalho. O impasse atual nas negociações é, portanto, fonte de sérias preocupações. As distorções causadas pelos altos níveis de proteção e subsídios na área da agricultura nos países desenvolvidos continuam a enfraquecer a perspectiva de desenvolvimento de muitos países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos. (...) as demandas das negociações atuais na Rodada de Doha do Desenvolvimento refletem um desequilíbrio no sentido de que há muita acomodação das sensibilidades dos países desenvolvidos na agricultura, ao lado de demandas injustas sobre os países desenvolvidos para que abram seus mercados nos setores de serviços e industriais. Os Líderes expressaram preocupação com iniciativas, tais como um congelamento das tarifas, que retiram as políticas da OMC previamente negociadas pelos países em desenvolvimento. A agenda do desenvolvimento permanece central para a Rodada de Doha. Para superar o impasse atual e concluir a Rodada de Doha de maneira satisfatória, os Líderes reiteraram a necessidade de reafirmar a integridade do mandato que lançou a Rodada, e construir sobre a convergência já alcançada. Os Líderes instaram os membros da OMC a chegar a um acordo sobre medidas de interesse aos Países de Menor Desenvolvimento Relativo, tais como “duty-free-quota-free” – DFQF, algodão e suspensão de obrigações no setor de serviços, e não condicioná-las a um acordo sobre temas de acesso a mercado” (IBAS, 2011).

43 Cabe pontuar que, assim como nas outras agendas, a inclusão dos direitos humanos como agenda secundária é feita exclusivamente em razão dos mandamentos teóricos.

Humanos possui como fundamento a crença na “necessidade imperativa de a comunidade internacional reconhecer e reafirmar a centralidade do Conselho de Direitos Humanos” (IBAS, 2011). Também nesta agenda, os *middle powers* saúdam o processo de institucionalização do organismo internacional, ao manifestarem seu acolhimento do resultado da revisão do status, funcionamento e métodos de trabalho do Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Concomitantemente à reafirmação do “compromisso de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo quanto a raça, cor, sexo, idioma ou religião, opinião política, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outra característica” (IBAS, 2011), os líderes de Brasil, Índia e África do Sul

Expressaram a necessidade de os países do IBAS continuarem a explorar mecanismos para aprofundar ainda mais a cooperação em órgãos internacionais de direitos humanos para o desenvolvimento de iniciativas comuns destinadas à promoção e à proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Eles também reiteraram seu compromisso de fortalecer a assistência técnica e a capacitação para a promoção e proteção de direitos humanos, baseados em suas respectivas experiências e boas práticas (IBAS, 2011).

Se o IBAS coopera e se manifesta com muita propriedade sobre variados temas, o BRICS tem seu mérito na atuação referente à agenda econômica/financeira internacional. Na realidade, conforme rapidamente mencionado anteriormente, este é o

tópico de maior centralidade no grupo. Na última Cúpula do BRICS, dos 38 tópicos da Declaração conjunta que tratam que algum tema⁴⁴, mais de um terço (31,5%) estão relacionados à arquitetura financeira global, política monetária, crescimento e afins. No IBAS, dos 94 itens da Declaração que tratam de algum tema internacional, quatro são dedicados à Crise Econômica e Financeira Global (denominação da “seção” que aborda o tema). Os demais itens versam sobre: Coordenação em Organizações Multilaterais, Reforma da Governança Global, Comissão de Construção da Paz (CCP), As Dimensões Sociais da Governança Global, Realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), Comércio Internacional (OMC – Rodada de Doha do Desenvolvimento), Desenvolvimento Sustentável, Mudança Climática, Biodiversidade, Segurança Alimentar Global, Cooperação Sul-Sul, Direitos Humanos, Desarmamento e Não-Proliferação, Terrorismo, Crime Organizado Transnacional, Direitos de Propriedade Intelectual, Governança da Internet, Energia, Saúde, Gênero, Crianças, Pessoas Portadoras de Deficiência, Juventude, Temas Regionais, Líbia, Processo de Paz Árabe-Israelense, Síria, Sri Lanka, Afeganistão, Sudão e a República do Sudão do Sul, Somália, Guiné Bissau, Haiti, Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza (Fundo IBAS), Cooperação setorial e Fóruns da sociedade civil e Projeto do Satélite IBAS.

Curioso observar que o primeiro item da Declaração Conjunta dos três países versa sobre a Coordenação em

44 Foram excluídos itens que não versam sobre alguma agenda, tais como “O Brasil, a Índia, a China e a África do Sul aguardam com expectativa a Presidência russa do G-20 em 2013 e oferecem sua cooperação.” (BRICS, 2012).

Organizações Multilaterais e traz que “os líderes recordaram sua colaboração conjunta no CSNU e outros fóruns relevantes tais como as Agências Especializadas da ONU e agrupamentos tais como o G20, G24, OMC, OMPI, BASIC, BRICS e G77+China.” (IBAS, 2011).

Estas áreas de cooperação internacional são, no IBAS, institucionalizadas em Grupos de Trabalho (GT), cada um com suas dinâmicas e procedimentos. São eles: GT Administração Pública e Governança, GT Administração Tributária e Aduaneira, GT Agricultura, GT Assentamentos Humanos, GT Ciência e Tecnologia, GT Comércio e Investimento, GT Cultura, GT Defesa, GT Desenvolvimento Social, GT Educação, GT Energia, GT Meio Ambiente, GT Saúde, GT Sociedade da Informação, GT Transporte e GT Turismo (MRE, 2011b). Como lembraram Vieira e Alden ainda em 2008,

Um compromisso foi feito para incorporar o processo dentro das burocracias ministeriais de cada participante e para identificar os setores em que eles procurariam ativamente forjar políticas de coesão. Como resultado, o IBAS estabeleceu catorze grupos de trabalho trilaterais (...). Encontros em nível ministerial realizados em Nova Delhi em 2004 e 2007, Cidade do Cabo em 2005 e Rio de Janeiro em 2006, reforçados por duas reuniões da Cúpula, realizadas em Brasília, em setembro de 2006 e Tswane / Pretória, em outubro de 2007, pareceram confirmar os compromissos dos países neste processo, enquanto que a adoção de posições comuns nas reuniões da OMC sublinhou a influência

que teve na política global (VIEIRA; ALDEN, 2008, p.2).

Juntamente com a cooperação setorial e a coordenação política⁴⁵, o Funda IBAS compõe o terceiro pilar do grupo. Com vistas, sobretudo, a financiar projetos autos-sustentáveis e replicáveis, voltados, sobretudo, para as necessidades dos países de Menor Desenvolvimento Relativo (MDRs) ou em situação de pós-conflito, o IBAS criou, em 2004, o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza, apoiando-se nas capacidades disponíveis nos três países e em suas experiências nacionais exitosas de combate à fome e à pobreza. A disseminação de boas-práticas que visem contribuir na consecução das Metas do Milênio, também figura entre os objetivos da iniciativa. Cada um dos três países destina, anualmente, um milhão de dólares ao Fundo, que são administrados pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) vinculada ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (MRE, 2011).

Ainda na seara da criação de mecanismos de caráter financeiro, vale salientar o intuito do BRICS de criar um Banco de

45 “A coordenação política se reflete em documentos emitidos sobre temas da agenda global. Foram publicadas quatro Declarações de Chefes de Estado e de Governo, por ocasião das Cúpulas, e treze comunicados ministeriais. Esses documentos constituem um repositório de posições comuns de ampla abrangência, resultado da mobilização de praticamente todos os setores das Chancelarias. Esse exercício cria as bases de uma cultura de interação política. Ademais, projeta com mais ênfase as posições individuais de Índia, Brasil e África o Sul. A coordenação política também se expressa em foros multilaterais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Em 2011, também no Conselho de Segurança das nações Unidas (CSNU), onde os três países estão ocupando assentos não-permanentes.” (MRE, 2011).

Desenvolvimento no qual os recursos seriam destinados a projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável tanto dos cinco países quanto de outras economias emergentes e países em desenvolvimento, objetivando “a suplementar os esforços correntes de instituições financeiras multilaterais e regionais de promoção do crescimento e do desenvolvimento internacionais” (BRICS, 2012). Notadamente, em pouco se assemelham o Fundo IBAS e o possível Banco de Desenvolvimento do BRICS, sendo que ambas as iniciativas muito dizem sobre seus respectivos grupos: enquanto que no primeiro caso os recursos são aportados sob o caráter de doação e destinam-se a aliviar alguma situação em países de menor desenvolvimento, no segundo – como o próprio nome diz – trata-se de um banco, ou seja, os recursos serão emprestados e deverão ser pagos de volta. O fato de o Fundo IBAS ser administrado por um organismo internacional e não, por exemplo, por um comitê dos três países, é mais um indicativo do comportamento do grupo de *middle powers* relativamente à ênfase que atribuem às instituições internacionais. Similarmente, o próprio escopo e objetivo do Fundo IBAS, remetem diretamente à ideia do “*good international citizenship*” (COOPER; HIGGOTT; NOSSAL, 1993), tão marcante do comportamento das potências médias.

Finalmente, na esteira das diferenças de institucionalização da cooperação nos dois grupos, pode-se mencionar pontualmente algumas conclusões: o IBAS possui um documento constitutivo, o BRICS não; a institucionalização horizontal no âmbito do BRICS se dá predominantemente através de reuniões ministeriais enquanto que, no IBAS, além destas reuniões, há

Grupos de Trabalhos consolidados e institucionalizados⁴⁶; é mais comum o BRICS se reunir às margens de outros eventos (como, por exemplo, Assembleias Gerais da ONU, do FMI e de outras OI's), enquanto que, no IBAS, um único Grupo de Trabalho ou Junta Diretora chega a se reunir duas ou até vezes por ano; há uma expressiva diferença na quantidade de seminários, fóruns, *think-tanks*, festivais, encontros acadêmicos e reuniões de setores da sociedade realizados pelos dois grupos, com notável preponderância do IBAS (o BRICS, inclusive, nem possui várias das modalidades implementadas pelo IBAS).

Assim sendo, para a pergunta "o fato de Brasil, Índia e África do Sul serem democracias, líderes regionais e potências médias viabiliza um padrão diferente de cooperação no IBAS *vis-à-vis* o BRICS que, além destes, possui outros dois membros que também são líderes regionais, grandes potências e autocracias?", tem-se a resposta: sim. Por quê? Porque estas diferentes configurações dos países nos três níveis resultam em distintos padrões de cooperação nos agrupamentos, sendo o IBAS um grupo bem mais institucionalizado e possuidor de uma agenda muito mais diversificada do que o BRICS. É possível inferir a co-manutenção dos dois grupos. É possível inferir a co-manutenção dos dois grupos? Sim.

Ao discorrer sobre a origem do IBAS, Visentini (2001) traz que, inicialmente, pensou-se em formar um grupo para fazer interlocução com o G7/G8, seria o grupo dos *Países do Sul*, que, além dos atuais membros do IBAS contava também com Arábia

46 O BRICS tem um grupo de trabalho sobre agricultura que se reuniu ano passado e um sobre saúde que se reuniu uma vez às margens da 29ª Reunião do Comitê-Gestor da UNAIDS em Genebra.

Saudita e China, tendo havido, inclusive, combinações para reuniões preparatórias com altos funcionários, mas que acabaram por não ocorrer em função dos atentados terroristas de 2001. Esta postergação permitiu que a diplomacia sul-africana – proponente inicial da ideia - revisasse o pertencimento do grupo e seu objetivo. Este último sofreu alterações de modo que o foco não mais seria somente a interlocução com o G-8 e, quanto ao pertencimento, “China e Arábia Saudita foram suprimidos da composição do grupo por razões estratégicas” (VISENTINI, P., 2011a, p.116). Não há relatos sobre quais seriam estas “razões estratégicas”, mas, para fins deste trabalho, cabe uma pontuação de extrema importância: considerando a pauta inicial pretendida pelo grupo (diálogo com o G-8) e sua composição (que incluía a China) e, considerando a retirada desta e ampliação do escopo, talvez se possa inferir uma correlação entre estes dois fatores. Em outras palavras, é possível pensar que Brasil, Índia e África do Sul já tivessem avistado em momento pretérito que a cooperação com a China em agendas mais substantivas que extrapolassem somente questões financeiras e econômicas, não seria possível. Pelo menos, não seria estratégico. Kornegay (2011) aponta que “embora houvesse debates sobre se Rússia e China poderiam ou deveriam ser incluídas numa expansão do IBAS, o debate tamborilou com o grupo sendo marcado como um triunvirato de ‘potência médias’ democráticas que eram também hegemonias regionais em seus respectivos continentes” (KORNEGAY, 2011, p.6).

Em estudo recente que visa analisar o papel da África da Sul da equação IBAS-BRICS, Kornegay (2011) relata que, em razão da visibilidade da ‘alta política’ do BRICS, haviam suposições naturais sobre se o IBAS se tornaria redundante ou, na

melhor das hipóteses, marginalizado. Contudo, “o falecimento do IBAS não aconteceu e não precisa ocorrer, embora tanto a Rússia e (sobretudo) a China, têm insinuado que o IBAS tornou-se irrelevante; sem dúvida um caso de *wishful thinking* de Pequim” (KORNEGAY, 2011, p.10). O autor apresenta, de forma concisa e sucinta um grande diferenciado na equação IBAS-BRICS que merece destaque

Do ponto de vista indo-brasileiro-sulafriano, a lógica geoestratégica do IBAS é cristalina, o objetivo sendo a criação de um “Gondwana⁴⁷” link marítimo entre o Atlântico Sul e no Oceano Índico. O fato que as três potências regionais geoestrategicamente ligadas terem instituído o IBASMAR já diz o suficiente sobre essa lógica. O que os três países escolhem fazer ou não fazer com isso, depende das suas vontades políticas individuais e conjuntas direcionadas a beneficiarem suas aspirações articuladas para moldarem os termos da multipolaridade estratégica e geopolítica no século 21. Os BRICS não tem nenhuma lógica geoestratégica. Ou melhor, combina duas lógicas geoestratégicas, ou seja, de um lado, a lógica marítima sulista do IBAS e, de outro, os imperativos geoestratégicos da Eurásia central de Rússia-China-Índia. (...) Enquanto o IBAS tem utilidade geoestratégica trilateral, dependendo de como isto é explorado, o BRICS não tem utilidade em termos de quinteto. É por isso que, a despeito de haver muita

47 “Gondwana é o nome dado a uma antiga massa de terra resultante da porção meridional do supercontinente denominado Pangeia.” (SANTIAGO, 2010).

sobreposição de agenda entre IBAS e BRICS, o último é muito mais focado em dedicado e preso às altas políticas de governança econômica global e à questão das finanças internacionais (KORNEGAY, 2011, p.12).

Ao se pensar a equação IBAS-BRIC “a dimensão normativa necessária não deve ser ignorada em termos dos déficits democráticos da Rússia e da China em co-habitação com os democráticos Índia e Brasil - e agora a África do Sul” (KORNEGAY; MASTERS, 2011, p.27). Não somente esta dimensão normativa deve ser considerada, mas as posições que os países ocupam nos ordenamentos regional e internacional são, também, imprescindíveis à análise. Quando tomadas conjuntamente, estas diferenças substantivas dos países possuem consequência direta para o grau possível de institucionalização nos dois grupos. Não é uma questão somente do tempo de existência dos grupos IBAS e BRICS como se poderia pensar – o padrão e as possibilidades de cooperação em cada um são significativamente diferentes de modo que, não havendo mudanças nas condições dos países nos três níveis (seja nos membros do IBAS, seja quanto à China e Rússia), a probabilidade de alteração deste cenário é pequena. Não se trata somente de maiores probabilidades de cooperação entre semelhantes como no caso, por exemplo, das maiores chances de cooperação entre díades democráticas e díades de autocracias (LEEDS, 1999). Trata-se de uma combinação de semelhantes condições que culmina num grau tal de institucionalização do arranjo cooperativo que simplesmente não ocorre quando há membros que diferem deste conjunto de atributos. No IBAS,

Índia, Brasil e África do Sul buscam, especialmente a partir da década de 1990, elevar seu perfil de atuação internacional a partir de condicionantes que justificam a cooperação entre os três países: credenciais democráticas, participação no mundo em desenvolvimento, capacidade de atuação em escala global, padrão de atuação similar em organismos multilaterais, passado de economia de substituição de importações, problemas internos de distribuição de renda; são potências médias, lideranças regionais, mercados emergentes; aspiram a uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU; e confrontam desafios comuns de desenvolvimento (VISENTINI, P., 2011b, p.117).

Grande parte destas credenciais não está no BRICS. Uma análise isolada deste talvez encontrasse, em maior ou menor grau, semelhanças entre seus membros, amplas áreas de cooperação e/ou promissores padrões de institucionalização das relações. O mesmo ocorre quando se pensa o IBAS isoladamente – ainda que haja importantes pontos nos quais seus membros não necessariamente convirjam, a cooperação é, normalmente, lida como robusta e promissora (CAMPOS; LAS CASAS, 2009; FLEMES, Daniel, 2007; FLEMES, 2009; LIMA, 2005; LIMA; HIRST, 2006; LIMA; HIRST, 2009). Isto se torna relativo quando a análise é comparativa, relativo no sentido de que os extremos se afastam ainda mais: como demonstrado, a cooperação no BRICS é notavelmente de baixo grau relativamente ao IBAS que coopera em múltiplos e variados temas, de diversas maneiras.

Segundo Visentini (2011), “alguns analistas apontam que as disparidades entre estes países não constituem um obstáculo

intransponível à unidade política do grupo, enquanto outros duvidam da capacidade dos Brics de efetivamente fazerem valer suas demandas devido à sua falta de coesão” (VISENTINI, 2011, p.157) – a falta de coesão e a baixa probabilidade de que ela ocorra, se apresentam, hoje, como fatores que dificultam a atuação internacional do grupo enquanto grupo a que se pretendem, ou seja, enquanto um agrupamento que coopere em diversas áreas. O mesmo não se revela se se considerar uma atuação temática, no caso, versando sobre a arquitetura econômica e financeira global. Neste caso, parece haver sintonia no grupo BRICS e disposição de intensificar a cooperação. Contudo, não é a isto que o grupo se propõe. Muito antes ao contrário, ele tenta abordar e ensaia se posicionar sobre diferentes temas da política internacional. A título de exemplificação⁴⁸, conforme declararam há poucos meses, “o BRICS é uma plataforma para o diálogo e a cooperação entre países que representam 43% da população do mundo, para a promoção da paz, segurança e desenvolvimento em um mundo multipolar, interdependente e cada vez mais complexo e globalizado. Por sermos provenientes de Ásia, África, Europa e América Latina, a dimensão transcontinental de nossa interação ganha em valor e significado” (BRICS, 2012, grifo nosso). Apenas para pontuar uma última vez, se são cinco países e eles declaram quatro regiões, dois membros estão em uma mesma delimitação regional - a questão da liderança regional se revela, novamente, como um problema para o grupo.

48 Além de outros vários incisos da Declaração Conjunta expressarem o desejo de trabalho em variadas áreas, os próprios temas sobre os quais se manifestam exce-dem as questões de natureza financeira e econômica.

Para finalizar, considerando que os “pontos de inflexão” do BRICS são a China e Rússia, por que não lançar mão de um pouco de futurologia sobre a trajetória dos dois gigantes orientais:

Nesta nova geopolítica das nações que vai se desenhando no início do século XXI, pode-se prever um distanciamento progressivo da China com relação a qualquer grupo ou aliança que restrinja seus graus de liberdade, uma vez que já vem atuando – em vários contextos – com a postura de quem comparte, e não de quem questiona a atual “gestão” do poder mundial. Daqui para frente, a China deve seguir os passos da Rússia comportando-se como todas as Grandes Potências que fazem ou já fizeram parte do “círculo dirigente” do sistema mundial (FIORI, 2007, p.105).

Futurologia ou não, fato é que essas duas grandes potências foram responsáveis por dois dos quatro principais acontecimentos do século XX (conjuntamente com as duas grandes guerras). Se o futuro caberá à História relatar como passado, o passado permite relatar que a história destes gigantes pouco condiz com o presente de seus parceiros médios, regionais e democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema central deste trabalho surgiu de uma intrigante pergunta feita à autora por um reconhecido teórico das Relações Internacionais, Nicholas Onuf, quando de um descontraído almoço no Rio de Janeiro na primavera de 2010: “ask the United States if they think China and Russia are middle powers”.

Surgia aí a primeira suspeita de que o BRICS, na realidade, não é um grupo composto por países tão semelhantes, como normalmente é interpretado. Alguns poucos meses depois, o convite feito à África do Sul para transformar o quarteto em quinteto, lançou luz diretamente sobre as possibilidades do novo “super grupo de potências ou economias emergentes” se sobrepor ao grupo que melhor traduzia o espírito da cooperação Sul-Sul, o IBAS. Os questionamentos sobre a coexistência do BRICS e do IBAS possuíam seus méritos uma vez que, em termos de composição, o BRICS é igual o IBAS mais China e Rússia. Foi a suspeita de que simples equação matemática não refletia a realidade da política internacional que culminou no questionamento se os padrões de cooperação nos dois grupos seriam diferentes de modo a possibilitar a coexistência de ambos ou se seriam similares, o que, a princípio, justificaria um esvaziamento do IBAS, quiçá uma possível dissolução. As possibilidades de diferentes padrões cooperativos seriam frutos das diferentes características dos países que integram os dois agrupamentos. Neste cenário, indagou-se se o fato de os países serem ou não democracias, líderes regionais e *middle powers* viabiliza padrões diferentes de cooperação dentro de cada agrupamento produzindo distintas agendas e graus de institucionalização e permitindo a co-manutenção dos dois.

Hipotetizou-se que as possibilidades de sobreposição seriam baixas em razão dos diferentes padrões de cooperação possíveis nos dois grupos, ou seja, seria possível inferir a coexistência do IBAS e BRICS porque a configuração do primeiro como agrupamento de *middle powers*, líderes regionais e democracias produz um arranjo cooperativo distinto do segundo, no qual os membros são líderes regionais e alguns não são *middle powers*, nem tampouco democracias. Para a consecução deste objetivo procedeu-se a

à análise, de um lado, das configurações dos países nos três níveis e, de outro, da cooperação nos grupos.

Para analisar se Brasil, Índia, África do Sul, China e Rússia são *middle powers* procedeu-se, primeiramente, à exposição teórica do debate sobre o conceito em si, uma vez que não há um consenso sobre uma definição do venha ser um *middle power*. As duas vertentes que tratam da questão – abordagens estrutural e comportamental – foram detalhadamente apresentadas e, em razão do problema definicional, optou-se por analisar os cinco países segundo as duas correntes.

No primeiro caso, um conjunto de indicadores que compõe o denominador comum da vertente – PIB, PIB per capita, população, território, gasto militar (em % do PIB), gasto militar total, efetivo de forças armadas (% força de trabalho total), efetivo total de forças armadas, exportação de armas e detenção de armamento nuclear – foi mobilizado para classificar os países quanto aos respectivos status no sistema internacional. A análise ao longo da década permitiu constatar as discrepâncias apresentadas por Rússia e China, relativamente ao Brasil, Índia e África do Sul, claramente perceptíveis a partir da simples constatação de que nenhum dos três últimos possui preponderância em qualquer dos indicadores analisados. Não somente isto. Os indicadores que apresentam maior discrepância entre os países são exatamente aqueles em que China ou Rússia ocupam por ampla margem o primeiro lugar, de modo que, em mais da metade dos indicadores, um dos dois países possui notável proeminência. Concomitantemente, Brasil, Índia e África do Sul, não são os primeiros colocados em nenhum indicador, ocupam sempre posição intermediária comparativamente à Rússia e à China. Com isto, foi possível constatar que, enquanto estes três podem

ser classificados como *middle powers*, os dois primeiros são, na realidade, *great powers*.

Na segunda vertente, a comportamental, foi analisada a atuação internacional destes países nas questões de comércio, especificamente a agrícola, e de manutenção da paz. A partir da análise de atuação na OMC, foram avaliados o (1) o pertencimento à organização, (2) os grupos aos quais cada país pertence nas negociações agrícolas e (3) os documentos apresentados. Constatou-se que Brasil, Índia e África do Sul demonstram grande dedicação a esta agenda, tida como secundária, e são muitos ativos na construção de coalizões. Para tanto, suas capacidade diplomáticas certamente envolveram técnicas tais como persuasão e aproximação indireta. Eles proveram esforços político e intelectual de modo a disparar iniciativas e, assim, assumiram liderança e reuniram seguidores. Eles focaram no estabelecimento da agenda, facilitaram atividades de coalizão, colaboraram e se associaram. Passaram a gerir iniciativas (notadamente na condução da atuação do G-20 nas negociações). Em um escopo maior, apresentaram um forte compromisso com o multilateralismo. Isto possibilitou afirmar que estes países apresentaram um padrão de comportamento de *middle powers*, podendo ser assim classificados, também segundo a vertente comportamental. Interessante notar que, a despeito possuírem estratégias que podem ser distintas, esses três países têm negociado as questões agrícolas conjuntamente através do G20. A consolidação do IBAS acentuou ainda mais o cenário, permitindo a eles uma maior capacidade de mobilização, negociação e barganha com outros países – além do aumento de convergência possibilitada entre eles.

Por outro lado, a baixa atuação chinesa e o engajamento nulo da Rússia na OMC não permitiram afirmar um tipo específico de

comportamento. Contudo, permitem constatar que eles não são *middle powers*. Uma vez que não demonstraram forte engajamento na agenda, não dispararam iniciativas, não lideraram grupos, não estabeleceram agendas, não lideraram, também não seguiram e não promoveram construção de coalizões, é possível afirmar que, conforme os mandamentos teóricos, eles não podem ser classificados como *middle powers*. Se se considerar a classificação internacional de países como sendo composta por três categorias (*great power, middle power, small power*), restaram dois grupos aos quais a China e a Rússia poderiam pertencer. Prosseguiu-se então, à análise complementar de alguns dados referentes à posição destes países no contexto agrícola global. Observou-se que, já em meados da década, diferentemente da Rússia, que ainda estava em processo de consolidação como um grande *player* nesta questão, a China já figurava como uma grande potência agrícola – pertencia ao seletor clube dos cinco maiores importadores e exportadores mundiais. Em pouco tempo, além de a China ultrapassar o Japão e se tornar o terceiro maior importador mundial, bem como quinto maior exportador, a Rússia, por seu turno, passou a integrar o clube dos cinco. Interessante salientar que, enquanto em 2006 a Índia pertencia a este grupo, já nos anos seguintes este status se altera, de modo que em 2010 ela já não mais figura entre os cinco principais importadores e exportadores globais. Assim, após a constatação que de China e Rússia não são *middle powers*, observou-se que seguramente não podem ser classificadas como *small powers*. Não só isso, ambos os países progressivamente se consolidam não somente como grandes *players* globais em questões agrícolas, mas como grandes *players* dentre os cinco maiores.

Na segunda agenda desta segunda vertente (comportamental), considerou-se a contribuição dos cinco países com o envio

de tropas e força policial, *vis-à-vis* suas populações e observou-se sua posição no ordenamento geral da ONU relativamente às contribuições. Foi notável a constatação de que, dentre os cinco, a África do Sul é disparadamente o país que mais contribuiu para PKOs relativamente à sua população total. A China é o que menos contribuiu, sendo o penúltimo lugar ocupado pela Rússia, o que evidencia um baixo engajamento de ambos nesta agenda. Nos dez anos analisados, relativamente à classificação da ONU de todos os países quanto ao envio de contingentes para as PKOs, é extremamente interessante observar que a Índia é o terceiro país do mundo que mais contribuiu. A Rússia está, em média, no 45º lugar. Na comparação deste quesito entre os cinco, Brasil e África do Sul revezam o segundo e terceiro lugares, sendo que a China também ocupou esta posição algumas vezes. É notável a diferença de engajamento, por um lado, de Brasil, Índia e África do Sul e, por outro, de China e Rússia. Enquanto os primeiros apresentam comportamento típico de *middle powers* nesta agenda, o mesmo não pode ser dito dos outros dois. A Rússia, notadamente, pertence ao time das grandes potências. É provável que o baixo engajamento de Rússia e China na agenda se dê exatamente em razão de suas condições de grande potência - Rússia e China compõem o seleto grupo de países que possuem a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacional: são membros permanentes do Conselho de Segurança, órgãos responsáveis por determinar as PKOs. Em outras palavras, enquanto que Índia, Brasil e África do Sul só tem como participar desta agenda por meio de grande atuação em PKOs, China e Rússia têm o poder e a prerrogativa de determinarem e estabelecerem este instrumento. Assim, o capítulo 2 conclui que, enquanto os componentes do IBAS

são potências médias, os dois gigantes asiáticos são, na realidade, grandes potências.

O exame do segundo nível – regional – contou com a análise das quatro prerrogativas que um país deve deter para ser considerado líder regional: (1) ser parte de uma região geograficamente delimitada, (2) ostentar as capacidades necessárias para projeção de poder regional; (3) ser altamente influente em questões regionais, e (4) estar pronto para assumir a liderança (FLEMES; NOLTE, 2010). Além de pertencerem às regiões *geograficamente* delimitadas, todos cinco, em maior ou menor grau, ostentam as capacidades necessárias para seus anseios regionais, tendo sido utilizados como indicadores deste quesito o PIB e o índice composto de capacidades materiais de cada um. No quesito influência regional, avaliou-se o comércio regional de *commodities* na década observando, por um lado, a participação do líder nas importações dos parceiros regionais e, por outro, sua participação nas importações destes. Quanto a estar pronto para assumir liderança, constatou-se também que os cinco preenchem o pré-requisito, de modo que todos podem ser classificados como líderes regionais. Nos casos do Brasil e da África do Sul, a liderança é exercida de maneira isolada, não havendo outros competidores no entorno que efetivamente consigam dispor, por exemplo, das capacidades necessárias para projeção de poder nas respectivas regiões. A situação, entretanto, não é a mesma do outro lado do globo. A imprecisão das zonas de influência de China, Rússia e Índia produz consequências diretas para arranjos cooperativos nos quais os três estejam presentes e nos quais a dinâmica regional seja um fator da cooperação, ou até mesmo pilar estruturante desta. Ou, em outras palavras, constatou-se que é o fato dos três serem líderes regionais, em espaços que

se sobrepõem, o que impede a utilização de suas prerrogativas de líderes no BRICS. Neste grupo, não há como cada um dos cinco países se apresentarem como líderes regionais. O cenário é bastante distinto no caso do IBAS. No grupo ao qual China e Rússia não pertencem, Brasil, Índia e África do Sul esbanjam suas condições de serem representantes de três distintas e importantes regiões do mundo.

No capítulo 4, a partir das oito condições da poliarquia elencadas por Dahl (2005) como sendo condições necessárias, ainda que não suficientes, para que um país seja considerado uma poliarquia, procedeu-se à análise dos cinco casos ora estudados para averiguar se estes são democracias ou autocracias. Enquanto os membros do IBAS são democracias, ainda que em estágios diferentes de consolidação e com distintos graus de poliarquização, Rússia e China não dispõem das condições necessárias para serem assim classificadas. Ainda que a Rússia tivesse ensaiado um processo de transição para a democracia no início da década de 1990, fato é que a última década foi marcada, se por nada mais, pela inexistência de eleições idôneas e eleições parlamentares altamente manipuladas.

Após constatar que Brasil, Índia e África do Sul são potências médias, líderes regionais e democracias, bem como que China e Rússia são grandes potências, líderes regionais e autocracias, o trabalho voltou-se para a análise comparativa dos padrões de cooperação – grau de institucionalização e agenda – observados no IBAS e no BRICS *vis-à-vis* estas caracterizações dos países em tela. Verificou-se um arranjo cooperativo é altamente dependente da “condição” de seus membros, condição no sentido daquilo que eles são ou não. Os padrões de cooperação nos dois grupos são diferentes, como diz o dito popular, “em gênero, número e grau”.

A analogia certamente não pode ser levada ao pé-da-letra mas, de fato, gênero, número e grau bem traduzem algumas diferenças nos grupos, se se imaginar que expressam a agenda, o pertencimento e a institucionalização, respectivamente: enquanto o BRICS trata, predominante, de questões financeiras e econômicas, possui número maior de atores e menor grau de institucionalização, o IBAS possui um escopo bem maior, menor pertencimento e maior grau de institucionalização.

É notável como o aspecto da democracia distingue os dois grupos. No IBAS, além de cooperarem em questões que são “geralmente tratadas por democracias”, tais como direitos humanos, participação popular, acesso à informação etc, os países membros estruturam a cooperação no fato de serem democracias. As “três grandes democracias”, como se autointitulam, declaram que a robustez do grupo está calcada nesta condição e, inclusive, orgulhosamente esbanjam seus modelos para o mundo. É interessante notar o espaço que a questão da democracia progressivamente ocupa no grupo. Enquanto que, em 2003, a constituição do grupo representava “um encontro pioneiro de três países com democracias vibrantes” (IBAS, 2003), em 2011, “os Líderes postularam que os arraigados valores democráticos compartilhados pelos três países concorrem para o bem de seus povos e que eles estão dispostos a compartilhar, se solicitados, o modelo democrático e de desenvolvimento inclusivo de suas sociedades com países em transição para a democracia” (IBAS, 2011). O cenário é bastante diferente no BRICS. Os países não só não se apresentam como democracias, como não possuem pautas a ela relacionadas, seja, por exemplo, apresentando uma defesa de que países turbulentos “se tornem democráticos”, seja tratando questões de direitos humanos.

Na questão regional, a diferença nos arranjos cooperativos novamente se faz presente. Enquanto os membros do IBAS se declaram representantes de três distintas regiões, no BRICS o mesmo não ocorre. Em 2011, o grupo mencionou que buscaria promover a coordenação em questões regionais de interesse comum, o que é bastante diferente de se auto-proclamarem representantes de regiões. Concomitantemente, deixam claro que isto só será buscado onde haja interesse comum, ou seja, em alguma medida pontuando que questões regionais nas quais haja algum conflito de interesses não serão tratadas pelo grupo. Se por nada mais, enquanto a China permanecer um grande parceiro do Paquistão (que possui relações conflituosas com a Índia) e continuar a reivindicar “um pedaço do território da Índia”, bem como enquanto o Leste Europeu permanecer como ponto de inflexão na relação entre Pequim e Moscou, a representação regional, em um grupo ao qual os três pertençam, dificilmente existirá.

Finalmente, a diferença na hierarquia internacional também incide diretamente sobre os dois arranjos cooperativos. O *status* de potência média é claramente refletido no IBAS. O grupo se comporta como um agrupamento de *middle powers*, direcionando e concentrando seus recursos (financeiros, diplomáticos, institucionais, etc) em áreas e agendas específicas nas quais são mais capazes de produzirem melhores resultados. Os membros do IBAS demonstram um forte compromisso com o multilateralismo e, sobretudo, se dedicam intensamente às várias agendas secundárias da política internacional. Estas agendas são institucionalizadas em diversos Grupos de Trabalho, com encontros regulares, que produzem documentos que prescrevem o comportamento. É notável como, com o passar dos anos, o IBAS se posiciona cada vez mais sobre mais temas das agendas

internacionais, bem como também aumenta o escopo da “agenda intragrupo”, por exemplo, na criação de mais fóruns e grupos de debates da sociedade civil. A participação em OI’s é, similarmente, notadamente crescente.

No BRICS, por sua vez, conforme demonstrado, há uma concentração na agenda referente à arquitetura financeira e econômica global. Ademais, o grupo não se posiciona nem prescreve comportamentos em agendas secundárias, bem como recorre às organizações internacionais. No quesito da institucionalização horizontal, por exemplo, predominam as reuniões ministeriais. É de extrema importância ressaltar, novamente, que, à primeira vista, pode parecer que tudo está “de acordo com o previsto”, que o BRICS se propõe, de fato, é ser um grupo para fazer frente às questões financeiras globais, às instituições de Bretton Woods e correlatos. Contudo, não é apenas a isto que o grupo se propõe. Muito antes ao contrário, ele tenta abordar e ensaia se posicionar sobre diferentes temas da política internacional. O BRICS não se constitui como um grupo que versaria exclusivamente sobre uma agenda, ou predominantemente sobre uma agenda. Ao contrário, ele tenta abordar várias, mas não demonstra conseguir sustentar sua cooperação relativamente a tais agendas. Notadamente, o grupo não consegue prescrever comportamento (ponto fundamental de um arranjo cooperativo, conforme os mandamentos teóricos), de modo que suas colocações são muito mais “assertivas” do que “compromissais”, no sentido de que muito mais dizem algo sobre o mundo, e menos se posicionam e se comprometem com ações.

Como se viu neste trabalho, a cooperação é altamente dependente da caracterização de seus membros. Não se pretendeu afirmar que tal caracterização, nas três dimensões examinadas,

seja o único fator que influencia a configuração de um arranjo cooperativo. Procurou-se, não obstante, demonstrar que tal caracterização não pode ser ignorada, quando se trata de examinar a cooperação no interior de diferentes agrupamentos. Que a cooperação entre díades semelhantes (entre democracias e entre autocracias) é mais provável e mais duradoura, a Ciência Política já havia contado. Mas, nas Relações Internacionais, a caracterização, o status do Estado nos ambientes internacional e regional deve ser avaliado quando se analisa agrupamentos.

De forma objetiva, conclui-se que os grupos IBSA e no BRICS apresentam diferentes dinâmicas de cooperação e esta diferença recai, sobretudo, por ser o IBAS composto por três *middle powers*, três líderes regionais e três democracias e, ademais, neste, os membros podem “lançar mão com plenitude” destas suas características. Já no BRICS, por sua vez, o fato de Rússia e China serem também líderes regionais (e em uma mesoregião que contém a Índia), bem como *great powers* e autocracias não possibilita o mesmo padrão de cooperação se comparado ao IBAS. Com esta distinção, é possível inferir que tanto o IBAS quanto o BRICS podem coexistir. Se seus membros irão mantê-los, ampliá-los ou extingui-los, isso é uma decisão política e estratégica dos Estados. O ponto é que há pouco a se temer no tocante à sobreposição dos grupos, fruto da entrada da África do Sul no BRIC, formando o BRICS. O IBSA não é, em definitivo, um subconjunto do BRICS. Uma conclusão, por que não dizer ousada, é que se um dos dois for acabar em razão da fluidez e baixo nível de cooperação, será o BRICS – o que, a princípio, parece ser contraintuitivo.

REFERÊNCIAS

AALTO, Pami. Russia's Quest for International Society and the Prospects for Regional-Level International Societies. **International Relations. SAGE Publications.**, v.21, n. 4, p.459–478, 2007.

AFRICA DO SUL. **Constitution of the Republic of South Africa.** 1996. Disponível em: < <http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm> >. Acesso em: 01 jun. 2011.

ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism. **Third World Quarterly**, v. 26, n7, p.1077-1095, 2005.

ANASTASIA, Fátima. **Poder legislativo, accountability e democracia:** Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói 2002.

ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo. Introdução. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (Ed.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades.** Câmaras municipais e prefeituras: transparência, controle e participação popular, Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (Ed.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

APEC. **Asia-Pacific Economic Cooperation**. 2011. Disponível em: < <http://www.apec.org> >. Acesso em: 10 out. 2011.

AXELROD, R; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v.38, n.1, p.226-254,1985,

BARAL, J.k. Conflict and Cooperation in India-China Relations. **Journal of Defence Studies**, v. 6, n.2, p.78-93, 2012.

BETTS, Richard K. Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War. **International Security**, v.18, n.3, p.34-77, 1994.

BHATIA, Rajiv. **BRICS set to outshine IBSA?**. The Hindu, 2011. Disponível em: < <http://www.hindu.com/2011/04/30/stories/2011043063781400.htm>. >. Acesso em: 07 maio. 2011.

BLANCHETTE, A.E. **Canadian Foreign Policy, 1945-2000: Major Documents and Speeches**. Golden Dog Press, 2000. ISBN 9780919614895. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?id=SMw7By8tE2MC> >.

BOTERO, Giovanni **The Reason of State and the Greatness of Cities**. Londres, 1956.

BRIC. **COMUNICADO CONJUNTO DOS LÍDERES DOS PAÍSES BRIC**. Ekaterinburgo, 2009.

BRICS. **III Cúpula do BRICS - Declaração de Sanya**. Sanya, 2011.

BRICS. **Quarta Cúpula dos BRICS - Parceria dos BRICS para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade - Declaração de Nova Delhi.** Nova Delhi, 2012.

BRICS, IBSA focus on different issues: India. The Times of India, 2011.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** Cambridge: UK: Cambridge University Press, 2003

CAMPOS, Taiane. Uma avaliação do efeito institucional sobre o comportamento dos Estados membros da OMC a partir da análise da convergência e divergência nas negociações do Gatt, Gats e Trips. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.51, p.117-135, 2008b. ISSN 0034-7329. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200008&nrm=iso >.

CAMPOS, Taiane L.C.. **A Rodada de Doha: dificuldades e avanços nas negociações agrícolas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.** Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano, v.11, nov, 2008. ISSN 1809-8924.

CAMPOS, Taiane; LAS CASAS, Luciana. **Similar roles, different strategies:** Brazil, India and South Africa trade policies.: Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th Annual Convention "Exploring The Past, Anticipating The Future. New York Marriott Marquis.: International Studies Association: New York, 2009.

CAMPOS, Taiane Las Casas; VADELL, Javier. **A encruzilhada regional do Mercosul: Brasil e Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI.** Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano, n.6, jun, 2009. ISSN 1809-8924.

CHAPNICK, Adam. **The Middle Power Project: Canada and the Founding of the United Nations.** Vancouver: Toronto: UBS Press, 2005.

CHINA. **Constitution of the People's Republic of China.** 1982. Disponível em: < <http://english.people.com.cn/constitution/constitution.html> >. Acesso em: 01 jun. 2011.

CIA World Factbook. Disponível em: < www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ >. Acesso em: 02 fev. 2012.

COMMISSION, EUROPEAN. **EU MAP Monitoring Agri-trade Policy.** Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2006.

COMMISSION, EUROPEAN. **EU MAP Monitoring Agri-trade Policy.** Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2010.

COMMISSION, EUROPEAN. **EU MAP Monitoring Agri-trade Policy.** Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2012.

COOPER, Andrew F. ; HIGGOTT, Richard A. ; NOSSAL, Kim R. **Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order.** Vancouver: University of British Columbia Press, 1993.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House.** Berkeley: University of California Press. 2007.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DAHL, Robert. **On Democracy.** Yale University Press, 1998.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999

FIORI, José Luis. A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. **OIKOS**, v.8, n.VI. 2007.

FLEMES, Daniel. Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA** - German Institute of Global and Area Studies Working Papers, v. 57, 2007.

FLEMES, Daniel. India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order : Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition. **International Studies**, v. 46, n.4, p.401-421. 2009.

FLEMES, Daniel. Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case. **GIGA** - German Institute of Global and Area Studies Working Papers, v.53, June. 2007.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. Introduction In: FLEMES, D. (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Ashgate Publishing Company, 2010.

FÓRUM ÍNDIA - BRASIL - ÁFRICA DO SUL. Ministério das Relações Exteriores - IBAS Informações Gerais.

GANGULY, Šumit; DIAMOND, Larry J.; PLATTNER, Marc.F. **The State of India's Democracy**. Johns Hopkins University Press, 2007.

GODEHARDT, Nadine. **China's regional chess game: Chinese foreign policy in Central and East Asia**. Paper Prepared for the International Studies Association Conference. February 17-20, 2010, New Orleans: USA., 2010.

GOH, Evelyn. Institutions and the great power bargain in East Asia: ASEAN's limited 'brokerage'role. **International Relations of the Asia-Pacific**, v.11, p.373 - 401. 2011.

HARDING, Luke. **WikiLeaks cables: Dmitry Medvedev 'plays Robin to Putin's Batman'**. The Guardian, 2010. Disponível em: < <http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/01/wikileaks-cables-medvedev-putin-russia> >. Acesso em: 7 maio. 2012.

HASSON, Victoria. Rules and Rituals: The Case of South Africa's New Committee System. The **Journal of Legislative Studies**, v.16, n.3, p.366–379, 2010.

HOBSBAWM, Eric. **A era das reconstituição**: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

HOLBRAAD, Carsten. **Middle Powers in International Politics** London: Macmillan, 1984.

HOLMES, John. Is There a Future for Middlepowermanship. In: GORDON, J. K. (Ed.). **Canada's Role as a Middle Power**. Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1996.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World**. Disponível em: < <http://www.freedomhouse.org> >. Acesso em: 01 fev. 2012.

HUELSZ, Cornelia. **Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil** (PhD). University of Manchester Faculty of Humanities Manchester, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, p.35-49. 1999.

HURRELL, Andrew. Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions. In: HURRELL, A., et al (Ed.). **Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States** Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars: Working Papers, 2000.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. **International Affairs**, v. 83, p.127-146, 2007.

IBAS. II Cúpula de Chefes de Estado e Governo do IBAS. Tshwane Declaration. Tshwane, África do Sul, 17 de outubro de 2007.

IBAS. FÓRUM DE DIALOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL. Declaração de Brasília, Brasília, 2003.

IBAS. I Reunião de Cúpula do IBAS - Declaração Conjunta. Brasília, 2006.

IBAS. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil, o Governo da República da Índia e o Governo da República da África do Sul para Cooperação Nas Áreas da Administração Pública e Governança. Pretória, 2007.

IBAS. TERCEIRA CÚPULA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO - FÓRUM DE DIALOGO ÍNDIA-BRASIL-ÁFRICA DO SUL - DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI. NOVA DELHI, 2008.

IBAS. FORUM DE DIALOGO INDIA-BRASIL-AFRICA DO SUL QUARTA CÚPULA DE CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. Brasília, 2010a.

IBAS. IV Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do IBAS. Brasília, 15 de abril de 2010 - Relatos dos Foros da Sociedade Civil. Brasília, 2010b.

IBAS. **V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) - Declaração de Tshwane.** Pretória, 2011.

IKENBERRY, John; WRIGHT, Thomas. **Rising Powers and Global Institutions.** 2008

ÍNDIA. **The Constitution of India.** 1950. Disponível em: < <http://www.india.gov.in> >. Acesso em: 07 maio. 2012.

KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organization**, v.23, n.2, p.291-310. Spring, 1969.

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. **International Organization**. v.36. Issue 2., p.325-355. International Regimes. Spring, 1982.

KILE, Shannon N. **World Nuclear Forces: SIPRI Yearbook 2012.** Oxford University Press, Oxford 2012.

KOREMENOS, Barbara; LIPSON, Charles; SNIDAL, Duncan. The rational design of international institutions. **International Organization**, v.55, 2001.

KORNEGAY, Francis A. **South Africa's South-South Dilemmas: Will a BRIC fall on IBSA?** Institute for Global Dialogue Pretoria, 2009

KORNEGAY, Francis A. **SOUTH AFRICA, THE INDIAN OCEAN AND THE IBSA-BRICS EQUATION: Reflections on Geopolitical and Strategic Dimensions.** Observer Research Foundation Occasional Paper, n.30. Dezembro, 2011.

KORNEGAY, Francis A.; MASTERS, Lesley (Ed.). **FROM BRIC TO BRICS. Report on the Proceedings of the International Workshop on SOUTH AFRICA'S EMERGING POWER ALLIANCES: IBSA, BRIC, BASIC.** Institute for Global Dialogue Pretoria, 2011

KOTHARI, Rajni. **Politics in India.** Nova Delhi: Orient Longman, 1970.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n.2, 1982.

LEEDS, Brett A.. Domestic Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation. **American Journal of Political Science**, v.43, n.4, p.979-1002, 1999.

LEMKE, Douglas. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. In: FLEMES, D. (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers:** Ashgate Publishing Company, 2010.

LIJPHART, Arend. **Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration.** Yale University Press, 1977.

LIJPHART, Arend. **Power-Sharing in South Africa**. Institute of International Studies: University of California, 1985.

LIJPHART, Arend. The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation. **The American Political Science Review**, v.90, n.2, p.258-268, 1996.

LIJPHART, Arend. Constitutional Design for Divided Societies. **Journal of Democracy**, v.15, n.2, p.96-109, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.48, n.1, p.24-59, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermédio: imprecisão conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, J. (Ed.). **India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales**. Buenos Aires: Libros Del Zorzal, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v.81, n.1, p.21-40, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: AUTORES, V. (Ed.). **Os Brics e a Ordem Global**, p.43-73. Rio de Janeiro: FGV 2009.

LIMONGI, Fernando. “Prefácio”, in R. A. Dahl, **Poliarquia: Participação e Oposição**. Edusp, 2005.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo , n. 76, p. 17-41, Nov. 2006

LO, Bobo. The Long Sunset of Strategic Partnership: Russia's Evolving China Policy. **International Affairs**, v.80, n.2, p.295-309. 2004.

MACFARLANE, Neil. O “R” dos Brics: A Rússia é uma potência emergente? In: HURRELL, A. E. A. (Ed.). **Os Brics e a Ordem Global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

MACFARLANE, S. Neil. The ‘R’ in BRICs: is Russia an emerging power? **International Affairs**, v.82, n.1, p.41-57. 2006. ISSN 1468-2346. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00514.x> >.

MANKOFF, Jeffrey. Vladimir Putin and the Re-Emergence of Russian Foreign Policy. **International Security Studies**, v.06,02. Yale University: Department of History. 2006.

MCFAUL, Michael. **Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin**. Cornell University Press, 2001.

MERRY, E. Wayne. **Moscow's Retreat and Beijing's Rise as Regional Great Power**. Problems of Post-Communism, v.50, n.3, p.17. 2003. ISSN 10758216. Disponível em: < <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=9996365&lang=pt-br&site=ehost-live> >.

MESQUITA, Bruce B.; MORROW, James D. ; SIVERSON, Randolph; SMITH, Alastair. An institutional explanation of the democratic peace. **American Political Science Review**, v.93, n.4, 1999.

MILL, John S. **Considerations on representative government**. Liberal Arts Press, 1958.

MOHAN, C. Raja. **India's New Foreign Policy Strategy**. Paper presented at a Seminar in Beijing by China Reform Forum and the Carnegie Endowment for International Peace. Beijing, 2006.

MRE. **Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul**. 2011a. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-bric>. >. Acesso em: 13 jun. 2011.

MRE. **Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul - IBAS**. 2011b. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/forum-ibas> >. Acesso em: 13 jun. 2011.

NARLIKAR, Amrita; TUSSIE, Diana. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO. **The World Economy**, v.27, n.7, p.947-966. 2004.

NEACK, Laura. Delineating State Groups through Cluster Analysis. **The Social Science Journal**, v.30, n.4, p.347-371.1993. ISSN 0362-3319.

NEACK, Laura. **Middle Powers Once Removed: The Diminished Global Role of Middle Powers and American Grand Strategy**.

International Studies Association - 41st Annual Convention Los Angeles: CA March, 2000.

NOLTE, Detlef. **How to Compare Regional Powers:** Analytical Concepts and Research Topics. Paper prepared for ECPR Joint Session of Workshops. Helsinki, 2007.

NOLTE, Detlef. **Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers.** Paper presented at the 1st Regional Powers Network (RPN) Conference: Ideas, Interests, Resources and Strategies of Regional Powers – Analytical Concepts in Comparative Perspective. German Institute of Global and Area Studies. Hamburg, 2008.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v.36, p.881-901, 2010.

NYE, Joseph S. **The Paradox of American Power:** Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PAINCHAUD, Paul. Middlepowermanship as an Ideology. In: GORDON, J. K. (Ed.). **Canada's Role as a Middle Power.** Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1996.

PASTOR, Robert A (Ed.). **A Century's Journey:** How the Great Powers Shape the World. New York: Basic Books, 1999.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Manual do candidato:** política internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. ; CARMO, Corival Alves do. **O Status da Rússia na Política Internacional**: de Superpotência a Emergente?: 7º Encontro da ABCP. Recife, 2010.

PENNA FILHO, Pio. **O Brasil e a África do Sul** : o arco atlântico da política externa brasileira (1918-2000). Porto Alegre: FUNAG/MRE, 2008.

PING, J.H. **Middle power statecraft**: Indonesia, Malaysia, and the Asia-Pacific. Ashgate, 2005. ISBN 9780754644675.

PRYS, Miriam. **The variability of regional powers**: Paper presented at the SGIR 7 Pan-European Conference on IR. Stockholm, 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, 1988.

RISSE-KAPPEN, Thomas. **Cooperation among Democracies**: The European Influence on U.S. Foreign Policy. Princeton University Press, 1997.

RODRIGUES, Diego de Freitas. Cooperação horizontal Sul-Sul: arranjos de concertação política entre a Índia, o Brasil e a África do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, n.1, p. 45-66, 2010.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de formatura da Turma de 2010-2012 do Instituto Rio Branco**. EXTERIORES, M. D. R. Brasília, 2012.

RUSSIA. **Constitution of the Russian Federation**. 1993. Disponível em: < <http://www.constitution.ru/en/> >. Acesso em: 01 ago. 2011.

RUSSIA. **THE FOREIGN POLICY CONCEPT OF THE RUSSIAN FEDERATION**. 2008.

SHIM, David. A Shrimp Amongst Whales? Assessing South Korea's Regional-Power Status. **GIGA Working Paper**, n.107.2009

SANTOS, Fabiano. **Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil**. ados, v. 42, p.111-138, 1999. ISSN 0011-5258. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000100006&znrm=iso >.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.50, n.2, p.42-59, 2007.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada** As questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994.

SCHRIRE, Robert A. Parliamentary Opposition after Apartheid: South Africa. **The Journal of Legislative Studies**, v.14 n.1 - 2, p.190-211, 2008.

SHARMA, Rajeev. **BRIC vs IBSA = China vs India?:** The Diplomat, 2011.

SHAW, Timothy M.; COOPER, Andrew F.; ANTKIEWICZ, Agata. Global and/or Regional Development at the Start of the 21st Century?

China, India and (South) Africa. **Third World Quarterly**, v. 28, n.7, p.1255 – 1270, 2007.

SHEPSON K; WEINGAST, Barry (Ed.). **Positive theories of congressional institutions**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do Seminário; Integração da América do Sul: Desafios e Oportunidades EXTERIORES**, M. D. R. Assessoria de Imprensa do Gabinete, 2003.

SOKO, Mills. A África do Sul e as ameaças tradicionais e não-tradicionais à segurança regional. In: KORNEGAY, F. K.; DADA, J. (Ed.). **A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana** Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007.

STEIN, A.A. **Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations**. Cornell University Press, 1990.

TSEBELIS, G.. **Nested Games**. Berkeley: University of California Press, 1990.

UNGERER, Carl. The Middle Power Concept in Australian Foreign Policy. **Australian Journal of Politics & History**, v.53, n.4, p.538-551, 2007. ISSN 1467-8497. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8497.2007.00473.x> >.

UTRILLA, Daniel. **Putin y Medvedev, como Batman y Robin**. El Mundo, 2010. Disponível em: < <http://www.elmundo.es/>

elmundo/2010/11/29/internacional/1291030752.html >. Acesso em: 7 maio. 2012.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. **India, Brazil and South Africa, a Lasting Partnership? Assessing the Role of Identity in IBSA**: Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, 28 March 2008. San Francisco 2008.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v.29, n.2, p.273-335, jul./dez. 2007.

VISENTINI, Paulo. África do Sul: A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul - Prefácio. In: BRAGA, P. R. S. (Ed.). África do Sul: A rede de ativismo transnacional contra o apartheid na África do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011a.

VISENTINI, Paulo. **O dragão chinês e o elefante indiano**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2011b. 168p.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia D. **História mundial contemporânea (1776 - 1991)**: da independência dos Estados Unidos ao colapso da União soviética. 2. ed. atualizada. Brasília: FUNAG, 2010a.

VISENTINI, Paulo G. F.; PEREIRA, Analúcia D. A nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010). In: VISENTINI, P. G. F.; PEREIRA, A. D. (Ed.). África do Sul: história, estado e sociedade. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010b.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. A novíssima China e o Sistema Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v.19, p.131-141, 2011. ISSN 0104-4478. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000400009&nrm=iso >.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. 2.ed.. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

WOOD, Bernard. **Middle powers in the international system: a preliminary assessment of potential**. Canada: North-South Institute Ottawa, 1987.

WOOD, Bernard. **The middle powers and the general interest**. North-South Institute, 1988. ISBN 9780920494813. Disponível em: < http://books.google.com.br/books?id=_uGFAAAAIAAJ >.

WORLD BANK. **World Bank**. Disponível em: < <http://databank.worldbank.org> >. Acesso em: 13 jul. 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Regional trade agreements and preferential trade arrangements**. Disponível em: < http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm >. Acesso em: 01 jun. 2011.

Sobre o livro

Design da Capa Erick Ferreira Cabral

Projeto Gráfico e Editoração Jefferson Ricardo Lima A. Nunes

Normalização Técnica Jane Pompilo dos Santos

Revisão Linguística Elizete Amaral de Medeiros