

A visão brasileira da futura ordem global

Flemes, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flemes, D. (2010). A visão brasileira da futura ordem global. *Contexto internacional*, 32(2), 403-436. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000200005>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

A Visão Brasileira da Futura Ordem Global*

Daniel Fledes**

Ponto de Partida: Uma Ordem Global em Mudança

Recentemente, muitos estudos têm apontado para uma mudança de poder global favorável aos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e a outras potências emergentes (GOLDMAN SACHS, 2007; COOPER; ANTKEIWICZ, 2008; MAHBUBANI, 2008). Espera-se que os polos de poder até então existentes na Europa e na América do Norte percam poder militar e econômico relativo. E chega-se mesmo a contestar a dominação dos valores e da cultura ocidentais (COX, 2007; IKENBERRY, 2008; ZAKARIA, 2008). O papel mais protagonista das potências emergentes na economia mundial e na governança global após a bipolaridade vem sendo discutido sob os rótulos de potências emergentes, grandes potências, potências intermediárias e Estados pivotais (CHASE et al., 1996; SCHOEMAN, 2003; HAKIM, 2004; SOARES DE LIMA; HIRST, 2006; HURRELL, 2006; FLEMES, 2007a).

Debates relacionados tratam da ascensão e queda de “hiperpotências” (CHUA, 2008) e da teoria de transição de poder, focada nas

* Artigo recebido em março e aceito para publicação em maio de 2010. Traduzido por Victor Coutinho Lage. E-mail: victorcoutholage@yahoo.com.br.

** Pesquisador do German Institute of Global and Area Studies (GIGA) e membro do Regional Powers Network (RPN). E-mail: fledes@giga-hamburg.de.

formas específicas de conflitos que são gerados entre Estados emergentes e hegemônicos (ORGANSKI; KUGLER, 1980; GILPIN, 1981; TAMMEN et al., 2000). A mesma questão tem sido abordada pela perspectiva da geopolítica (OVERHOLT, 2008) e das hierarquias internacionais de poder (LAKE, 2007). O recente debate a respeito da unipolaridade (IKENBERRY et al., 2009) centra-se no argumento neorrealista de que poderes estabelecidos e emergentes irão tanto buscar a dominação hegemônica em suas próprias regiões quanto tentar enfraquecer a posição de outras potências dentro de suas regiões (WOHLFORTH, 1999; HUNTINGTON, 1999; MEARSHEIMER, 2001). A teoria da balança de poder prevê que os Estados responderão ao poder concentrado com vários tipos de balanceamento de poder (WALTZ, 2000; LEVY, 2003; PAPE, 2005; LIEBER; ALEXANDER, 2005). Outros trabalhos questionam se a transformação sistêmica se desdobrará em um concerto ou cartel de potências (KAGAN, 2008), em um “mundo não polar” (HAASS, 2008), em uma “instável multipolaridade” (HUMPHREY; MESSNER, 2006), uma “multi-multipolaridade” (FRIEDBERG, 1994; NOLTE, 2008) ou uma “ordem mundial multirregional” (HURRELL, 2007; FLEMES, 2008a).

Contudo, o ponto de partida é a atual ordem global, que reflete uma mistura de um concerto de grandes potências e de estruturas multirregionais. Ela consiste, de um lado, na União Europeia como uma região relativamente funcional e, de outro, em muitas grandes potências sem regiões funcionais, como os Estados Unidos, a China, a Rússia e a Índia. O Brasil (assim como a África do Sul) está agora em uma encruzilhada e pode buscar ativamente estratégias globais com ou sem sua região. As escolhas e estratégias dos formuladores de política externa brasileira afetarão a balança entre as concepções supracitadas de ordem global. As posições de potências do Sul como o Brasil, por um lado entre o centro e a periferia da atual ordem global e, por outro, no nexo das políticas internacional e regional, demandam estratégias de política externa particularmente complexas. Abordagens estratégicas precisam considerar ao menos três fatores contextuais: primeiro, a contínua superioridade de atores globais estabelecidos (EUA) e emer-

gentes (China), em termos de poder material; segundo, o fato de as questões regionais e globais estarem cada vez mais inter-relacionadas; e, terceiro, o fato de as estratégias de política externa serem mapeadas em relação a um pano de fundo de um sistema internacional que se move de uma ordem unipolar para uma multipolar.

Com base nessas observações, este artigo abordará, em primeiro lugar, a concepção brasileira da futura ordem global; em segundo lugar, as estratégias de política externa perseguidas por Brasília com vistas a contribuir para esta ordem global; e, em terceiro lugar, se a região do Brasil representa uma ajuda ou um obstáculo na realização de suas metas globais.

A Visão Brasileira da Futura Ordem Global

Historicamente, a política externa brasileira pode ser dividida em duas tradições de pensamento. Uma enfatizou as relações com os Estados Unidos e com alguns Estados europeus, a fim de promover o comércio bilateral e adquirir reconhecimento internacional. A outra foi baseada na identidade do Brasil como um país em desenvolvimento e objetivou construir uma rede de “terceiro-mundismo” (JAGUARIBE, 2005). A partir dessa perspectiva, as primazias do desenvolvimento e do multilateralismo são dois legados que condicionam a política externa do Brasil até hoje (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006). Os governos do presidente Lula da Silva foram bem-sucedidos em conectar essas diferentes tradições, enfatizando uma “política externa autônoma” (SOARES DE LIMA, 2008, p. 64). A busca por autonomia “deve levar à participação ativa do Brasil na criação e aplicação de normas internacionais que forem mais próximas dos valores e interesses brasileiros” (PINHEIRO GUIMARÃES, 2006).

A partir de uma perspectiva realista, os Estados buscarão o tipo de ordem global que lhes permita exercer maior influência nas questões mundiais. Ordens globais diferentes, como um concerto de grandes potências ou um sistema multirregional, determinarão os variados graus de influência de potências regionais, intermediárias e grandes. Portanto, a concepção ideal de ordem global de Brasília depende também de sua autopercepção como

uma potência regional, intermediária ou grande. Esse pré-requisito bastante simples complica de várias maneiras a abordagem. Em primeiro lugar, a autopercepção pode não ser idêntica tanto à realidade quanto à percepção de outros. Em segundo lugar, nem todas as categorias se excluem mutuamente, de forma que os Estados podem desempenhar, por exemplo, os papéis de potências regionais e intermediárias ao mesmo tempo. E, em terceiro lugar, é preciso que não apenas identifiquemos o(s) papel(is) do Brasil na atual ordem global, mas também que avaliemos seu papel global no médio prazo.

O Brasil é uma potência regional na América do Sul. Diferentes autores esforçaram-se para desenvolver um conceito de potência regional no sistema internacional (ØSTERUD, 1992; SCHOEMAN, 2003; SCHIRM, 2005; NOLTE, 2007; FLEMES, 2007c). A maior parte desses autores 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. Em contribuição anterior, demonstrei que o Brasil cumpre esses requisitos básicos (FLEMES, 2007b). É controverso se, por um lado, a aceitação por parte de potenciais seguidores e, por outro lado, a interconexão econômica, política e cultural da potência regional dentro de sua região são condições ulteriores para o status de poder regional. Eu argumento que a existência e a participação do Estado dominante em instituições regionais é um pré-requisito para a aceitação regional. De fato, sua incorporação nos processos de tomada de decisão regionais e a representação dos respectivos resultados em negociações globais marcam a principal diferença entre hegemônias globais e meras grandes potências, as quais em geral também cumprem os quatro requisitos supracitados.

O Brasil, diferentemente dos EUA e da China, não pode ter esperança de se tornar uma potência dominante em qualquer que seja a futura ordem global, em razão de lhe faltarem recursos materiais. O Brasil não é uma *grande potência*. Grandes potências são aqueles Estados capazes, por meio de sua grande força econômica, política e militar, de exercer poder na diplomacia mundial. Suas opiniões devem obrigatoriamente ser levadas em consideração por outras nações antes que

estas adotem uma ação diplomática ou militar. Em contraste com suas relações com meras potências regionais, os outros respondem às grandes potências com base em cálculos de nível sistêmico sobre a distribuição de poder presente ou no futuro próximo (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 35). 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. O Brasil definitivamente não satisfaz o último critério. Em razão disso, não parece provável, a princípio, que a concepção brasileira da futura ordem global se caracterize por “anarquia e luta por poder” (MEARSHEIMER, 2001).

O Brasil pode ser definido como uma *potência intermediária*, no intuito de serem enquadrados seu comportamento e suas opções de política externa ao nível global (FLEMES, 2008a). Vários atributos foram utilizados para caracterizar as potências intermediárias. Alguns autores as definiram pelos seus recursos de poder, como suas capacidades militares (WIGHT, 1978, p. 65) ou sua base demográfica e econômica (KELLY, 2004). Ainda que o potencial econômico das potências emergentes (WILSON; PURUSHOTHAMAN, 2003) tenha que ser levado em consideração, seus recursos materiais acabam tendo uma posição inferior quando se trata de barganhas em questões globais. O governo brasileiro e, em particular, os diplomatas do Itamaraty estão cientes de que o Brasil ainda não pode competir com as grandes potências estabelecidas. Muitos estudiosos aceitaram uma definição de potências intermediárias que é baseada em seu comportamento internacional, e não no seu poder material. De acordo com a definição comportamental, as potências intermediárias engajam-se em *middle-powermanship*:*

* O termo *middlepowermanship* poderia ser traduzido como “comportamento próprio de potências médias”. Opta-se, no entanto, por conservar o termo no original, em inglês. Agradeço ao professor doutor Eugênio Diniz pela sugestão supracitada. (N. do T.)

[...] a tendência a buscar soluções multilaterais para problemas internacionais, a tendência a adotar posições de compromisso em disputas internacionais e a tendência a adotar noções de “boa cidadania internacional” para guiar a diplomacia. (COOPER et al., 1993, p. 19).

Potência intermediária é um termo usado na disciplina de Relações Internacionais para descrever Estados que não possuem status de grandes potências, mas que possuem influência internacional. Keohane (1969, p. 298) define potências intermediárias como Estados cujos líderes reconhecem que não podem agir de maneira efetiva sozinhos, mas que podem ser capazes de ter impacto sistêmico em um pequeno grupo ou por meio de uma instituição internacional. Logo, a meta geral de um Brasil que se enxergue como uma potência intermediária deve ser obrigatoriamente a criação de um arcabouço comum de regras e instituições de governança global ou uma *ordem de potências intermediárias*. Conforme Cox (1996, p. 245), uma potência intermediária apoia o processo de organização internacional, em razão de seu interesse em um ambiente estável e ordenado, em vez da imposição de uma visão ideologicamente preconcebida de uma ordem mundial ideal.

No entanto, a tese subjacente a este artigo é a de que o Brasil tem uma visão de uma ordem global melhor. Podemos concluir, portanto, que as vestes de potência intermediária já estão demasiado apertadas para o Brasil? No mínimo, a existência de sua própria concepção de ordem global indica que a (prospectiva) autopercepção dos formuladores de política externa brasileira excede as limitações do status de mera potência intermediária. Em adição a isso, suas expectativas em relação a um status de grande potência no médio prazo são fomentadas por previsões de progressivo crescimento econômico (GOLDMAN SACHS, 2007). O Brasil ainda não se qualifica para um lugar no rol das grandes potências, todavia seu governo não está disposto a ser classificado junto com o “resto medíocre” e está buscando fortalecer sua influência e prestígio, com vistas a se tornar uma grande potência na futura ordem global. Se essas premissas estiverem adequadas, será racional para Brasília ambicionar uma *ordem de grandes potências* ou

um concerto de grandes potências. Nesse caso, a meta primordial consistiria em ascender na hierarquia internacional dos Estados de modo relativamente independente das práticas políticas aplicadas e das estruturas mais ou menos institucionalizadas.

Em tal mundo, cada grande potência tentaria maximizar sua parte no poder mundial, o que significa auferir poder em detrimento de outros Estados (MEARSHEIMER, 2001, p. 2). Contudo, quais Estados perderão poder se o Brasil ganhar mais: Estados regionais ou outras grandes potências? Isso depende da decisão básica de Brasília em incluir ou não os interesses regionais em sua estratégia global. A decisão poderia variar de acordo com as diferentes áreas temáticas, porém a existência de práticas participativas de tomadas de decisão indicaria que Brasília busca incluir interesses regionais e luta por um sistema multirregional de relações internacionais ou uma *ordem de potências regionais*. A distinção entre ordens de potências grandes, intermediárias e regionais é artificial e, obviamente, uma simplificação para fins analíticos. Ao fim, avaliaremos o balanço entre essas concepções em diferentes áreas temáticas (comércio e questões de segurança), e não sua detecção no mundo real. Por ora, a distinção analítica servirá para enquadrar as potenciais opções estratégicas do Brasil em cada uma dessas concepções de ordem global.

Antes de lidar com as estratégias globais do Brasil na próxima seção, considerarei outro fator que pode influenciar a visão de Brasília a respeito da futura ordem global. Os diplomatas da Presidência e do Itamaraty não definirão as metas de política externa e as estratégias conexas simplesmente com base nos (potenciais) recursos do país e na ordem ideal com o objetivo de converter esses recursos em influência política. Eles ainda tentarão avaliar a probabilidade de cenários alternativos de ordem global com base em cálculos ao nível sistêmico.

Nesse aspecto, o comportamento dos Estados Unidos e o seu potencial posicionamento na futura ordem global são de grande relevância. Não podemos esperar pelo completo declínio da superpotência em breve. Ao contrário, a distribuição global de capacidades militares, econômicas e de pesquisa e desenvolvimento indica uma unipolaridade sistêmica que pode perdurar por muitas décadas (IKENBERRY et al., 2009). Em especial, a

superioridade militar dos Estados Unidos é muito acentuada e sua indústria de defesa está se beneficiando de retornos crescentes de escala (CAVERLEY, 2007). Além disso, a mudança de governo dos Estados Unidos pode gerar a legitimidade internacional que definiu durante a administração de George W. Bush. Barack Obama se empenhará na restauração da autoridade moral dos Estados Unidos (SLAUGHTER, 2009). No entanto, potências emergentes como o Brasil não são confrontadas apenas com uma potência de status quo. Muitas grandes potências estabelecidas estão lutando para defender suas prerrogativas, protegidas por um denso sistema de relações econômicas, políticas e de segurança, incluindo uma comunidade de segurança entre algumas das potências líderes (IKENBERRY; WRIGHT, 2008).

Essas observações reforçam o prospecto de uma *ordem de grandes potências*, que se imagina que seja propensa ao conflito (MEARSHEIMER, 2001; KAGAN, 2007). Contudo, três argumentos sugerem a menor probabilidade de amplos conflitos entre as grandes potências do mundo. Primeiro, guerras de grandes potências como veículos de transição de poder não são prováveis, em razão da posse e do potencial uso de armas nucleares pelas grandes potências. Portanto, a expectativa é de que a redistribuição violenta de poder seja um jogo de soma zero. Segundo, a ordem internacional existente é mais aberta, institucionalizada, consensual e baseada em regras do que as ordens internacionais passadas. Assim, na perspectiva das potências emergentes, ela é mais fácil de aderir e mais difícil de derrubar, uma vez que lhes provê algumas proteções (por exemplo, as regras de não discriminação da Organização Mundial do Comércio (OMC)) e essas potências podem ascender por meio das hierarquias de instituições internacionais (IKENBERRY; WRIGHT, 2008). E, terceiro, na perspectiva dos Estados Unidos, pode ser aconselhável para o país fomentar instituições globais, considerando que seu papel hegemônico declinará nos próximos anos. O valor de regras e instituições pode crescer, na medida em que essas regras possam ajudar a resguardar a ordem internacional preferida. Pode-se esperar que os Estados Unidos reformem e consolidem as instituições internacionais, tornando-as capazes de perdurar

“após a hegemonia”, ao mesmo tempo refletindo interesses e valores dos próprios Estados Unidos (KEOHANE, 1984; IKENBERRY, 2001). Essas instituições formais ou clubes informais de governança possibilitam ao país reduzir a parte de seu fardo, por meio da negociação de um novo conjunto de barganhas com o Brasil e outras potências emergentes (HURRELL, 2010, p. 63). O cenário de instituições globais funcionais ou comitês diretores informais e, portanto, modos de tomada de decisão mais ou menos baseados em regras reflete fortes elementos de uma *ordem de potências intermediárias*.

Em comparação, poucos eventos na arena global sugerem a emergência de uma *ordem de potências regionais*. A maioria dos Estados dominantes não opera com base em processos de cooperação regional e instituições regionais funcionais. Até então, a União Europeia é um caso desviante no sistema internacional. E, como Hurrell (2009) nos lembra, as grandes potências bem-sucedidas são exatamente aquelas que não precisam ser potências regionais e podem evitar imbróglis regionais custosos. De acordo com essa visão, não ser uma potência regional pode ser a rota para um bem-sucedido status de grande potência. Porém, ao menos dois importantes fatores distinguem o Brasil de “grandes potências solitárias”, como os Estados Unidos, a China, a Rússia e a Índia. Primeiro, os processos de cooperação regional na América do Sul, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), são mais institucionalizados do que, por exemplo, a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês) ou a Organização de Cooperação de Xangai (SCO, na sigla em inglês). Segundo, a base de poder material do Brasil é comparativamente modesta e sua necessidade de adquirir peso nas barganhas globais pode torná-lo mais dependente de sua região. Dessa forma, sua rota para o status de grande potência pode conduzi-lo à América do Sul. Considerando os recursos materiais superiores dos outros países dos BRICs, Brasília pode experimentar um rude despertar do seu sonho de grande potência, caso negligencie seus potenciais aliados regionais.

No entanto, os cálculos em nível sistêmico dos formuladores de política externa do Brasil sugeririam que eles tivessem uma expectativa de uma futura ordem global moldada por grandes potências por meio de instituições internacionais. Portanto, a grande estratégia do Brasil teria que consistir em uma combinação de abordagens associadas às grandes e às intermediárias potências. O status de potência regional será visto no máximo como um trampolim em direção ao desejado status de grande potência.

Perseguindo Metas de Grande Potência por meio de um Discurso de Potência Intermediária?

A meta primordial das potências intermediárias é a criação de regras e instituições de governança global. Por conseguinte, os objetivos de política externa das potências intermediárias sobrepõem-se aos “fins civis” (MAULL, 1990; DUCHÊNE, 1973) de política externa, definidos como cooperação internacional, solidariedade, domesticção das relações internacionais, responsabilidade pelo meio ambiente global e difusão de igualdade, justiça e tolerância (DUCHÊNE, 1973, p. 20). Estas são “metas do ambiente social”, e não “metas de posse”, para usar a distinção de Arnold Wolfers (1962, p. 73-76). Metas de posse avançam o interesse nacional por meio da agregação de poder e são características das políticas externas de grandes potências. Metas do ambiente social almejam moldar o ambiente no qual os Estados operam. Podem ser apenas meios para se alcançarem metas de posse, mas podem também ser metas que transcendem o interesse nacional e são amplamente compartilhadas. Em outras palavras, um senso de “responsabilidade global” (SCHOEMAN, 2003, p. 351) está presente no caso de uma potência intermediária.

A categoria de potências intermediárias é particularmente promissora na explicação da estratégia comum e dos padrões de comportamento do Brasil e seus parceiros do Sul no Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). O Fórum IBAS foi lançado em junho de 2003, em Brasília, pelos ministros de Relações Exteriores dos três Estados,

como prosseguimento das conversas informais levadas a cabo durante o encontro do G8 em Evian. Em setembro de 2003, os chefes de governo fundaram o G3, durante a 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, e contribuíram de maneira crucial para o fracasso da conferência da OMC em Cancun, na medida em que fizeram pressão por mudanças fundamentais nos regimes de subsídio agrícola do mundo desenvolvido. Juntos, Índia, Brasil e África do Sul estão fazendo *lobby* por uma reforma nas Nações Unidas e, em especial, no Conselho de Segurança, que concederia um papel mais forte para países em desenvolvimento da África, da Ásia e América Latina, tornando-o mais democrático, legítimo, representativo e responsivo. Enquanto a iniciativa do IBAS pode, portanto, ser vista como um esforço para crescimento do poder de barganha de nações em desenvolvimento, a cooperação entre África do Sul, Índia e Brasil está focada igualmente em áreas concretas de colaboração. Comércio, segurança energética e transporte são apenas as questões mais proeminentes na colaboração setorial do IBAS. O IBAS pode ser caracterizado, então, tanto como uma aliança estratégica na busca por interesses comuns em instituições globais, quanto como uma plataforma para cooperação Sul-Sul bilateral, trilateral e inter-regional. A cooperação setorial deve formar uma sólida base para diplomacia trilateral nas questões mundiais (FLEMES, 2007a).

A liderança funcional do IBAS/G3 tem sido mais evidente nas negociações da OMC. Liderando a coalizão G21 dos países em desenvolvimento na Rodada de Doha, Índia, Brasil e África do Sul demandaram o estabelecimento de condições de mercado global que permitiriam aos países em desenvolvimento se beneficiar de suas vantagens comparativas na agricultura, na indústria e nos serviços. Assim, a trinca* cooperou com a visão em defesa da eliminação das altas barreiras não tarifárias ao comércio impostas pelos países desenvolvidos. Outras demandas almejam reformar as instituições de Bretton Woods: a legitimidade do Fundo Monetário Internacional depende de uma reforma em seu sistema de cotas que o torne mais representativo do mundo em

* No original, o termo utilizado é *troika*. A tradução do mesmo por *trinca* perde parte da polissemia do termo original. *Troika* significa tanto um trio quanto uma carruagem puxada por três cavalos; assim, estar-se-ia fazendo a alusão ao grupo de países emergentes que estariam avançando no sistema internacional. (N. do T.)

desenvolvimento; a presidência do Banco Mundial tem sido sempre ocupada por um cidadão estadunidense e indicado pelo governo dos Estados Unidos, da mesma forma que o diretor-gerente do FMI tem sido sempre um europeu – para serem legítimos, ambos deveriam ser eleitos pelos membros das instituições, sem consideração de suas nacionalidades.

No entanto, a abordagem de potências médias pode explicar apenas parcialmente a estratégia dos Estados do IBAS. Há alguma evidência de que o engajamento do IBAS/G3 no *middlepowermanship* (COOPER et al., 1993) em defesa dos princípios de boa cidadania global e do multilateralismo democrático seja uma mera bandeira discursiva para perseguir metas de posse ou de grandes potências. A meta primordial das grandes potências consiste na agregação de poder e na ascensão na hierarquia internacional dos Estados. Em primeiro lugar, o G3 nem sempre falou em nome do Sul global: é verdade que as negociações na OMC fracassaram em razão de os países industrializados não estarem dispostos a reduzir seus subsídios agrícolas em uma medida suficiente, porém o G3 não tem representado a rede de importadores de alimentos, a maior parte de países menos desenvolvidos, que não está interessada na redução dos subsídios agrícolas na Europa e nos Estados Unidos que mantêm os preços baixos. A maioria dos países menos desenvolvidos são países da África subsaariana, do Sul da Ásia e da América do Sul, os quais não têm se sentido representados por seus “líderes regionais”. Isso pode ser visto como um primeiro sinal de que a abordagem do Brasil (e do IBAS) é mais pluralista do que universalista em essência.

Em segundo lugar, enquanto as negociações na OMC pouco têm progredido em termos de conteúdo, Brasil e Índia vêm sendo capazes de aprimorar suas posições na hierarquia do comércio internacional. Na conferência da OMC de 2004, em Genebra, eles foram convidados a formar o grupo de preparação do G5, junto com a União Europeia, os Estados Unidos e a Austrália. E, no encontro do G8 em 2007, na Alemanha, Brasil, Índia e África do Sul (com China e México) foram convidados a formalizar seu diálogo com o clube elitista dos países industrializados mais ricos por meio do assim chamado processo de

Heiligendamm ou O-5. Enquanto esses convites já refletem a aceitação e o reconhecimento crescentes do seu status (prospectivo) de grande potência pelas grandes potências estabelecidas, o encontro do G20 em Pittsburgh, em setembro de 2009, definiu um papel protagonista ao Brasil e aos seus parceiros do IBAS, assim como a outras cinco economias emergentes da Ásia e da América Latina (China, Indonésia, Coreia do Sul, Argentina e México). O G20 se tornará o novo conselho permanente para cooperação econômica internacional e essencialmente substituirá o G8, que continuará a se encontrar para discutir questões primordiais de segurança, porém portará reduzida influência. O G20 decidiu em Pittsburgh prover apoio político para uma mudança na representação de países no FMI de ao menos 5%, em prol de mercados dinâmicos emergentes.

Em terceiro lugar, o discurso de justiça global do IBAS é duvidoso, tendo em vista que o Brasil e a Índia têm disputado (com Brasil e Japão) para serem membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Índia e Brasil convidaram a África do Sul para aderir ao grupo, porém o país teve que se conformar às orientações da União Africana, que a impede de avançar sua candidatura por si própria. O Painel de Alto Nível da ONU sugeriu um plano alternativo, mais participativo, de um sistema regular de rotação dos membros, que foi rejeitado por Índia e Brasil. Contudo, a expansão do Conselho de Segurança privilegiaria apenas poucos jogadores. Com vistas a alcançar a duradoura democratização da organização, a Assembleia Geral teria que ser fortalecida.

Na seção anterior, assumimos que a autopercepção do Brasil e os cálculos ao nível do sistema de seus formuladores de política externa conduziram a uma combinação de estratégias de potências grandes e intermediárias. Um breve olhar sobre o comportamento de política externa em algumas instituições globais selecionadas sugere que os elementos de potência intermediária são principalmente discursivos ou “estratégicos”, ao passo que os elementos de grande potência são de fato os verdadeiros fins da política externa brasileira. Por conseguinte, a abordagem global de Brasília consistiria basicamente em estratégia discursiva que destaca sua função representativa para o mundo em

desenvolvimento, em geral, e sua região, em particular, enquanto, concomitantemente, almeja tornar-se um membro do clube das grandes potências. No entanto, é mais provável que um discurso duvidoso não seja suficiente para alterar a distribuição de poder em seu favor e para torná-lo capaz de ser um formulador de decisão global. Quais opções estratégicas complementares podem ser perseguidas pelo Brasil, com vistas a adquirir influência global, prestígio e poder de barganha?

Soft Balancing: Construção de Aliança Flexível em Instituições Globais

As opções de política externa do Brasil são limitadas, face ao esmagador poder material (*hard power*)^{*} do atual hegêmona. Embora o Brasil (assim como a Índia e a África do Sul) desfrute de crescente influência, ainda está localizado na periferia do atual sistema mundial e comanda recursos materiais relativamente modestos. Uma razão crucial para a hegemonia dos Estados Unidos nas relações internacionais é sua supremacia militar. Washington contabiliza mais da metade do gasto global com defesa (SIPRI, 2008) e 60% do gasto mundial com pesquisa e desenvolvimento (BICC, 2008). Em termos militares convencionais, o país permanecerá a potência global dominante por muito tempo. Como consequência, este é um tempo árduo para um balanceamento material baseado em alianças militares de compensação (balanceamento externo) e em acúmulo de armamentos (balanceamento interno).

Como Nye (2004) argumenta, a unipolaridade global real requer a dominação do hegêmona em dois campos adicionais: economia global e outros problemas transnacionais, como terrorismo, crime, aquecimento global e epidemias. Como demonstra a atual crise econômica, problemas transnacionais podem ser resolvidos apenas por meio da

^{*} No original, o termo é *hard power*. Além de aparecer nesta frase, o termo é usado apenas mais uma vez no resumo (*abstract*) do texto original. A opção foi traduzir como “poder material”, ainda que *hard power* seja mais abrangente, incluindo não apenas o poder material, como a expectativa existente de que quem o possui estaria disposto ao seu emprego efetivo. Como o termo não aparece nenhuma outra vez, optou-se por apenas indicar entre parênteses sua ocorrência no original. Agradeço ao professor doutor Eugênio Diniz por me atentar para isso. (*N. do T.*)

cooperação de muitos jogadores. Por conseguinte, estes devem obrigatoriamente ser os campos de jogos em que potências emergentes adquiram influência; seu sucesso dependerá em larga medida da solidez de seu jogo de equipe. O Brasil e seus pares já demonstraram sua habilidade em avançar suas metas, em especial as metas econômicas, na ordem existente. Em comparação, os ganhos esperados a partir de uma derrubada violenta da ordem internacional vigente são bastante limitados. Portanto, estratégias institucionais parecem ser as mais promissoras para impactar na hierarquia internacional dos Estados.

O *soft balancing* não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, e sim se utiliza de ferramentas não militares para adiar, frustrar e minar as políticas unilaterais da superpotência (PAPE, 2005, p. 10). O *soft balancing* envolve estratégias institucionais como a formação de coalizões ou alianças diplomáticas limitadas, como o IBAS, o G3 e o G21, para restringir o poder dos Estados Unidos e de outras grandes potências estabelecidas. Essa estratégia institucional é referida também como um “amortecimento” e almeja estender o espaço de manobra de Estados mais fracos *vis-à-vis* Estados mais fortes (GREENFIELD PARTEM, 1983; GRIES, 2005). Ela ainda envolve o fortalecimento de laços econômicos entre potências emergentes por meio de colaboração setorial. Isso poderia eventualmente alterar a balança de poder econômico no médio prazo. Paul (2005, p. 59) define três condições para o comportamento de *soft balancing*:

- (1) A posição de poder e o comportamento militar do hegêmona são de crescente preocupação, porém ainda não representam um desafio sério à soberania de potências de segunda linha;
- (2) o Estado dominante é uma fonte primordial de bens públicos, tanto na área econômica quanto na de segurança, que não pode ser simplesmente substituída; e
- (3) o Estado dominante não pode facilmente retaliar, seja porque os esforços de balanceamento dos outros não são explícitos ou porque eles não desafiam diretamente

te sua posição de poder com meios militares. Enquanto perseguirem o *soft balancing*, Estados de segunda linha poderiam se engajar com a hegemona e desenvolver elos institucionais com ele, a fim de apartar possíveis ações retaliatórias.

Estratégias “vinculantes” almejam restringir Estados mais fortes por meio de acordos internacionais (IKENBERRY, 2003). E, de fato, Brasil, Índia e África do Sul mantêm elos com os Estados Unidos em uma variedade de áreas temáticas e em diferentes graus de institucionalização. Os presidentes Bush e Lula assinaram um acordo de cooperação em biocombustíveis em março de 2007. Um acordo em cooperação nuclear civil entre Estados Unidos e Brasil foi concluído nos anos 1990. Além disso, a Organização dos Estados Americanos (OEA) conecta Washington e Brasília de diversas maneiras, e os dois Estados foram os negociadores fundamentais no processo da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Washington não ameaça a soberania das potências emergentes, e a coalizão de *soft balancing* conserva um baixo perfil. Após o primeiro encontro ministerial do Fórum IBAS, o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, estava disposto a enfatizar que o IBAS não pretende criar novas divisões geopolíticas: “Este é um grupo para difusão da boa vontade e da mensagem de paz – nós não somos contra ninguém” (apud MILLER, 2005, p. 52).

A afirmação do diplomata pode ser desmentida em certa medida, tendo em vista as ferramentas de *soft balancing* usadas pelos Estados do IBAS. Pape (2005, p. 36-37) menciona negação territorial, imbróglis diplomáticos e fortalecimento econômico como mecanismos de *soft balancing*. Os Estados podem negar o acesso a seu território para utilização dos mesmos como palcos de forças terrestres dos Estados Unidos e como trânsito de forças aéreas e navais. Embora essas medidas bastante ásperas sejam raras nas relações bilaterais das três potências do Sul com os Estados Unidos, há evidências de negação territorial ao menos no caso brasileiro. Um pedido da ministra das Relações

Exteriores dos Estados Unidos, Madeleine Albright, foi rejeitado em 2002: ela pediu à Brasília o direito de usar bases aéreas brasileiras e outras instituições militares na região da Amazônia, porém Brasília recusou estritamente o estabelecimento de bases militares dos Estados Unidos em seu território, assim como a concessão de direitos de travessia para os aviões militares no conflito colombiano (FLEMES, 2006, p. 243). Além disso, a despeito do duradouro interesse do Pentágono pelo caso indiano, não há bases militares dos Estados Unidos na Índia ou na África do Sul.

Contudo, os instrumentos mais importantes de política externa empregados pelo Brasil e seus parceiros do IBAS são o que Paul (2005, p. 57) chamou de “imbróglgio diplomático” e “fortalecimento econômico”. Este último almeja alterar o poder econômico relativo por meio de blocos comerciais e outros tipos de colaboração setorial que elevariam o crescimento econômico dos membros, ao passo que afastariam o comércio dos não membros. O imbróglgio diplomático, por seu turno, descreve o uso de regras e procedimentos de instituições internacionais que visam influenciar a política externa primária do Estado:

De fato, a soberania pode ser cada vez mais definida não pelo poder de insular um Estado de influências externas, mas pelo poder de participar efetivamente em instituições internacionais de todos os tipos. [...] Não existe grande dúvida sobre as vantagens que com frequência levam Estados intermediários a favorecer o multilateralismo e as instituições [...]: o grau em que instituições proveem espaço político para a construção de novas coalizões, com vistas a tentar e tornar efetivas normas emergentes, de maneira que sejam congruentes com seus interesses, e a contrabalançar ou desviar as preferências dos mais poderosos; e a extensão em que as instituições proveem “oportunidades de voz” para que seus interesses sejam conhecidos e pa-

ra que possam competir por apoio político no mercado de ideias mais amplo. (HURRELL, 2000, p. 3-4).

Índia, Brasil e África do Sul utilizam instituições de governança global e encontros para construir novas coalizões para perseguir interesses comuns: o Fórum do IBAS foi lançado no encontro de 2003 do G8, em Evian, e o G3 foi estabelecido durante a Assembleia Geral da ONU no mesmo ano. A estratégia de utilizar instituições internacionais para a construção de coalizões Sul-Sul culminou na criação do G21, com seu impacto amplamente reconhecido na governança econômica global, ocorrida na conferência da OMC em Cancun. A Rodada de Doha demonstra particularmente a habilidade da trinca em determinar a agenda institucional, a fim de influenciar as normas internacionais emergentes em favor de seus interesses. A contribuição específica da política externa brasileira sob o governo Lula da Silva consiste em colocar em prática, por meio da diplomacia, a autonomia que por muitos anos foi vislumbrada por grande parte da comunidade de política externa (SOARES DE LIMA, 2008, p. 65). O último passo nesse aspecto foi a formalização das relações entre os países dos BRICs, como um mecanismo adicional de ação coordenada. De acordo com o ministro Celso Amorim (2008), estes quatro países estão tentando se consolidar politicamente como um bloco que ajudará a balancear e democratizar a ordem internacional no começo deste século.

Outros líderes dos BRICs e do IBAS também se utilizam de organizações internacionais como plataformas para desafiar a legitimidade da atual ordem internacional e para mudar as normas dominantes existentes. Em sua posição de presidente do Grupo dos 77 e China, o ex-presidente sul-africano Mbeki disse na conferência dos Países Não Alinhados em setembro de 2006, em Havana: “O fortalecimento da cooperação Sul-Sul tem ajudado a criar uma voz mais forte para os países em desenvolvimento em fóruns multilaterais [...], em especial no que tange ao processo corrente das reformas fundamentais da ONU, assim como das instituições de Bretton Woods” (apud CAPE TIMES, 18 de setembro, 2006).

Potências emergentes contrabalançam os interesses e as preferências das grandes potências estabelecidas dentro das instituições globais. O Brasil e a Índia são o quarto e o quinto demandantes mais ativos no mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Junto com outros países, eles têm usado instituições internacionais para resistir às tentativas dos Estados Unidos de promoverem novas normas concernentes ao uso da força, incluindo a guerra preemptiva, à condicionalidade da soberania e ao direito de uso da força para a promoção de uma mudança de regime (HURRELL, 2006, p. 11). Opondo-se na ONU à intervenção no Iraque liderada pelos Estados Unidos em 2003, os três Estados (e outras grandes potências) negaram legitimidade à superpotência e tentaram frustrar os planos de guerra, reduzindo o número de países dispostos a lutar junto com o país. Por exemplo, Brasil e África do Sul foram bem-sucedidos no apoio a muitos Estados menores latino-americanos e africanos em suas atitudes de desaprovação, a despeito da considerável pressão por parte de Washington.

Resumindo, em primeiro lugar, o Brasil desempenha um papel-chave em uma multiplicidade de instituições globais. Está profundamente integrado na ordem global e opera em instituições globais individuais, no intuito de fomentar alterações incrementais de poder. Recentemente, esse curso de ação tem a intenção de transformar a ordem global de maneira que se torne possível no médio prazo o desejado status de grande potência. Em segundo lugar, para realizar essa meta, a diplomacia brasileira é ativa e inovadora no desenvolvimento de novos processos de cooperação: Brasília iniciou o Fórum do IBAS e é descrita por muitos comentaristas políticos como a força motora no G3. Em terceiro lugar, o Brasil está perseguindo uma estratégia de “latente multi-institucionalização” (FLEMES, 2007b), que é refletida em sua onipresença no palco global em alianças flexíveis, todas elas caracterizadas por baixos graus de institucionalização (G3, G4, O-5, G21, G77). Essa estratégia garante um máximo de soberania, flexibilidade e independência nacionais aos formuladores de política externa brasileira. Em quarto lugar, a abordagem de *soft balancing* do Brasil e de seus pares já deixou sua marca na ordem global dos anos recentes. Sua efetiva participação em instituições globais por meio de “comitês diretores” informais (IKENBERRY; WRIGHT, 2008), aos

quais é mais fácil de aderir do que, por exemplo, ao Conselho de Segurança, pode impactar no caráter do multilateralismo e, em especial, nos seus valores procedimentais no longo prazo. E, em quinto lugar, o *soft balancing* na forma de uma combinação de um discurso de potência intermediária com uma multi-institucionalização latente é uma estratégia promissora no pano de fundo da visão brasileira da futura ordem global. Em uma *ordem de grandes potências* moldada por meio das instituições internacionais, aqueles jogadores que efetivamente operarem dentro delas inovando, construindo coalizões e sendo porta-vozes e, ao mesmo tempo, preservando em grande medida a soberania e a independência, têm o potencial de influenciar substancialmente os resultados da futura política global.

A Região como Ajuda ou Obstáculo em Barganhas Globais

As iniciativas regionais da administração de Lula da Silva introduziram uma mudança: de um aprofundamento institucional do Mercosul para a sua extensão. Ou, em outros termos, uma mudança de políticas externas dirigidas pelo comércio e pela economia para um foco mais político e estratégico, concentrado na construção de uma base de poder regional para diplomacia global em uma nova ordem mundial depois da unipolaridade. A admissão da Venezuela como o quinto membro pleno do Mercosul em julho de 2006 reafirmou a intenção do Brasil de ampliar seu espaço de manobra em direção ao norte da América do Sul. Desde 2003, e seguindo Bolívia e Chile, Peru, Colômbia e Equador assinaram acordos de associação com o Mercosul. O Mercosul estendido é, portanto – com exceção do Suriname e da Guiana –, geograficamente congruente com a Unasul, uma iniciativa brasileira de integração, que começou em 2004 e que inclui todos os Estados sul-americanos.

O Brasil também desempenha uma parte de liderança na cooperação em defesa e segurança na América do Sul (FLEMES, 2006). O grau de institucionalização na luta multilateralmente organizada contra as ameaças transnacionais à segurança é maior do que na cooperação em defesa. A Conferência do Mercosul é o mais significativo fórum de

diálogo sobre ameaças transnacionais e medidas comuns para sua contenção. Consiste em diferentes grupos de trabalho, por exemplo, contra o crime organizado envolvendo drogas (Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas (RED)) e o terrorismo (Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo (GTE)). Realizações iniciais ao nível operacional incluem a ação coordenada das forças de polícias federais dos Estados do Mercosul, o estabelecimento de um centro regional para treinamento policial e a implementação de uma rede de dados regional para a troca de informações relevantes sobre segurança (Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do Mercosul (SISME)).

Em termos de cooperação militar e em defesa, a missão da ONU no Haiti, MINUSTAH, é de grande relevância para a cooperação militar e em defesa na América do Sul. A missão de estabilização é composta por tropas sul-americanas e é comandada pelo Brasil. Isso está demonstrando, pela primeira vez na história, a capacidade de Estados sul-americanos em lidar por si mesmos com crises regionais. Em março de 2008, o presidente Lula da Silva propôs a criação de um Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), focado no estabelecimento de uma aliança de defesa similar à da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, no longo prazo, de forças armadas sul-americanas e de uma indústria regional de armamentos. Os membros da Unasul concordaram, em dezembro de 2008, com o estabelecimento do CDS como um mecanismo de prevenção de conflito com base em consultas mútuas. O Brasil será o jogador dominante no CDS, assim como na Unasul. No que diz respeito ao potencial militar, o Brasil posiciona-se muito à frente dos seus vizinhos na América do Sul. Os gastos militares brasileiros nos últimos anos (2005-2007) foram maiores do que a soma dos gastos com defesa de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela.

Em primeiro lugar, o CDS consolidará o status de potência regional do Brasil e proverá suporte a suas ambições de se tornar um membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em segundo lugar, ele pode ser visto com uma contrainiciativa brasileira ao estabelecimento de forças armadas comuns pela Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), promovida pelo presidente da Venezuela, Hugo

Chávez. Em terceiro lugar, e de maneira convincente, o CDS almeja excluir Estados Unidos (e México) das questões de segurança da América do Sul, substituindo os mecanismos de resolução de conflito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Isso é um resultado do fato de que a esfera de influência do Brasil (ou fronteira regional) é limitada, acima de tudo, por uma potência externa: os Estados Unidos. Essa “linha fronteira” se tornou visível durante as negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Brasília predominou como o principal oponente de Washington, ainda que muitos países latino-americanos estivessem interessados em uma área continental de livre comércio. Os Estados da América Central e do Caribe (além de Colômbia, Peru e Chile) já haviam concluído acordos de comércio bilaterais com os Estados Unidos. Isso para não mencionar o México, ligado à economia dos Estados Unidos pelo Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês). A hegemonia estadunidense nas Américas do Norte e Central, assim como no Caribe, é incontestável.

Ao lado de valores comuns, como democracia e direitos humanos, articulados por todos os chefes de governo da América do Sul, a região é marcada por agudas diferenças: por exemplo, alguns Estados sul-americanos, como a Venezuela de Hugo Chávez e a Bolívia de Evo Morales, não mais compartilham o paradigma da economia de mercado. Em nítido contraste, Chile, Colômbia e Peru assinaram acordos de livre comércio bilaterais com os Estados Unidos. E, enquanto Bogotá busca cooperação militar e em segurança com Washington, nos termos do Plano Colômbia, Caracas sente-se ameaçada por uma potencial intervenção militar dos Estados Unidos. Já Brasília adota uma posição moderada e tenta mediar essas posições polares.

A aceitação do status de liderança do Brasil na América do Sul dependerá, em grande medida, da sua habilidade de mediar essas posições extremas. Brasília está tentando construir pontes entre as clivagens políticas e ideológicas, guiando os Estados da região em direção à meta compartilhada de um espaço sul-americano. As principais ideias de sua “hegemonia consensual” consistem na proteção da democracia, no crescimento econômico e em respostas regionalizadas para os desa-

fos da globalização, por meio de acordos multilaterais dentro da América do Sul (BURGES, 2008, p. 75). O Itamaraty está propagando essa abordagem e as instituições multilaterais como sendo do mais amplo interesse da região. No entanto, a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e o Mercosul propiciam vantagens muito superiores à maior economia regional, uma vez que o Brasil é o maior exportador de produtos manufaturados, assim como o líder em termos de investimento estrangeiro direto (IED) na América do Sul. No caso das negociações da ALCA, a abordagem multilateral do Brasil remodelou as relações Norte-Sul, permitindo aos países participantes a negociação com os Estados Unidos em bases mais iguais. O Brasil exerceu seu poder, propondo ideias iniciais e guiando as discussões subsequentes. Os diplomatas brasileiros destacaram a estratégia de incitamento de respostas coletivas pautadas em discussão e inclusão como uma de suas forças. Em particular, no curso da IIRSA e da Unasul, o Itamaraty articulou uma agenda pluralista e conduziu um discurso de criação de consenso na América do Sul.

Incentivos materiais, como a provisão de bens públicos regionais e o pagamento dos custos de integração, também gerariam mais aceitação na América do Sul. Por intermédio de seus vários engajamentos de mediação e suas iniciativas de cooperação em segurança, Brasília provê estabilidade regional. Além disso, o Brasil investe nos bens públicos de segurança energética regional e infraestrutura (por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)). Contudo, o Brasil não está arcando com uma grande parte dos custos de integração econômica. Por exemplo, o Brasil não apoia os membros menores por meio de pagamentos para fundos estruturais. É verdade que o Brasil amortizou as dívidas da Bolívia (50 milhões de dólares) e do Paraguai (1 bilhão de dólares) nos últimos anos, porém os vizinhos menores demandam que o Brasil abra seu mercado consumidor para seus bens. No Brasil, muitos setores da sociedade são céticos em relação à integração regional e não estão dispostos a arcar com os custos da liderança regional. Isso inclui os setores de negócios e, em especial, de exportação, que poderiam

sofrer com a redução de medidas protecionistas e a abertura da economia.

Portanto, a disposição do Brasil em prover bens públicos difere de acordo com a área temática sob consideração. Brasília não está pronta para arcar com os custos da integração econômica, porém está disposta a fazer o que for necessário para a provisão de estabilidade regional. Essa disposição tangente à estabilidade pode ser explicada pelas esperadas economias de escala induzidas na medida em que se prover estabilidade e proteção regionais. O Brasil tem elevado recentemente seus gastos militares, a fim de assegurar o status de poder militar dominante na região (FLEMES, 2008b). Em sua busca pelo estado da arte da tecnologia militar, o país entrou em uma parceria estratégica com a França, em dezembro de 2008, assinando contratos de armamento por 8,5 bilhões de dólares. Diferentemente dos investimentos nas economias estatais regionais, o volume de investimentos em tecnologia e equipamento militares, que possui o objetivo de projetar força à distância (em especial, capacidades navais e aéreas), varia relativamente pouco, em relação ao número de Estados incluídos na esfera de influência regional.

O número dos beneficiados pela estabilidade induzida pelo Brasil tem aumentado nas últimas décadas: Argentina, Cone Sul, Unasul. Isso levou ao problema do carona (*free-rider*): os vizinhos do Brasil receberam os benefícios da ordem social sem qualquer custo, sem terem que aceitar sua dominação ou cumprir com suas demandas. Uma solução para esse problema é a multilateralização do compromisso brasileiro com a estabilidade sul-americana por intermédio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Assistência mútua e reciprocidade são os princípios mais relevantes para evitar o carona e aumentar a dependência dos Estados da região (LAKE, 2007). O Brasil queria um conselho similar à OTAN, pautado no princípio de defesa coletiva, porém foi confrontado com uma resistência, em especial da Colômbia, o aliado mais próximo dos Estados Unidos na América do Sul. O CDS reduz o número de alianças independentes entre seus subordinados. Ele também os torna dependentes do Brasil

e, portanto, sujeitos, ao menos em parte, à influência de Brasília em suas políticas de segurança.

Finalmente, o Brasil poderia construir instituições inclusivas e democráticas que permitiriam a participação de jogadores secundários, como Venezuela, Chile e Argentina – e também os Estados menores da América do Sul – nos processos de tomada de decisão regionais, a fim de promover aceitação regional à sua reivindicação de liderança. A hegemonia cooperativa (PEDERSEN, 2002) inclui a prontidão em compartilhar o poder em uma base permanente. Todavia, o Brasil não compartilha o poder com seus vizinhos em uma base permanente, uma vez que o Mercosul e a Unasul não possuem competências significativas. O Brasil possui papéis de liderança nessas instituições regionais sem estar preparado para as concessões econômicas ou a transferência de soberania para instituições regionais.

O Brasil não apoia a consolidação institucional do Mercosul. Ao contrário, é o país que menos ratifica as resoluções do bloco. O fato de o Mercosul não ser hoje nem um mercado comum nem uma área de completo livre comércio é, em parte, uma consequência da política externa brasileira, que é muito mais focada na soberania nacional do que na integração do país em instituições regionais no longo prazo. Ou, nas palavras de Pedersen (2002), os formuladores de política externa do Brasil preservam a estrutura regional de federação assimétrica. Sob essas circunstâncias, a aceitação regional do status de liderança do Brasil e a disposição dos seus potenciais seguidores em segui-lo serão bastante limitadas.

Conclusão

Atualmente, Brasília não demonstra a vontade política para construir instituições regionais capazes de representar a América do Sul em barganhas globais nos termos de uma ordem multirregional ou *ordem de potências intermediárias*. As razões cruciais disso são as clivagens políticas e ideológicas que separam os Estados da América do Sul e resultam em um conjunto bastante limitado de interesses comuns. Embora Brasília esteja tentando construir pontes que dirimam essas clivagens, a unificação da região e a evolução de uma política externa

comum parecem muito improváveis aos formuladores de política externa brasileira. Nessa perspectiva, o investimento em bens públicos que não promovam o interesse nacional do Brasil parece ser um negócio altamente incerto. Isso se aplica ainda mais para os custos políticos incorridos pelo estabelecimento de instituições supranacionais que limitariam fortemente o espaço de manobra de Brasília e que entrariam em choque com sua tradicional estima por soberania nacional. Contudo, as políticas econômica, energética e de infraestrutura regionais de Brasília almejam primordialmente maximizar os benefícios nacionais a custos e investimentos mínimos.

A administração de Lula da Silva parece assumir que unificar a América do Sul em termos políticos é uma missão impossível e que, por conseguinte, o Brasil é forçado a lutar pelo status de grande potência sem o apoio de uma aliança de integração regional. Em adição a isso, os formuladores de política externa brasileira esperam que a transformação sistêmica leve a uma *ordem de grandes potências*, governada por instituições globais mais ou menos formalizadas ou comitês diretores. Em tal futura ordem, não se espera que as organizações regionais sejam de grande ajuda para influenciar os resultados da política global. Ao contrário, para efetivamente operar dentro de instituições globais inovando e construindo coalizões, a preservação da soberania e da independência é altamente valorizada por Brasília. Nesse sentido, uma aliança de integração regional institucionalizada seria um obstáculo em barganhas globais, à medida que potencialmente limitaria a flexibilidade e a independência diplomáticas do Brasil.

Com seu proeminente papel nas políticas regionais de defesa e de segurança, o governo Lula assegurou a si próprio o status e o reconhecimento como um estabilizador e um mediador sul-americano. Nesses termos, Brasília pode usar a América do Sul como uma base de poder geoestratégica para a busca por seus interesses na política mundial, sem que tenha que se atar à região ou representar seriamente os interesses regionais ao nível global. A limitação do papel de potência regional nas questões de segurança é particularmente considerável, tendo em vista o desejo por um assento permanente no Conselho de Segurança, o qual é visto como o maior indicador do status de grande potência.

Em suma, o Brasil persegue uma estratégia global de *soft balancing* por meio de uma combinação de um discurso de potência intermediária e uma latente multi-institucionalização, a fim de se qualificar para um lugar no rol das grandes potências. A abordagem regional complementar do Brasil consiste, de um lado, também em uma multi-institucionalização latente cujo objetivo é controlar e integrar potenciais contestadores de sua liderança regional. De outro lado, ela destaca o papel do Brasil como uma “potência militar mediadora” para assegurar a estabilidade regional. Uma América do Sul comparativamente estável pode ser um trampolim em direção a um status autônomo de grande potência.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Os BRICs e a reorganização do mundo. **Folha de S. Paulo**, 8 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/embaixador-celso-luiz-nunes-amorim/86355815846-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores>>. Acesso em: 27 nov. 2010.

BICC. **Annual Report 2007/2008**. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2008.

BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers**. The structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAVERLEY, Jonathan D. United States hegemony and the new economics of defence. **Security Studies**, v. 16, n. 4, p. 1-17, 2007.

CHASE, Robert S.; HILL, Emily B.; KENNEDY, Paul. Pivotal States and U S. strategy. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 1, p. 33-51, 1996.

CHUA, Amy L. **Day of empire: how hyperpowers rise to global dominance – and why they fall**. New York: Doubleday, 2008.

COOPER, Andrew F., ANTKEIWICZ, Agata (Ed.). **Emerging powers and global governance**. Waterloo: Wilfried Laurier University Press, 2008.

COOPER, Andrew F.; HIGGOTT, Richard A.; NOSSAL, Kim Richard. **Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order**. Vancouver: UBC Press, 1993.

COX, Michael. Is the United States in decline – again? **International Affairs**, v. 43, n. 4, p. 643-653, 2007.

COX, Robert. Middlepowermanship: Japan and the future of the world order. In: _____; SINCLAIR, T. (Ed.). **Approaches to world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DUCHÊNE, Francois. The European Community and the uncertainties of interdependence. In: KOHNSTAMM, M.; HAGER, W. **A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community**. London: Macmillan, 1973.

FLEMES, Daniel. Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Hamburg, Hamburgo, 2006. Disponível em: <http://www.dissertation.de/englisch/index.php3?active_document=buch.php3&sprache=2&buch=4580>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum. **GIGA Working Paper No. 57**. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2007a.

_____. Brasilien – Regionalmacht Mit Globalen Ambitionen. **GIGA Focus Lateinamerika No. 6**. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2007b.

_____. Conceptualising regional power in International Relations: lessons from the South African Case. **GIGA Working Paper No. 53**. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2007c.

_____. Brazil's strategic options in a multiregional world order. Trabalho apresentado na 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, Hamburgo, set. 2008a.

_____. Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung; **GIGA Focus Lateinamerika No. 12**. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies, 2008b.

FRIEDBERG, Aaron L. Ripe for rivalry: prospects for peace in a multipolar Asia. **International Security**, v. 18, n. 3, p. 5-33, 1994.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1981.

GOLDMAN SACHS. **BRICs and beyond**. London: Goldman Sachs, 2007.

GREENFIELD PARTEM, Michael. The Buffer System in International Relations. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 27, n. 1, p. 3-26, 1983.

GRIES, Peter Hays. China eyes the hegemon. **Orbis**, v. 49, n. 3, p. 401-412, 2005.

HAASS, Richard N. The age of nonpolarity: what will follow U.S. dominance? **Foreign Affairs**, v. 87, n. 3, p. 44-56, 2008.

HAKIM, Peter. The reluctant partner. **Foreign Affairs**, v. 83, n. 1, p. 114-123, 2004.

HUMPHREY, John; MESSNER, Dirk. **Instabile Multipolarität: Indien und China Verändern die Weltpolitik**. DIE analysen und stellungnahmen No. 1. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2006.

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. **Working Paper 244**, "Paths to power: foreign policy strategies of intermediate States", p. 23-41. Washington, D.C.: Latin American Program, Woodrow Wilson International Centre, 2000.

_____. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 1-19, 2006.

_____. **On global order: power, values and the constitution of international society**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____. Regional powers and global order – project overview. Oxford, 2009. [Texto não publicado].

_____. Brazil and the New Global Order. **Current History**, v. 109, n. 724, p. 60-68, 2010.

IKENBERRY, John. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after Major War. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

_____. Strategic reactions to American pre-eminence: great power politics in the age of unipolarity. 2003. Disponível em: <http://www.odci.gov/nic/confreports_stratreact.html>. Acesso em: 15 mar. 2009.

_____. The rise of China and the future of the West. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 1, p. 22-37, 2008.

_____; MASTANDUNO, Michael; WOHLFORTH, William C. Introduction: unipolarity, State behavior, and systematic consequences. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 1-27, 2009.

IKENBERRY, G. John; WRIGHT, Thomas. **Rising powers and global institutions**. New York: The Century Foundation, 2008.

JAGUARIBE, Helio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Universitária Candido Mendes, 2005.

KAGAN, Robert. **Dangerous nation**: America's place in the world from its earliest days to the dawn of the 20th century. New York: Alfred A. Knopf, 2007.

_____. The return of history and the end of dreams. London: Atlantic Press, 2008.

KELLY, Paul. 2004. Punching above our weight. **Policy**, v. 20, n. 2, p. 29-34, 2008.

KEOHANE, Robert O. Lilliputian's dilemmas: small States in international politics. **International Organization**, v. 23, n. 2, p. 291-310, 1969.

_____. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

LAKE, David A. Escape from the State-of-nature: authority and hierarchy in world politics. **International Security**, v. 32, n. 1, p. 47-79, 2007.

LEVY, Jack S. Balances and balancing: concepts, propositions and research design. In: VASQUEZ, J. A.; ELMAN, C. (Ed.). **Realism and the balance of power**: a new debate. Saddle River, N.J.: Prentice-Hall, 2003.

LIEBER, Keir A.; ALEXANDER, Gerard. Waiting for balancing: why the world is not pushing back. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 109-139, 2005.

MAHBUBANI, Kishore. **The new Asian hemisphere**: the irresistible shift of global power to the East. New York: Public Affairs, 2008.

MAULL, Hanns. Germany and Japan: the new civilian powers. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 5, p. 67-88, 1990.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. New York: W. W. Norton, 2001.

MILLER, Benjamin. When and how regions become peaceful: potential theoretical pathways to peace. **International Studies Review**, v. 7, n. 2, p. 229-267, 2005.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. Trabalho apresentado no ECPR Joint Session of Workshops, Helsinki, mai. 2007.

_____. Ideas, interests, resources and strategies of regional powers. Trabalho apresentado na 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, Hamburgo, set. 2008.

NYE, Joseph S. **Soft power**. The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.

ORGANSKI, A. R. F.; KUGLER, J. **The war ledger**. Chicago: Chicago University Press, 1980.

ØSTERUD, Øyvind. Regional great powers. In: NEUMANN, I. B. (Ed.). **Regional great powers in international politics**. Basingstoke: St. Martin’s Press, 1992.

OVERHOLT, William H. **Asia, America and the transformation of geopolitics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

PAPE, Robert A. Soft balancing against the United States. **International Security**, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.

PAUL, T. V. The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance. In: _____; FORTMANN, M.; WIRTZ, J. **Balance of power**. Stanford: Stanford University Press, 2005.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. São Paulo: Contraponto Editora, 2006.

SCHIRM, Stefan A. Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens. **Lateinamerika Analysen**, v. 4, n. 11, p. 107-130, 2005.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an emerging middle power: 1994-2003. In: DANIEL, J.; HABIB, A.; SOUTHALL, R. (Ed.). **State of the nation: South Africa 2003-2004**. Cape Town: HSRC Press, 2003.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI yearbook 2008: armaments, disarmament and international security**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SLAUGHTER, Anne-Marie. Power in the networked society. **Foreign Affairs**, v. 88, n. 1, p. 94-113, 2009.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Brazil rising. **Internationale Politik**, p. 62-67, Fall 2008.

_____; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

TAMMEN, Ronald L.; KUGLER, Jacek; LEMKE, Douglas; ALSHARABATI, Carole; EFIRD, Brian; ORGANSK, A. F. K. **Power transitions strategies for the 21st century**. New York: Chatham House Publishers, 2000.

WALTZ, Kenneth N. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.

WIGHT, Martin. **Power politics**. Edited by Hedley Bull and Carsten Holbraad. London: Royal Institute of International Affairs, 1978.

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. Dreaming with BRICs: 2050. **Global Economics Paper No. 99**. New York: Goldman Sachs, 2003.

WOHLFORTH, William C. The stability of a unipolar world. **International Security**, v. 24, n. 1, p. 5-41, 1999.

WOLFERS, Arnold. **Discord and collaboration: essays on international politics**. Baltimore, MD.: The Johns Hopkins Press, 1962.

ZAKARIA, Fareed. **The post-American world**. New York: W.W. Norton & Company, 2008.

Resumo

A Visão Brasileira da Futura Ordem Global

Este artigo visa desdobrar a concepção brasileira da futura ordem global localizada entre os polos extremos de um concerto de grandes potências e de uma ordem mundial multirregional. O autor demonstra como os formuladores de política externa brasileira contribuem para um tipo de ordem global que oferece espaço de manobra para a potência emergente. As opções de política externa do Brasil são limitadas, diante do superior poder material (*hard power*) das grandes potências estabelecidas. A estratégia de *soft balancing* do Brasil envolve estratégias institucionais, como a formação de coalizões diplomáticas limitadas ou alianças para restringir o poder das grandes potências estabelecidas. O Brasil tem estado entre os mais poderosos condutores de mudança incremental na diplomacia mundial e é beneficiado em grande parte pelas conectadas mudanças de poder global. Em uma ordem global moldada por grandes potências por meio de arranjos e instituições internacionais, esses jogadores que efetivamente operam em ambos como inovadores, construtores de coalizões e porta-vozes, ao mesmo tempo em que preservam grande parcela de soberania e autonomia, têm o potencial de influenciar substancialmente os resultados da futura política global.

Palavras-chave: Brasil – Política Externa – *Soft Balancing* – Construção de Alianças – Ordem Global – Governança Global

Abstract

Brazil's Vision of the Future Global Order

This article aims to unfold the Brazilian conception of the future global order located between the extreme poles of a concert of great powers and a multiregional world order. The author demonstrates how Brazilian foreign policy makers contribute to the kind of global order, which offers most room to manoeuvre to the rising power. The foreign policy options of Brazil are limited in view of the superior hard power of the established great powers. Brazil's soft

balancing strategy involves institutional strategies such as the formation of limited diplomatic coalitions or ententes to constrain the power of the established great powers. Brazil has been amongst the most powerful drivers of incremental change in world diplomacy and it benefits most from the connected global power shifts. In a global order shaped by great powers through international groupings and institutions, those players who effectively operate within them as innovators, coalition builders and spokesmen while preserving great amounts of sovereignty and autonomy have the potential to substantially influence the outcomes of future global politics.

Keywords: Brazil – Foreign Policy – Soft Balancing – Alliance-Building – Global Order – Global Governance