



**Universidade de Lisboa**  
**Faculdade de Direito**  
**Faculdade de Letras**  
**Instituto de Ciências Sociais**

**OS EFEITOS DE LIMITADAS CAPACIDADES MATERIAIS NA  
POLÍTICA EXTERNA DE POTÊNCIAS INTERMEDIÁRIAS DO  
SISTEMA INTERNACIONAL**  
**- O CASO DO BRASIL -**

**Júlio César Cossio Rodriguez**

**DOUTORAMENTO EM CIÊNCIA POLÍTICA NA ESPECIALIDADE DE  
POLÍTICA COMPARADA**

2013



**Universidade de Lisboa**  
**Faculdade de Direito**  
**Faculdade de Letras**  
**Instituto de Ciências Sociais**

**OS EFEITOS DE LIMITADAS CAPACIDADES MATERIAIS NA  
POLÍTICA EXTERNA DE POTÊNCIAS INTERMEDIÁRIAS DO  
SISTEMA INTERNACIONAL**  
**- O CASO DO BRASIL -**

**Júlio César Cossio Rodriguez**

**Tese orientada pelo Prof. Doutor Andrés Malamud, especialmente  
elaborada para a obtenção do grau de doutor em Ciência Política, na  
especialidade de Política Comparada**

2013

**Tese realizada com o apoio da FCT, através da atribuição de uma bolsa de Doutoramento, referência SFRH / BD / 72711 / 2010, financiada por Fundos Nacionais do MEC**

The logo for FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia) consists of the letters 'FCT' in a bold, green, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slight shadow effect.

Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA



## RESUMO

Esta tese de doutoramento aborda os efeitos das capacidades materiais sobre a política externa de atores intermediários do sistema internacional. Avalia a acuidade de uma abordagem estrutural sobre a política externa brasileira a partir de dados sobre a distribuição de capacidades materiais e de evidência empírica. Demonstra assim que ele apresentou uma política externa de «bandwagoning» tradicional entre 1930 e 1970, de «bandwagoning for profit» entre 1970 e 1990, que retornou ao «bandwagoning» tradicional entre 1990 e 2000 e que a partir de 2002 retoma o «bandwagoning for profit». Ao longo do século XX migrou de um comportamento de “cordeiro” pró-status quo para o de “chacal” na oscilação entre o reformismo e o revisionismo. Além disso, a análise mostra que para o Brasil adotar o revisionismo limitado é necessária a existência simultânea dos seguintes fatores: (1) a percepção de mudanças na distribuição de capacidades ao nível sistêmico; (2) a existência de um ator revisionista emergente que estabeleça relações políticas e econômicas com a América Latina e (3) que haja um incremento nas capacidades materiais brasileiras. Isto foi verificado em três casos: na barganha nacionalista dos anos 30, com a aproximação da Alemanha; na Política Externa Independente dos anos 70, com a equilibração e a aproximação do terceiro-mundismo e na atual política externa brasileira, com a emergência da China. A exiguidade de suas capacidades condicionam a sua política externa brasileira a uma atuação dependente das grandes potências e em relação direta com os efeitos permissivos e restritivos do sistema internacional.

**Palavras-chave:** Realismo; Realismo Neoclássico, Política Externa Brasileira, Capacidades Materiais

## **ABSTRACT**

This doctoral thesis evaluates the effects of material capabilities on the foreign policy of intermediary actors in the international system. It evaluates the accuracy of a structural approach on Brazilian foreign policy based on data about the distribution of material capabilities and empirical evidence. Demonstrates how he had a foreign policy of 'bandwagoning' traditional between 1930 and 1970, "bandwagonig for profit" between 1970 and 1990, he returned to the 'bandwagoning' traditional between 1990 and 2000 and from 2002 takes over the ' bandwagoning for profit. "Throughout the twentieth century migrated from an attitude of "lamb" pro-status quo for the "jackal" in the oscillation between reformism and revisionism. Furthermore, the analysis shows that for Brazil adopt the limited revisionism is required the simultaneous existence of the following factors: (1) the perception of changes in the distribution of capabilities to the systemic level, (2) the existence of an emerging actor revisionist to establish political and economic relations with Latin America and (3) to have a material increase in capabilities in Brazil. This was verified in three cases: in the bargain nationalist '30s, with the approach of Germany, the 'Política Externa Independente' of the 70s, with the approach of balancing and third-worldism and current Brazilian foreign policy, with the emergence of China. The scarcity of their capabilities affect its Brazilian foreign policy to a dependent role of great powers and in direct relation to the permissive and restrictive effects of the international system.

**Key-words:** Realism, Neoclassic Realism, Brazilian Foreign Policy, Material Capabilities.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, à Fundação para a Ciência e Tecnologia por financiar esta investigação doutoral, pois sem ela a permanência em Portugal estaria comprometida. Também, à Fundação Calouste Gulbenkian por financiar a pesquisa de campo realizada no Brasil.

Em segundo lugar, ao Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa pela acolhida ao longo do doutoramento. Aos funcionários destas duas instituições que auxiliaram no transcorrer do curso, em especial, à Dra. Maria Goretti do Gabinete dos Estudos Pós-Graduados do ICS e ao Dr. Nuno Alves da Reitoria da Universidade de Lisboa.

Em terceiro lugar, ao meu orientador Dr. Andrés Malamud pelos melhores incentivos e as necessárias correções. Além disso, ao seu companheirismo, prontidão e amizade nos anos de imigrante em Portugal.

Em quarto lugar, aos que colaboraram direta e indiretamente com a elaboração desta tese, refiro-me especialmente aos entrevistados no Distrito Federal.

Em quinto lugar, aos professores de toda a minha trajetória acadêmica, desde a graduação em Relações Internacionais na UFRGS, passando pelo mestrado em Ciência Política, na mesma instituição, até aos das três instituições que compõem o Doutorado em Ciência Política da Universidade de Lisboa.

Em sexto lugar, aos velhos amigos que estão em sua maioria no Rio Grande do Sul, mas também aos novos amigos feitos no decorrer deste doutoramento.

Em sétimo lugar, às minhas famílias: os Cossio, os Rodriguez e os Selisnautas.

Por fim, um agradecimento especial à minha companheira de todas as horas, uma verdadeira feminista - Mariana Selister Gomes, que soube mais do que ninguém como foi o processo de construção de uma Tese de Doutorado no Exterior. Agradeço a ela com meu amor!

## ÍNDICE

Lista de Gráficos	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Quadros	ix
Lista de Tabelas	x
INTRODUÇÃO	1
Metodologia	3
Hipóteses	5
Variáveis	6
Objetivos	6
Dados Utilizados	7
PARTE I – DISCUSSÃO TEÓRICA	9
Capítulo 1 - O Sistema Internacional e os Estados	10
1.1. A Estrutura do Sistema Internacional: conceitos e problemáticas	10
1.2. A Distribuição de Capacidades Materiais e seus Efeitos	24
1.2.1. A Configuração Estrutural Unipolar	24
1.2.2. A Configuração Estrutural Multipolar	30
1.2.3. A Configuração Estrutural Bipolar	33
1.2.4. A Configuração Não Polar	35
1.2.5. A Configuração Atual: um balanço teórico	37
1.3. Efeitos da Anarquia nos Estados: Poder ou Segurança? Interesses ou Riscos?	38
1.3.1. Realismo Estrutural Ofensivo: Maximização de poder e a busca por Hegemonia Regional	39
1.3.2. Realismo Estrutural Defensivo: equilíbrio ou alianças?	43
1.3.3. Realismo Neoclássico Ofensivo, a busca por interesses?	47
1.3.4. Realismo Neoclássico Defensivo, equilibrar riscos?	53
1.4. Considerações Finais: Resumo Teórico	55
Capítulo 2 - Potências Intermediárias e Médias: A Região e o Mundo	60
2.1. A Distribuição de Capacidades entre os Estados: as potências médias do SI	60
2.2. Potências Regionais: pequenas, médias e grandes?	65
2.3. Potências Intermediárias	73
2.4. Potências “Cruciais” (Pivotal Powers): cruciais para quem?	74
2.5. Potências Menores: nem médias, nem intermediárias?	75
2.6. Relação entre os conceitos: Resumo Analítico	76

2.7. As Estratégias das Potências Médias-Intermediárias	80
PARTE II – ESTUDO DE CASO	84
Capítulo 3 - Análise de Política Externa: Brasil de Cordeiro a Chacal	85
3.1. As Mudanças Estruturais e a Política Externa Brasileira	87
3.1.1. Da Multipolaridade a Bipolaridade (1929-1970): o «bandwagoning» do Cordeiro	87
3.1.2. A Bipolaridade Equilibrada e a Transição de Cordeiro para Chacal (1970-1989)	94
3.1.3. O “momento” unipolar e o retorno ao «bandwagoning» tradicional (1990-2002)	100
3.1.4. A Transição para a Multipolaridade? O Retorno do «bandwagonig for profit»	108
3.2. Brasil: O «bandwagoning» do “Cordeiro” e o «profit» dos “Chacais”	112
Capítulo 4 - As Capacidades Materiais e a Política Externa Brasileira	118
4.1. As Capacidades Materiais e o Processo Decisório em Política Externa	118
4.2. As Capacidades Materiais do Brasil	121
4.2.1. As Capacidades Materiais do Brasil: o Poder Econômico	121
4.2.2. As Capacidades Materiais do Brasil: o Poder Militar	132
4.2.3. Comparando Capacidades Materiais: EUA, China, Brasil e África do Sul	146
4.3. Conclusões: O que mostraram as evidências empíricas?	153
CONCLUSÕES	155
REFERÊNCIAS	160
DADOS	173
ENTREVISTAS REALIZADAS	174
ANEXOS	176
Anexo I – Roteiro das Entrevistas - Tipo 1	177
Anexo II – Roteiro das Entrevistas - Tipo 2	178
Anexo III – Roteiro das Entrevistas - Tipo 3	179
Anexo IV – Roteiro das Entrevistas - Tipo 4	180
Anexo V – Diagrama Christopher Hill (2003)	181

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional – dados CINC(COW)	65
Gráfico 2. Poder e Autonomia no Sistema Internacional – dados CINC (COW)	72
Gráfico 3. Poder e Autonomia (Brasil: 1947-2007) – Dados CINC (COW)	73
Gráfico 4. Grandes Potências (CINC)	78
Gráfico 5. Potências Regionais (CINC)	79
Gráfico 6. Potências Médias (CINC)	80
Gráfico 7. A distribuição de capacidades entre 1925-1970, dados CINC (COW)	88
Gráfico 8. O Brasil no “Jogo de Poder” dos anos 40	91
Gráfico 9. A Transição Estrutural e a PEB (1945-1970)	93
Gráfico 10. Exportações do Brasil de 1964-2010	95
Gráfico 11. A Bipolaridade Equilibrada e as Estratégias da PEB (1970-1989)	98
Gráfico 12. O Brasil no “Jogo de Poder” dos anos 70	99
Gráfico 13. Unipolaridade e as Estratégias da PEB (90-2002)	103
Gráfico 14. O Brasil nos “Jogos de Poder” dos anos 90-2002	107
Gráfico 15. A Transição para Multipolaridade e a PEB (2002-2012)	110
Gráfico 16. O Brasil nos “Jogos de Poder” dos anos 2000	111
Gráfico 17. Brasil: de Cordeiro a Chacal	113
Gráfico 18. Brasil e EUA – Hirst (2009)	114
Gráfico 19. O Brasil e a Autonomia – Vigevani e Cepaluni (2007)	115
Gráfico 20. A PEB segundo Maria Regina Soares de Lima (2005)	116
Gráfico 21. A Distribuição de Capacidades	119
Gráfico 22. Crescimento do PIB (%) de 2000-2009	123
Gráfico 23. Crescimento do PIB (US\$)	123
Gráfico 24. PIB (PPP em US\$)	124
Gráfico 25. Processo Decisório em Política Externa (EUA)	146
Gráfico 26. Processo Decisório em Política Externa (China)	148
Gráfico 27. Processo Decisório em Política Externa (Brasil)	149
Gráfico 28. Processo Decisório em Política Externa (África do Sul)	150

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Comportamentos Estatais na Unipolaridade	45
Figura 2. O Brasil e os Interesses do Estado	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Configurações Estruturais e Estratégias para Incrementar o Poder	42
Quadro 2. Estratégias Estatais na Unipolaridade	44
Quadro 3. Resumo Teórico	56
Quadro 4. Grandes Potências, Potências Médias e Potências Regionais	72
Quadro 5. Utilizando as categorias	76
Quadro 6. A Relação entre os Conceitos de Potências	78

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Configurações Estruturais e Estratégias para Prevenir a Agressão	42
Tabela 2. As Potências Regionais	70
Tabela 3. Gastos com Pesquisa e Desenvolvimento	142
Tabela 4. Números das FFAA do Brasil (Efetivos e Equipamentos)	145



## INTRODUÇÃO

Esta tese aborda os *efeitos das capacidades materiais sobre a política externa de atores intermediários do sistema internacional*. O enfoque proposto é de base realista, que visa identificar os efeitos estruturais sobre os atores. Como forma de evidenciar estes efeitos opta-se por analisar detalhadamente o caso do Brasil ao longo do século XX e a elaboração de sua política externa contemporânea.

Cabe destacar que há poucos estudos dos efeitos estruturais sobre a política externa brasileira. Grande parte das investigações deste tema têm como objeto de análise o ambiente estatal ou da burocracia nacional (Lima, 2000). Os mais recentes passaram a considerar a região como fator determinante, por influência dos estudos do regionalismo (Hurrell, 2006; Hirst, 2009). Assim, as abordagens neorrealistas e/ou realistas neoclássicas são escassas sobre o caso brasileiro. Por esta razão a obra de Amorim Neto (2011) é de realce para esta tese, pois após analisar a condução e os determinantes da política externa brasileira de 1945-2008, encontrou que o fator mais relevante para o caso do Brasil são as variáveis neorrealistas de poder material. O objetivo é aprofundar o estudo dos efeitos sistêmicos sobre os atores intermediários.

A escolha do Brasil permite demonstrar como uma potência intermediária com grau de importância regional responde aos incentivos sistêmicos (Hurrell, 2006; Lima e Hirst, 2006; Flemes, 2007; Malamud, 2011; Amorim Neto, 2011). Os estudos recentes sobre este caso evidenciam expectativa sobre o seu papel no sistema internacional, derivado de sua recente emergência (Schweller, 2011). Entretanto, esta tese mostra como o protagonismo internacional do Brasil é limitado pelas suas exíguas capacidades materiais.

Outro aspecto central para a escolha do caso é que o Brasil se localiza em um entorno geopolítico singular, isto é, está no hemisfério ocidental sob hegemonia regional dos Estados Unidos (Mearsheimer, 2007). Isto faz com que sua política externa esteja relacionada diretamente com aquele país, quer em aliança direta, quer em distanciamento relativo (Hirst, 2009; Amorim Neto, 2011). Em vista disso, a estratégia principal ao longo do século XX será o «bandwagoning» ou reboquismo aos Estados Unidos como definido por Brands (2010, 2011) e atualmente ela passa a ser de «soft balancing» (Flemes, 2010b; Amorim Neto, 2011) ou de deslegitimação do poder dos Estados Unidos no mundo (Schweller e Pu, 2011;

Schweller, 2011). Para esta tese estas percepções são corretas; porém, necessitam de complementos qualificadores. Logo, o que se realiza, também, é uma avaliação das suas formas de reboquismo ao longo do século passado para relacionar as mudanças nas práticas e ambições com as alterações de poder ao nível sistêmico.

A investigação identifica, no primeiro capítulo, as principais características do sistema internacional ao longo do século XX, suas configurações e implicações aos atores médios (Waltz, 1979, 2002; Walt, 2009; Mearsheimer, 2007; Schweller, 1994, 1998, 2006), bem como as alternativas estratégicas destes atores em cada configuração estrutural. Ainda, insere o debate sobre as possibilidades dos atores em deflagrar estratégias clássicas de equilíbrio ou de seguir o líder em cada uma das distribuições de capacidades sistêmicas. Também, faz um balanço teórico sobre as definições dos atores em função de seus atributos de poder e posicionamento geopolítico.

Aborda-se, no segundo capítulo, as tipologias sobre potências mundiais. Neste debate evidencia que o uso do conceito de potência média (*middle power*) é semelhante ao de potência intermediária (*intermediate power*) (Hurrell, 2000, 2006; Lima e Hirst, 2006) e distinto ao de potência regional e emergente (Nolte, 2010, Jordaan, 2003), bem como dos conceitos de grandes e pequenas potências (Gratius, 2007, Mearsheimer, 2002). É importante ressaltar que esta tese utiliza os conceitos de potência média e intermediária com o mesmo objetivo, qual seja identificar que um determinado ator ocupa posicionamento intermediário na distribuição de capacidades materiais, que está sujeito aos constrangimentos sistêmicos singulares e que apresenta específicas alternativas em sua política externa.

No terceiro capítulo é realizada a análise do caso do Brasil em quatro períodos, que acompanham as mudanças ao nível sistêmico, e que representam momentos de inflexão ou mudanças nas ambições da política externa brasileira (Lima, 2005; Vigevani e Cepaluni, 2007; Hirst, 2009; Amorim Neto, 2011). Para analisar estas fases utilizam-se as tipologias sobre as potências elaboradas por Schweller (1998) e as suas definições acerca do reboquismo por lucros «bandwagoning for profit» (Schweller, 1994). Esta diferenciação com o conceito tradicional de «bandwagoning» é de grande importância para as qualificações das estratégias brasileiras ao longo do século XX.

Em acordo com as tipologias propostas o Brasil passa de uma atuação de “cordeiro” com ligação direta aos Estados Unidos na primeira metade do século passado, para uma

atuação de “chacal” após a equilibração de poder dos anos setenta. A sua estratégia principal na primeira metade foi de um reboquismo tradicional, enquanto após o final dos anos sessenta passa a oscilar entre a forma tradicional e a alternativa pragmática em busca de ganhos relativos.

Após estas definições parte-se, no quarto capítulo, para análise, com base em evidência empírica, da formulação da atual política externa brasileira. Os dados mostram que houve aumento relativo nas suas capacidades materiais, principalmente econômicas, derivadas de fatores conjunturais como o preço dos produtos primários no mercado internacional. E que as capacidades militares são precárias e não permitem qualquer tipo de ação militar de guerra. Deste modo, demonstrar-se que as limitações de capacidades, afetam as suas alternativas estratégicas e conduzem a práticas voltadas ao «soft power». A limitação no poder conduz a restrição nos instrumentos de política externa, que por sua vez diminuem a margem de manobra do processo decisório (Hill, 2003). Assim, a ênfase na diplomacia encontra justificação na exiguidade material do país.

A divisão desta tese é em duas partes: a primeira reúne a discussão teórica, composta pelos dois primeiros capítulos, e a segunda debruça-se sobre o caso do Brasil, também em dois capítulos. O desenho da investigação e as definições metodológicas completam esta introdução.

## **Metodologia**

O desenho da investigação relaciona-se com um *estudo de caso comparativo* (Morlino, 2010; Van Evera, 2002), que desenvolve tipologias para identifica-lo (Bennet e Elman, 2006), usa o «process tracing» para verificar o seu percurso e localização (Van Evera, 2002; Venesson, 2008), e aplica técnicas qualitativas (entrevistas) para corroborar as hipóteses, aspirando a contribuir para o desenvolvimento de «middle-range theories».

Segundo Van Evera (2002), os estudos de caso podem ser utilizados para testes de teorias e verificação de hipóteses. Neste caso é importante destacar que a teoria em causa é o realismo contemporâneo em suas vertentes neorrealista e neoclássica. O realismo é composto por hipóteses causais sobre os efeitos da estrutura internacional sobre os estados, mas, além disso, apresenta um conjunto de hipóteses causais acessórias, que serão abordadas

no decorrer do primeiro capítulo. Nele serão definidos os principais pressupostos e condições teóricas para análise proposta, tomando por base o realismo estrutural e o realismo neoclássico. O primeiro serve de base para a variável independente – o sistema internacional e seus componentes, já o segundo norteia os fatores intervenientes – percepção de poder, ambições de política externa e instrumentos disponíveis; todavia, os dois orientam a variável dependente, que são as estratégias de política externa dos atores médios.

A *pergunta geral de investigação* busca perceber se as capacidades materiais limitadas afetam a política externa dos atores médios, e a pergunta específica concentra-se no caso brasileiro. O *desenho de pesquisa* visa relacionar aspectos estruturais do sistema internacional, tais como a anarquia e a distribuição desigual de capacidades, com o poder dos estados. Em função disto pretende identificar as estratégias possíveis em cada configuração estrutural e quais são possíveis aos atores médios. Como forma de identificar as características do caso brasileiro e sua adaptação ao sistema internacional foram adaptadas as tipologias sobre potências médias/intermediárias (Hurrell, 2006; Gratius, 2007; Lima e Hirst, 2006), as utilizadas por Schweller (1994, 1998) e os qualificadores das estratégias tradicionais. Por exemplo, segundo Waltz (1979) os estados adotam, principalmente, duas estratégias: a equilibração e o reboquismo. Porém, cada configuração estrutural detém suas características permissivas e restritivas e em função disto surgem alternativas para os estados que são distintas das tradicionais. O «soft balancing», «bandwagoning for profit», «binding» e «delegitimation», dentre outras emergem em momentos de transição, de indefinição ou de hegemonia na estrutura internacional (Waltz, 1979; Walt, 2009; Schweller, 2011). Deste modo, as categorias analíticas e tipologias foram inseridas para detalhar melhor o percurso do Brasil ao longo do século XX, quais são as alternativas em cada período abordado e as tendências atuais.

Para justificar a escolha do caso pode-se afirmar que há variação ao longo do período em estudo nos valores da variável dependente, pois compreende-se que a política externa brasileira apresenta mudanças de ênfase que acompanham as modificações nos valores da variável independente. Assim, há variações importantes em ambas as variáveis que permitem analisar ao longo do tempo a sua correlação.

Para a análise da política externa contemporânea e suas tendências realizaram-se dez entrevistas semi-estruturadas com o intuito de perceber a importância dos fatores “duros” de poder nas ambições internacionais do Brasil e perceber o atual estágio das capacidades,

principalmente militares. A partir desta evidência empírica é possível verificar os efeitos do incremento de capacidades ou de sua limitação na formulação da política externa, isto permite a verificação de algumas das hipóteses de pesquisa no último capítulo da tese.

Acerca das *tipologias* utilizadas pode-se definir que elas apresentam três vantagens analíticas, segundo Bennet e Elman (2006), pois podem ser: descritivas, classificatórias e explicativas. Quando utiliza-se a tipologia de potência intermediária aborda-se uma descrição de como são constituídas e que características as compõem. Mas, também faz-se uma classificação a partir delas, pois a identificação de um caso numa categoria o relaciona automaticamente com os restantes, seja por coincidência ou por diferença. Por outro lado, também, apresenta uma explicação derivada da tipologia, porque quando um ator é intermediário a teoria realista prediz formas de comportamentos internacionais específicos. Assim, as tipologias permitem maior compreensão do caso, das suas relações estratégicas e do seu comportamento.

## **Hipóteses**

A *principal hipótese* a ser verificada nesta tese busca perceber se as exíguas capacidades materiais conduzem a uma menor margem de atuação internacional. Derivam desta hipótese uma atuação limitada em termos de poder e alcance, uma política externa associada às grandes potências e um revisionismo limitado.

As *hipóteses secundárias ou auxiliares* questionam se a opção por políticas “brandas” está condicionada pela estrutura material. Se as estratégias com menores riscos terão preferência em função do entorno ser de grande ameaça, devido ao poder dos Estados Unidos. Busca compreender ainda como o Brasil adota práticas de oposição e acomodação, que fatores são relevantes para estas alternativas estratégicas. A existência de uma grande potência revisionista é condição *sine qua non* para práticas de oposição como «soft balancing»? O incremento de suas capacidades pode explicar mudanças na política externa? Ou ainda apenas a conjunção de fatores estruturais, intervenientes e estatais permitem compreender a sua política externa?

## Variáveis

A partir da definição do desenho de pesquisa é possível identificar como *variável independente*, que tem efeito causal sobre as demais, ao sistema internacional e suas características. Seu princípio ordenador é a anarquia, e é a distribuição de capacidades que determina a estrutura internacional e condiciona as possibilidades dos atores. Assim, o sistema internacional tem uma dupla atuação: como configurador dos polos de poder e como condicionante das opções dos atores.

A *variável dependente* é a política externa, cujas estratégias variam conforme modificam-se os valores no sistema internacional. As *variáveis intervenientes* incluem aspectos estruturais e estatais. Como intervenientes estruturais pode-se citar a presença de grandes potências revisionistas com atuação sobre a América Latina e como intervenientes estatais citam-se as ambições, preferências, percepção de poder e capacidades materiais ao nível estatal. Desta forma, os distintos projetos de autonomia do Brasil atuam como intervenientes no relacionamento entre a estrutura e o estado e no crescimento de suas capacidades materiais.

## Objetivos

O *objetivo principal* desta tese é compreender a relevância dos fatores estruturais para a compreensão da política externa do Brasil e, por extensão, dos atores médios. Pretende-se identificar como eles respondem aos condicionantes estruturais, que estratégias prioritárias utilizam e como atuam ao nível estatal as capacidades materiais. Isto permitirá identificar se as limitações materiais produzem os efeitos preditos pela teoria realista. Portanto, o objetivo teórico desta tese é avaliar as concepções teóricas do realismo estrutural e do realismo neoclássico para o caso das potências médias.

Com relação à política externa brasileira pretende-se perceber como as modificações de prioridades se relacionam com as mudanças estruturais para além do relacionamento com os Estados Unidos. Este aspecto é central para a compreensão de como os fatores sistêmicos afetam o caso em estudo.

## Dados Utilizados

Como forma de verificar a distribuição de capacidades materiais ao nível sistêmico utilizam-se os dados do «Correlates of War» que produz o Índice Composto de Capacidades Nacionais (CINC), que contém dados relativos a população total, população urbana, produção de aço e ferro, consumo de energia, tamanho das forças armadas e gastos com defesa. Estes dados permitem traçar um cenário próximo da realidade sobre a distribuição de capacidades materiais ao nível sistêmico. Não quer dizer que represente a realidade absoluta das nuances do poder internacional. Mudanças na percepção de poder alteram o peso destes fatores.

Existem diversos índices de poder e inúmeras categorizações e pesos para cada aspecto. A tese de Karl Höhn (2011) apresenta um balanço sobre o conjunto dos índices em relação com o propósito a ser analisado em cada um deles. Dentre os analisados afirma que catorze apresentam maior persistência e relação com objetivos de medida de poder nacional. O índice utilizado nesta tese baseia-se nos trabalhos de Singer, Bremer e Stuckley (1972) e é consistente com propósitos analíticos realistas. Por esta razão valem-se dele autores como Wohlforth (1999; 2009), Schweller (1998) e Amorim Neto (2011). Entretanto, além destes dados do CINC, outros oriundos das bases de dados nacionais como IPEA, IBGE, MDIC, MCT, Min. Defesa, SIPRI, Banco Mundial são utilizados, pois permitem aprimorar as análises contemporâneas e porque os dados do CINC só vão até 2007. E, além disso, permitem a inclusão, por exemplo, de dados relativos ao PIB (Paridade Poder de Compra) e à Ciência e Tecnologia, que segundo Wohlforth (2009, 2012) podem complementar os oriundos do CINC.

Além dos dados de fontes secundárias, são utilizados os provenientes das fontes primárias que foram disponibilizados por meio de entrevistas semi-estruturadas em setores diretamente envolvidos com o processo decisório da política externa do país (Amorim Neto, 2011). Desta forma, foram realizadas dez entrevistas que abarcaram a Presidência da República e os Ministérios de Relações Exteriores e Defesa, bem como representantes do Poder Legislativo que integram as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



## **PARTE I**

### **DISCUSSÃO TEÓRICA**

# Capítulo 1

## O Sistema Internacional e os Estados

Every time peace breaks out, people pop up to proclaim that realism is dead. That is another way of saying that international politics has been transformed. The world, however, has not been transformed; the structure of international politics has simply been remade by the disappearance of the Soviet Union, and for a time we will live with unipolarity. Moreover, international politics was not remade by the forces and factors that some believe are creating a new world order (Waltz, 2000: 39).

### 1.1. A Estrutura do Sistema Internacional: conceitos e problemáticas

Para iniciar as definições conceituais sobre a relação entre o sistema internacional e os estados partir-se-á da análise das principais premissas do realismo estrutural. O objetivo desta parte é informar quais são as principais características da teoria neorrealista e do realismo neoclássico, pois nelas residem as bases conceituais da variável independente a ser operacionalizada no decorrer da tese.

A estrutura do sistema internacional é o principal objeto de estudos da área de política internacional a partir do realismo<sup>1</sup>. Considera-se realismo estrutural a corrente teórica do realismo que é inaugurada por Kenneth Waltz após a publicação da obra “Theory of International Politics”, em 1979. A relevância dela para o campo de estudos das Relações Internacionais é amplamente reconhecida, e o principal indicador desta constatação é o debate que a obra suscitou. Três trabalhos podem ser citados para demonstrar elucidar esta afirmação: o “Neorealism and its Critics” de Robert O. Keohane (1986), “Progress in International Relations: Appraising the Field” de Colin Elman e Miriam F. Elman (2003) e o trabalho de Leire Moure Peñin (2009) com “El Programa de Investigación Realista ante los

---

<sup>1</sup> Realismo pode ser considerado o conjunto de trabalhos que derivam dos autores clássicos da política moderna, Tucídides, Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel e mais recentemente Hans Morgenthau.

Nuevos Retos Internacionales del Siglo XXI”. Esta faz, assim como Elman e Elman (2003), uma análise do programa de investigação realista a partir da Metodologia da Ciência de Imre Lakatos. Sobretudo, elas pretendem avaliar as respostas dadas às anomalias teóricas do pós-Guerra Fria (Elman e Elman, 2003; Moure Peñin, 2009).

Com base nestes trabalhos definem-se as premissas fundamentais do realismo estrutural. Assim, a teoria estrutural do sistema internacional remete ao estudo da configuração do sistema internacional, de quais são os principais atores, de qual é o princípio ordenador que rege as relações entre os atores e de que forma ocorrem estas relações. Ao analisar o sistema internacional do período da Guerra Fria, Waltz faz uma análise sobre quais são os principais fatores que levam ao equilíbrio do sistema internacional. É a partir desta preocupação central que formula a *Teoria do Equilíbrio de Poder*. Esta análise estrutural que propõe encontra as primeiras justificativas analíticas em sua primeira obra, que provém de sua tese de doutoramento. Publica em livro sob o título de: “O Homem, o Estado e a Guerra” (1957), o qual resume as suas principais concepções teóricas realistas e, principalmente, define para que aspectos deve “olhar” o analista da política internacional a fim de perceber quais as configurações e condicionantes do sistema internacional. Além disso, a preocupação central desta obra é compreender as razões da Guerra (Donnelly, 2004; Weber, 2005). É neste livro que Waltz define os conceitos de “imagem”, isto é, ele cria uma categoria analítica que será composta pelo nível ou ambiente sob o qual o investigador irá se debruçar a fim de compreender dinâmicas políticas da guerra. Assim,

seu objetivo era chegar a uma explicação plausível das causas da guerra. Para isso, analisou três imagens ou níveis nos quais as explicações da guerra situavam-se até então: em primeiro lugar, a natureza humana, em segundo lugar, o Estado e em terceiro lugar o sistema de Estados. É a recusa da plausibilidade causal das duas primeiras imagens e a predominância da terceira que levarão Waltz a dar os primeiros passos rumo a uma explicação estrutural ou sistêmica do comportamento dos Estados (Cepik e Schneider, 2010: 3).

A estrutura internacional e seu princípio ordenador fundamental compõem a chamada terceira imagem e que consistem nos objetos fundamentais de estudo das relações entre os estados.

Portanto, para Waltz a terceira imagem, esta sim, seria determinante do comportamento dos atores no SI. A idéia principal, a qual Waltz refina e sofisticada, é baseada em Rousseau e nos teóricos do contrato social: os homens viviam em guerra no Estado de natureza porque não havia uma autoridade capaz de sancioná-los e induzi-los a cumprir as regras do jogo. Assim o é com os Estados (Idem: 3)

Ao definir que o estado é o elemento constituidor da segunda imagem e que o homem é o elemento base da primeira imagem, ele problematiza acerca do objeto a ser analisado quando se quer encontrar explicações para efeitos sistêmicos. Portanto, passa a definir que para buscar explicações dos comportamentos ao nível do sistema internacional, deve-se ter como objeto, conseqüentemente, o próprio sistema internacional. Ao analisar os efeitos da guerra, da ausência de um governo mundial ou ainda de regramentos capazes de impedir os estados de tomarem atitudes individuais é que Waltz vai definir que a anarquia é o princípio ordenador básico dos estados. Além disso, afirma que a estrutura em que estão inseridos os estados os condiciona e os constrange. Na obra posterior Waltz (1979) ele amplia sua capacidade crítica e formula, agora sim, uma teoria para explicar a política internacional.<sup>2</sup> Nota-se que para os estudiosos do realismo estrutural a obra de 1957 não pode ser integrada neste conjunto teórico, pois é apenas este segundo livro que inaugura a vertente sistêmica de sua teoria, isto é, define no primeiro e aplica no segundo (Weber, 2005: 20; Liu e Zhang, 2006: 113-117).

Passa-se, então, a definir quais são as quatro principais premissas da teoria elaborada por Waltz, que servirão de base para esta tese. Assim, a primeira premissa fundamental do realismo estrutural afirma que – os estados são os principais atores do SI. Isto implica dizer que os analistas que pretendem ser coerentes com esta perspectiva devem considerar como atores fundamentais os estados. Não significa que estão impedidos de investigarem outros temas da política internacional como o das organizações internacionais (ex.: ONU, OMC e UE), ou ainda das empresas transnacionais; porém, devem considerar como ator principal destes relacionamentos o estado. Como Waltz aborda

os estados não são e nunca foram os únicos actores internacionais. Mas, de qualquer forma, as estruturas são definidas não por todos os actores que florescem dentro delas, mas pelos mais importantes. Ao definirmos a estrutura de um sistema escolhemos um ou alguns dos muitos objetos que compõem o sistema e definimos a sua estrutura mediante estes objetos. Para os sistemas políticos-internacionais, como para qualquer sistema, temos de, primeiro, decidir que unidades tomar como sendo as partes do sistema. (...) A importância dos actores não estaduais e a extensão das atividades transnacionais são óbvias. A conclusão de que o conceito, em relações internacionais, de estado centralizado é tornado obsoleto por eles não tem fundamento (Waltz, 2002: 132-133).

---

<sup>2</sup> Segundo Cepik e Scheinder, 2010, 4: “A motivação persistiu a mesma: explicar o comportamento dos Estados enquanto atores imersos em um meio que os constrange e influencia.”

Faz-se necessária a inserção de uma definição de estado para o neorealismo, para isto recorre-se a análise feita por Hobson (2003), pois ele fez um balanço dos conceitos de estado que são utilizados pelas diferentes correntes teóricas da política internacional. Assim, para ele a definição do neorealismo é minimalista e funcionalista, ou seja, deriva diretamente da definição estrutural adotada por esta corrente teórica (Hobson, 2003: 24).

Portanto,

Waltz effectively 'black-boxes' the state - that is, unit-forces are held constant. It is this manoeuvre that informs the 'billiard-ball' metaphor. States are like billiard balls, not simply because they constantly clash, but because billiard balls are solid such that their internal properties do not vary, and above all, do not affect their external behaviour (Hobson, 2003: 23).

A esta definição associa-se o conceito de estado utilizado pela teoria de Waltz: “States are functionally alike (like-units) because they are socialised by the international structure, the internal properties of states are irrelevant to state behavior in international politics, states have no agency to shape or buck the international system” (Idem: 25). Por outro lado, no interior deles, em sua forma hierárquica de organização, há poder de agência do estado, principalmente por ele deter maior poder nas relações com outros setores no interior da unidade política.

Aquele conceito de estado provoca a principal diferença entre o realismo estrutural de Waltz e o de Robert Gilpin, que encontra suas premissas em “War and Change in International Politics”, pois para ele há aspectos do interior dos estados que atuam como intervenientes da ação no sistema internacional. Outra discordância entre estes autores relaciona-se com os efeitos da anarquia sobre os estados, pois para Gilpin (1983) ela condiciona a busca por poder; enquanto, para Waltz (1979) ela conduz à busca por segurança ou sobrevivência. Estas diferenças também estão presentes nos estudos do realismo neoclássico de Schweller (1994, 1998, 2004), Rose (1998), Wohlforth e Brooks (2008) e Taliaferro, Ripsman e Lobell (2009). Para estes autores tanto do realismo neoclássico, quanto da teoria de estabilidade hegemônica há poder de “agência” dos estados, isto significa dizer que fatores derivados da segunda imagem são relevantes para a percepção da atuação dos estados no sistema internacional. Por exemplo, o grau de distribuição de renda, de desenvolvimento tecnológico, os custos de incremento militar, a coesão nos interesses das elites, dentre outros podem interferir na tomada de decisão do estado (Schweller, 2004;

Gilpin, 1983). Enquanto que para Waltz (2002) isto não se verifica, pois os estados detêm pouco poder de decisão perante as condicionantes do sistema internacional.

Estas diferenças entre neorealistas e realistas neoclássicos e entre ofensivos e defensivos serão abordados no decorrer deste capítulo. Deve-se destacar que segundo Moure Peñin (2009) a separação entre neorealistas e realistas neoclássicos se dá em virtude da coerência com o núcleo teórico definido por Waltz, ou seja, o acordo com as principais premissas e hipóteses do realismo estrutural. Assim, a divisão que ela elabora está em acordo com uma perspectiva lakatosiana, isto é, se relaciona com a teorização que sustenta o programa de investigação e não com os objetivos a serem analisados pelos autores.

Por seu turno, a divisão por objetivos específicos é a adotada por Taliaferro (2000: 135) e por Liu e Fheng (2006: 126). Desta forma, há diferenças entre os enquadramentos das diferentes vertentes do realismo contemporâneo. A partir disto, Moure Peñin (2009) e Elman e Elman (2003) consideram como teorias neoclássicas as que incluem a segunda imagem waltziana nas suas análises, e Taliaferro (2000) e Liu e Fheng (2006) afirmam que a divisão se deve ao objetivo da análise. Deste modo, seriam neorealistas os que pretendem analisar aspectos da estrutura internacional e neoclássicos aqueles que pretendem abordar o comportamento externo dos estados, isto é, sua política externa. Do mesmo modo, os estudos que derivam da corrente neorrealista são identificados com o termo “política internacional” dos estados, enquanto os coerentes com o realismo neoclássico valem-se do termo “política externa”. Esta percepção é coerente com as ressalvas feita por Waltz (2002) quando afirma que o neorealismo não pretende abordar a política externa dos atores e sim as dinâmicas da política internacional. Entretanto, cabe destacar que Schweller (2003: 321), em debate sobre a progressividade do programa de investigação realista, afirma que o encontro entre as teorizações sobre política internacional e política externa podem conferir maior progressividade ao realismo e dotá-lo de maior capacidade explicativa.

Portanto, a premissa que define o estado como ator principal pode ser considerada de consenso, tanto entre os seguidores do realismo estrutural, quanto dentre os seus críticos realistas. Segundo a análise de Moure Peñin (2009) os principais expoentes da teoria realista concordam com ela. Ademais, é relevante acentuar que o debate feito por esta autora sobre o realismo toma por base os estudos de Elman e Elman (2003), que versam sobre a progressividade dos programas de investigação de relações internacionais. Propõem, logo, uma análise Lakatosiana dos programas de investigação científica, isto ocorre por

considerarem as propostas de Lakatos para avaliação de programas de pesquisa as mais coerentes com os propósitos da ciência.

A análise Lakatosiana implica definir um “núcleo duro teórico”<sup>3</sup> com as principais premissas, que podem ser identificadas por meio da construção da “história interna” do programa de investigação. Após esta etapa é identificado o “cinturão protetor” deste núcleo duro, que é composto pelas hipóteses que dão suporte a heurística da teoria. Assim, são definidas as hipóteses (positivas) que dão progressividade e as (negativas) que podem gerar efeitos regressivos para a teoria em estudo. Uma avaliação que contemple as mudanças nos e dos programas de investigação são as propostas principais de Lakatos.

A utilização desta abordagem sobre a ciência vem sendo utilizada pelos analistas de relações internacionais; não obstante, alguns trabalhos retratam os erros de uso e as tentativas de correção do uso desta metodologia científica (Elman e Elman, 2003; Vasquez, 1997). As críticas principais se relacionam com as dificuldades em determinar o que compõe o núcleo duro de um programa de investigação, quais são as principais hipóteses e, principalmente, determinar o que é um fato novo ou descoberta nova derivada daquele programa de investigação (Moure Peñin, 2009: 346-347).

Assim, as “anomalias” da teoria nutrem os debates teóricos e as respostas a elas podem criar as hipóteses auxiliares que conferem nova força explicativa ao programa de investigação. Dentre as principais anomalias que estão no centro dos debates contemporâneos do neorrealismo está a manutenção da unipolaridade. Considera-se uma “anomalia” teórica em função da teoria do equilíbrio de poder predizer que sempre que houver desequilíbrios grandes de poder os outros atores vão realizar o balanço, seja interno (incremento de capacidades) ou externo (formação de alianças para somar capacidades).

O segundo aspecto central do neorrealismo, considerado como segunda premissa está relacionado com o princípio que organiza o sistema internacional de estados. Afirma Waltz que o sistema internacional é anárquico (Waltz, 2002: 125-132). Por conseguinte, define que não há um governo que promova o ordenamento entre os estados. O que faz por outro lado é constranger e condicionar os estados a lidar com esta anarquia, pois em um sistema de autoajuda não há solidariedade entre os atores e a única garantia de sobrevivência das

---

<sup>3</sup> Esta tarefa exige dos autores uma leitura extensiva daqueles identificados com este programa de investigação, desta forma, o trabalho de Moure Peñin (2009) é uma análise de grande esforço teórico e científico.

unidades do sistema internacional é a busca por poder ou segurança. Os debates sobre a anarquia e seus efeitos não são pacíficos e um grande número de trabalhos após as definições de Waltz foram elaborados para aprofundar este debate. Dentre eles Buzan, Jones e Little (1993: 80) problematizam que:

In Waltz's formulation, the anarchic system poses a structural obstacle to cooperation which has to be overcome. Cooperation and rules, as a result, are seen to be extremely tenuous and fragile, in constant danger of being overthrown because they exist in fundamental tension with the structure of the system. Yet this is a rather odd conclusion, because rules and cooperation are, like war and alliances, universal features of the international system.

A anarquia associada às outras premissas não promover divisões importantes dentro do realismo. Estas divisões serão abordadas no decorrer deste capítulo. Antes é necessário definir os aspectos que complementam o núcleo da formulação de Waltz. Assim, a terceira premissa se relaciona com as duas anteriores e afirma que – os estados são atores racionais. Portanto, num sistema anárquico os estados atuam racionalmente na busca de seus interesses. Este aspecto da teoria não é compartilhado por muitos dos teóricos realistas e é objeto de grandes críticas e debates. Esta racionalidade dos estados remete sempre a existência de uma unidade política representada. Dentre os principais questionamentos que suscitaram pode-se destacar o que afirma que um estado representa um governo, um povo ou ainda uma elite socioeconômica, e em muitos casos pode representar interesses de um indivíduo eleito para ser o representante daquele povo conscrito. Desta forma, há uma racionalidade condicionada e complexa, que pode não obedecer a lógica realista de unidade. Entretanto, para analisar as condutas dos estados o neorealismo utiliza este princípio para evitar que as análises de primeira ou segunda imagem sejam utilizadas para explicar o que ocorre no âmbito do sistema internacional.

Dentre os autores realistas que questionam a racionalidade dos estados como fundamento da teoria estão Schweller (2004), Vasquez (2004), Walt (2009) e Glaser (2010). A partir da relativização da racionalidade dos atores é que formulam hipóteses auxiliares à teoria realista. A racionalidade para Waltz relaciona-se com o unitarismo e com os objetivos dos atores, logo, quando suas ações são condicionadas por aspectos internos (Schweller, 2004) ou por motivações de ganhos relativos pela via da cooperação elas rompem com a racionalidade. É este autor que propõe um conjunto de variáveis no interior dos estados que podem ser utilizadas como intervenientes nas análises sobre a sua política externa. O consenso ou dissenso das elites, a sua coesão ou fragmentação, a coesão ou fragmentação

social e a vulnerabilidade do governo ou do regime político são variáveis intervenientes que ele insere no debate sobre o realismo contemporâneo. A inserção deles representa uma adesão parcial a premissa da racionalidade. E a partir disto ele teve a sua teoria categorizada, como de “parcimônia modificada”, pois diversifica o nível analítico e complementa a premissa com novas variáveis causais de comportamentos externos (Elman e Elman, 2003; Moure Peñin, 2009).

A quarta premissa define que os estados perseguem seus interesses em termos de poder. Por sua vez, também, foi objeto de grande debate no âmbito dos teóricos realistas. Os primeiros relacionavam-se com as definições sobre poder, sobre que tipo de poder perseguem e de que forma os estados buscam incrementá-lo. Waltz (1979, 2002) afirma que os estados perseguem poder para garantir sua sobrevivência, logo, ela não representa a maximização de poder como proposto Mearsheimer (2007), por outro lado, pode ser a busca por segurança ou pelo balanço/equilíbrio de poder. Isto está relacionado com o objeto empírico principal ao qual se dedica o autor, a Guerra Fria, ou seja, uma configuração estrutural bipolar estável. Entretanto, é a partir deste debate que há a divisão do realismo estrutural em duas subáreas: a dos ofensivos e a dos defensivos. Pode-se resumir que os ofensivos, da qual Mearsheimer (2007) é exemplo, definem que os estados buscam maximizar poder, pois é apenas com o “domínio” ou a hegemonia global que garantem sua sobrevivência ou segurança. Já os defensivos afirmam que os estados buscam segurança e que a maximização de poder pode não garantir a segurança ou a sobrevivência. Isto se deve, principalmente, por ser a configuração bipolar um exemplo de garantia de sobrevivência de dois atores principais, sem que haja hegemonia de um sobre o outro em termos de capacidades materiais. Assim, a maximização de poder pode representar maior risco à sobrevivência do que o equilíbrio.

Mas que conceito de poder valem-se os autores realistas? Para responder remete-se as definições de poder na ciência política. A definição de Robert Dahl (1957) é amplamente utilizada, principalmente por seu aspecto relacional. Assim,

o poder, segundo afirmam, tem tudo a ver com o controlo ou a influência sobre outros estados; é a capacidade de um estado de forçar outro a fazer algo. Robert Dahl, um importante proponente desta concepção, defende que «A tem poder sobre B na medida em que consegue levar B a fazer algo que de outra forma não faria». Segundo esta lógica, o poder existe apenas quando um estado exerce domínio ou influência e, por conseguinte, apenas pode ser medido após o resultado final estar determinado. Resumindo, o

estado mais poderoso é aquele que vence numa contenda (Mearsheimer, 2007: 69).

Entretanto, esta forma de poder é de difícil mensuração, como bem demonstra Mearsheimer, assim ele adota à semelhança de Waltz uma concepção de poder que possa ser medido ou mensurado. Para o realismo estrutural ofensivo, há dois tipos de poder que um estado concentra: o latente e o militar. Logo,

o poder latente refere-se aos ingredientes sócio-econômicos que participam da construção do poder militar; é baseado fundamentalmente na riqueza de um estado e na dimensão total da sua população. As grandes potências necessitam de dinheiro, tecnologia e pessoal para construir forças militares e travarem guerras e o poder latente de um estado tem a ver com o potencial bruto de que se pode servir ao competir com estados rivais (idem: 69).

É em acordo com esta definição que ele define a relevância do poder terrestre para as grandes potências, principalmente, porque a conquista de territórios é um dos objetivos das guerras entre grandes potências. No entanto, o grande impeditivo geopolítico são as massas de água dos oceanos, o que configura para Mearsheimer o poder parador da água. Já Waltz (2002: 182) adota como medida de poder a capacidade material de um estado, que está composta por “tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência”. Ou seja, para medir o poder de um estado no sistema internacional deve-se considerar estes critérios. Contudo, as capacidades materiais para Waltz servem tanto para identificar o poder de um ator, quanto de forma relacional para identificar a configuração do sistema internacional. Em suma, o poder para os autores realistas é definido em termos econômicos e militares.

Finalmente, as premissas básicas do realismo estrutural definem que os estados são os principais atores (racional) em um entorno anárquico, os quais conduzem a que sua preocupação central seja a busca por poder ou segurança para garantir sua sobrevivência. A estrutura, portanto, atua de forma a produzir efeitos permissivos e restritivos sobre a atuação dos estados.

Após a elaboração destas premissas Waltz (2002: 142) define, também, alguns princípios que complementam a anarquia como princípio fundamental da relação entre os estados.

Primeiro, as estruturas são definidas de acordo com o princípio pelo qual um sistema é ordenado. Os sistemas são transformados se um princípio ordenador substituir outro. Passar de um domínio anárquico para um hierárquico é passar de um sistema para outro. Segundo, as estruturas são definidas pela especificação das funções de unidades diferenciadas. Os

sistemas hierárquicos mudam se as funções forem diferentemente definidas e distribuídas. Para os sistemas anárquicos, o critério de mudança sistêmica derivado da segunda parte da definição desaparece uma vez que o sistema é composto por unidades semelhantes. Terceiro, as estruturas são definidas pela distribuição de capacidades pelas várias unidades. Mudanças nesta definição são mudanças de sistema quer o sistema seja anárquico ou hierárquico.

Assim, a distribuição destas capacidades permitem analisar que tipo de sistema ou configuração está em vigência. No caso analisado pelo autor, o sistema bipolar, havia uma distribuição equilibrada de capacidades entre duas unidades do sistema internacional. A distribuição desigual de capacidades orienta o conjunto de teorizações acerca das possíveis configurações do sistema internacional. Uma destas é a configuração unipolar, na qual uma das unidades concentra a maioria das capacidades do sistema internacional. Em vista disso, alguns teóricos como Wohlforth e Brooks (2008) definem como a configuração atual do sistema internacional, pois apresenta como único polo de poder os Estados Unidos.

O conjunto teórico realista, entretanto, que permitirá definir a configuração do sistema internacional contemporâneo foi ampliado de forma significativa após a publicação da obra de Waltz. Deste modo, há atualmente segundo Moure Peñin (2009: 206-208) as seguintes subdivisões principais: o Realismo Estrutural Ofensivo e a Teoria do Equilíbrio Geopolítico de Mearsheimer (2007), o Realismo Estrutural Defensivo e a Teoria do Equilíbrio das Ameaças de Walt (2009), o Realismo Neoclássico Defensivo e a Teoria do Equilíbrio de Riscos de Taliaferro (2004) e o Realismo Neoclássico Ofensivo e a Teoria do Equilíbrio de Interesses de Schweller (1994, 1998, 2006).

Portanto, a premissa de que os estados são atores racionais produz uma variante teórica que foi nomeada neoclássica, a qual insere como nível analítico válido, por seu caráter interveniente, aspectos estatais, ou seja, derivados da segunda imagem estabelecida por Waltz (2004). Por outro lado, a premissa de que os atores buscam poder ou segurança manteve o foco na terceira imagem, mas questiona os efeitos e constrangimentos da anarquia aos estados, provocando a subdivisão dentro do realismo entre os ofensivos e os defensivos.

Após esta introdução ao debate teórico recente do realismo pode-se abordar as hipóteses principais elaboradas por Waltz (2000, 2002) e que foram da mesma forma alvos de inúmeras contendas e, principalmente, ainda são alvos de testes empíricos (Wohlforth e Brooks, 2008). A primeira hipótese deriva da última premissa e afirma que os estados perseguem segurança, a partir dela que há a vinculação de Waltz com a perspectiva defensiva

do realismo estrutural. Esta hipótese, notadamente, é questionada pelo conjunto de teóricos do realismo ofensivo (Mearsheimer, 2007; Schweller, 2004).

El objetivo fundamental de los Estados es asegurar su supervivencia o, formulado de otra manera, garantizar su seguridad. Esto no quiere decir que tengan siempre presente este objetivo o que adopten las políticas correctas para alcanzarlo. Ahora bien, la estructura recompensará aquellos comportamientos que se acomoden mejor a los requerimientos de un sistema anárquico. La anarquía habilita el principio de auto-ayuda. En virtud del mismo, los Estados cuentan sólo con sus propios medios para conseguir seguridad en un contexto en el que la posibilidad de conflicto es elevada (Moure Peñin, 2009: 146-147).

A segunda hipótese introduzida por Waltz (2002) versa sobre os comportamentos dos estados, pois defende que a cooperação altruísta não é possível no sistema internacional. Esta impossibilidade está relacionada diretamente com a condição anárquica do sistema internacional que implica no princípio de autoajuda, pois nele os estados atuam por interesses próprios de forma a garantir sua sobrevivência. É em função desta hipótese que alguns autores afirmam que a cooperação ou a integração regional é impossível mediante anarquia. Entretanto, em coerência com aspectos teóricos do realismo estrutural Jervis (2003) e Glaser (2010) afirmam ser a cooperação possível; porém, ela está relacionada diretamente com os ganhos dos estados envolvidos. Quando existirem ganhos relativos de poder e a garantia da sobrevivência dos estados é possível que haja cooperação. A integração por seu turno apresenta um complicador distinto, pois requer a perda de soberania do estado. A teoria do equilíbrio de interesses elaborada por Schweller, que será posteriormente detalhada, faz uma análise sobre os ganhos relativos e absolutos para questionar as possibilidades de cooperação no sistema internacional, mas principalmente para inferir quais são os comportamentos esperados pelos estados em função das configurações estruturais. Dentre as suas proposições está a tendência maior ao reboquismo por parte dos atores do que o previsto por Waltz (1979, 2002) ou Walt (2009), pois os custos elevados de uma política de balanço de poder e a perspectiva de ganhos maiores ao seguir um líder ou um rival justificam a maior frequência histórica do chamado «bandwagoning» (Schweller, 1998). Entretanto, adiciona outra categoria de reboquismo que será típica dos estados com limitado poder, mas com interesses oscilantes entre o «status quo» e o revisionismo.

A terceira hipótese que trabalha Waltz afirma que os estados se socializam e competem. Esta hipótese é basilar para o entendimento das relações internacionais. Ao contrário das críticas superficiais, o realismo estrutural não afirma que os estados são bolas de bilhar que se chocam, mas sim unidades singulares com funções semelhantes; porém,

com capacidades diferentes para realizar tarefas semelhantes e que se relacionam e competem entre si em um entorno anárquico. Os relacionamentos estão, por outro lado, condicionados e constringidos pela variável causal da teoria, ou seja, pela estrutura do sistema internacional. Destaca-se a ênfase que é dada pelo realismo estrutural aos efeitos causais da estrutura do sistema internacional. É a partir desta variável causal que esta tese irá perceber como os atores médios do sistema internacional atuam, levando em conta a distribuição desigual de capacidades, a percepção de seus atributos de poder, suas ambições e alianças de política externa.

Waltz ainda elenca outras hipóteses que constroem sua teoria do equilíbrio de poder, ou seja, que representam as hipóteses teóricas do constructo preditivo de sua formulação. Isto se refere diretamente com a definição que faz de teoria científica, pois para Waltz ela deve ser capaz de prever comportamentos dos atores<sup>4</sup>. E assim define que o equilíbrio de poder é uma característica permanente do sistema político internacional e se produz de forma espontânea e não intencional (Waltz, 2000, 2002; Moure Peñin, 2009; Cepik e Schneider, 2010).

(...) mientras el principio ordenador del sistema político internacional sea la anarquía, el equilibrio será una característica permanente del mismo y los Estados continuarán siendo unidades semejantes que perseguirán como objetivo mínimo su propia preservación y como máximo la dominación mundial (Moure Peñin, 2009: 152).

As condições estruturais do sistema internacional implicam em comportamentos dos estados, conforme Waltz define, isto é, sempre que houver anarquia e atores a buscar sobreviver há a tendência ao equilíbrio de poder, seja para fazer o balanço de poder entre grandes potências, seja para balancear potências regionais. E a partir disto que é possível compreender a outra hipótese central do realismo, que afirma que os estados equilibram as concentrações de poder no sistema internacional. Esta decorrência é central nos debates sobre a configuração do sistema internacional contemporâneo, pois a concentração de poder em um único ator do sistema produz desequilíbrios muito grandes em diversas áreas que compõem chamadas capacidades materiais dos estados. No sistema internacional contemporâneo pode-se citar o exemplo dos Estados Unidos, que concentram a maior quantidade do poder material e de recursos mundiais, ou seja, econômicos e militares, mas

---

<sup>4</sup> Neste aspecto Waltz se encaixa em um dos principais aspectos de Imre Lakatos para definir a progressividade de um programa de investigação científico, pois se é capaz de prever fatos novos pode ser considerado, um programa de investigação, progressivo.

também culturais, políticos e diplomáticos. A formação de equilíbrios espontâneos regem as análises sobre a multipolaridade que poderá surgir do descenso dos EUA e da emergência de outros atores no sistema internacional por meio da redistribuição de capacidades.

A emergência chinesa é um dos exemplos desta redistribuição de capacidades e pode ser considerada uma tentativa de equilibrar ou balançar o poder no sistema internacional. Todavia, alguns autores (Wohlforth, 1999, 2009; Wohlforth e Brooks, 2008) destacam que devido à grande distância entre as capacidades dos EUA e dos demais aspirantes (China, Índia e Rússia) são tempos em que até mesmo as práticas de «soft balancing», ou seja, de balanço sem optar pela sua forma «hard» mediante as alianças ou a guerra, são difíceis, pois as mudanças serão muito pequenas nesta distribuição. O incremento de capacidades e as alianças são limitadas pelos grandes constrangimentos da unipolaridade (Wohlforth e Brooks, 2008).

Apesar disso, alguns autores (Cepik e Schneider, 2010; Schweller, 2010; Schweller e Pu, 2011) se contrapõem a esta perspectiva por razões teóricas e empíricas.

(...) unipolaridade é intrinsecamente instável porque a potência unipolar se torna intervencionista – tanto para impedir a formação de possíveis rivais quanto devido à ausência de checks and balances – e isso tem duas consequências: a) O intervencionismo gera insegurança e acelera o mecanismo de balança de poder. b) Os custos da potência unipolar aumentam significativamente devido à essa superexposição, gerando taxas de crescimento diferenciadas (Cepik e Schneider, 2010: 13).

Em acordo, Mearsheimer (2007) afirma que a emergência regional chinesa deve vir a ser a principal preocupação dos EUA. Isto porque sua teorização afirma que o domínio global ou a hegemonia mundial não é de possível efetivação em função do poder parador da água. Assim, o critério central para considerar uma potência global é a sua hegemonia regional, a qual está a ser buscada pela China de diversas formas. Portanto, se a China se consolidar como potência regional na Ásia, os Estados Unidos deixam de ser os hegemônicos e a configuração passaria a ser uma bipolaridade. Conseqüentemente, ele já define o sistema internacional contemporâneo como uma multipolaridade desequilibrada, em que o desequilíbrio pende para o lado dos EUA, mas há outras grandes potências que podem alterar o equilíbrio no futuro, são elas China e Rússia. Os critérios que utiliza para fazer esta afirmação estão ligados a fatores geopolíticos, pois a separação por grandes massa de água é um importante requisito para evitar que existam hegemonias globais e que atuem

em favor do equilíbrio de poder, mas também, podemos mencionar as armas nucleares como empecilho fundamental a hegemonia global.

(...) os critérios adotados por John Mearsheimer (2001) traduzem um compromisso mais consistente com o realismo estrutural: são pólos de poder ou grandes potências aqueles países que têm as maiores forças armadas convencionais, as maiores populações, os maiores PIBs e armas estratégicas (nucleares ou funcionalmente equivalentes) com capacidade de segundo ataque (Cepik e Schneider, 2010: 98).

Assim, o equilíbrio de poder no sistema internacional pode já estar em formação; ainda que, o contexto atual esteja sob uma formatação unipolar. No entanto, resta destacar que estas configurações são acompanhadas de definições sobre a estabilidade<sup>5</sup>, pois enquanto a configuração bipolar é para maioria dos autores realistas a configuração mais estável (esta definição é uma das hipóteses da teoria do equilíbrio de poder de Waltz), a multipolar é por coerência muito instável. Existem dois tipos de sistemas multipolares, conforme Mearsheimer, o equilibrado e o desequilibrado. A multipolaridade equilibrada é mais estável do que a desequilibrada, pois é menos propícia a erros de cálculos pelos estados, isto é, está menos sujeita ao conflito militar entre as grandes potências.

Todavia, estas configurações relacionam-se diretamente com a ausência ou presença de armas nucleares no sistema internacional, pois para Waltz (1979) a expansão das armas nucleares dentre os atores favorece a estabilidade. Afinal, as armas de destruição em massa correspondem a um fator determinante da estabilidade do sistema internacional. Por esta razão, ao abordarem a política de defesa antimísseis dos EUA, Lieber e Press (2006) demonstram que ele persegue a primazia nuclear como condição da manutenção da unipolaridade. No entanto, dois fatores podem alterar esta condição: a política espacial chinesa (Cepik, 2011) e os efeitos da digitalização (Martins, 2008; Martins e Sebben, 2011) no sistema internacional (Ávila, Cepik e Martins, 2009). Dentre estes efeitos estão a possibilidade da aquisição de armamentos sofisticados com custos reduzidos, o que pode ser alcançado pelas outras grandes potências ou por potências regionais. Como exemplo, segundo Martins e Sebben (2011), destaca-se o JDAM (Joint Direct Attack Munition), ou seja, um kit para tornar mísseis não orientados em foguetes de precisão, sem os custos de desenvolvimento de sistemas de navegação e controle. Os gastos deste tipo de equipamento estão entre dezoito mil dólares, enquanto o de um míssil Tomahawk está em média um

---

<sup>5</sup> Sobre a estabilidade da configuração Unipolar ver: Wohlforth e Brooks, 2008. As principais críticas por seu turno estão em Waltz, 2000, Layne, 2006 e Monteiro, 2011.

milhão de dólares. Isto representa uma tendência a horizontalização de capacidades militares entre os estados (Martins, 2008: 90; Martins e Sebben, 2011: 15-16).

Podemos resumir as principais premissas do realismo estrutural, que foram debatidas até aqui: os estados são os principais atores do sistema internacional; o sistema internacional é anárquico; os estados são atores racionais na busca por seus interesses e por fim os estados perseguem seus interesses em termos de poder. Já as principais hipóteses que compõem o constructo teórico do neorealismo são: os estados perseguem segurança; a cooperação altruística não é possível no SI e os estados se socializam e competem. Ainda outras quatro configuram a teoria do equilíbrio de poder de Waltz: o equilíbrio de poder é característica permanente do SI e ocorre de forma espontânea e não intencional; os estados equilibram as concentrações de poder no SI; a bipolaridade é configuração mais estável do SI e a expansão de armas nucleares beneficia a paz e a estabilidade mundial. É importante manter estas definições, pois em função delas que serão testadas as hipóteses sobre as respostas dadas pelas potências intermediárias aos efeitos estruturais.

## **1.2. A Distribuição de Capacidades Materiais e seus Efeitos**

Após definir as bases do realismo estrutural faz-se necessário dissertar acerca das possíveis configurações estruturais do sistema internacional. De mesma forma que as premissas as implicações da distribuição de capacidades materiais serão relevantes para as análises que serão feitas no decorrer desta tese. Pretende-se avaliar as respostas dos atores intermediários às mudanças estruturais, logo, é relevante identificar como cada uma delas se configura e quais são os seus condicionantes e os constrangimentos. As alternativas estratégicas de cada configuração estrutural serão levadas em conta na análise do caso proposto.

### **1.2.1. A Configuração Estrutural Unipolar**

Não faltam estudos para afirmar que o atual sistema internacional é unipolar e dentre os mais relevantes está o elaborado por Wohlforth e Brooks (2008). Segundo Waltz (2000: 39): “The world, however, has not been transformed; the structure of international politics

has simply been remade by the disappearance of the Soviet Union, and for a time we will live with unipolarity”. Aliás, a primeira teorização sobre a atual unipolaridade é de Wohlforth em “The Stability of a Unipolar World”, de 1999. É neste artigo que se definem as bases teóricas e empíricas da unipolaridade que emerge após o final da Guerra Fria (Diniz, 2006). Assim,

Unipolarity is a structure in which one state’s capabilities are too great to be counterbalanced. Once capabilities are so concentrated, a structure arises that is fundamentally distinct from either multipolarity (a structure comprising three or more especially powerful states) or bipolarity (a structure produced when two states are substantially more powerful than all others). At the same time, capabilities are not so concentrated as to produce a global empire. Unipolarity should not be confused with a multi- or bipolar system containing one especially strong polar state or with an imperial system containing only one major power (Wohlforth, 1999: 9).

Portanto, a base para a determinação da unipolaridade são as capacidades dos estados de forma relacional. Do mesmo modo, a estrutura é determinada por esta distribuição desigual, no caso da unipolaridade concentrada de forma substancial em uma única grande potência ou superpotência remanescente. O estudo empírico de verificação desta unipolaridade é feito com base nos dados do Correlates of War (COW) em associação com os produzidos pelo SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) sobre gastos em defesa; porém, devemos destacar que ele considera estes índices insuficientes para comparar grandes potências, pois em alguns aspectos se demonstram estáticos e não consideram mudanças tecnológicas advindas da revolução industrial, “The specific problem with the COW index is its implicit assumption that the wellsprings of national power have not changed since the dawn of the industrial age”.<sup>6</sup> A comparação feita pelo autor envolve os EUA, Grã-Bretanha, Rússia, Japão, Áustria, Alemanha, França e China (Wohlforth, 1999: 17).

O acúmulo de vantagens pró-EUA em poder material e institucional implica a constatação de que há no pós-Guerra Fria uma unipolaridade estável e duradoura. Mas, emerge dela a preocupação com relação à estabilidade do sistema internacional, pois os teóricos do realismo estrutural consideram o equilíbrio de poder a garantia desta estabilidade.

---

<sup>6</sup> Estes e outros problemas implicam em decisões subjetivas na escolha de índices que possam demonstrar as relações entre a distribuição de capacidades e a configuração estrutural do sistema internacional. Embora, a “imagem” demonstrada pelo COW não seja exata, podemos considerar como fidedigna da realidade internacional. Os dados mais atuais do índice agregado de capacidades nacionais (CINC) demonstram um crescimento grande da China e Índia e uma estagnação dos EUA; assim, embora, não seja realístico, podemos considerar um índice relevante para analisar a transição de poder em curso.

Ele, por sua vez, irá questionar a instabilidade de sistemas desequilibrados como a unipolaridade. A ausência de balanceamentos e equilíbrios após a Guerra Fria faz com que o argumento de que a unipolaridade é estável ganhe força. Deste modo,

unipolarity thus generates far fewer incentives than either bipolarity or multipolarity for direct great power positional competition over status. Elites in the other major powers continue to prefer higher status, but in a unipolar system they face comparatively weak incentives to translate that preference into costly action (Wohlforth, 2009: 30).

O tamanho das capacidades dos EUA é de tal forma superior que confere ao sistema uma conformação hegemônica que impede a formação de alianças rivais ou ainda a emergência de práticas revisionistas.

Para Wohlforth, situações de unipolaridade favoreceriam a *ausência de guerras e níveis comparativamente baixos de competição* por prestígio e segurança *entre as maiores potências*, por duas razões: as vantagens da potência predominante removeriam o problema da disputa por hegemonia da *política mundial* e reduziriam a incisividade da política de balanço de poder *global* entre os principais Estados (Diniz, 2006: 521).

As razões, além das concentrações de capacidades de forma desproporcional nas mãos de um único ator do sistema internacional, podem ser as militares ou estratégicas, em que problematizam que a potência unipolar busca a primazia nuclear que uma vez alcançada poderia consolidá-lo como único polo por mais tempo (Lieber e Press, 2006). Contudo, outros (Schweller, 1998; Waltz, 2000; Mearsheimer, 2007; Cepik e Schneider, 2010) consideram que a formação de balanços mundiais pode vir a ser realizada de diferentes formas, no caso de Mearsheimer a argumentação se centra na relevância da região e na configuração de uma hegemonia regional como suficiente para alterar a estrutura do sistema internacional. Enquanto Schweller adverte para o fato da “contagem de polos” e da concentração de poder ser facilmente contrapesada e assim o somatório do poder de dois polos rivais, em termos estratégicos, pode limitar o poder da potência unipolar.

A cooperação da China com os BRICS, por exemplo, passa a ser vista, por muitos analistas como uma forma de promover o balanço internacional e uma tentativa chinesa de «hard balancing», ou seja, promover uma coalizão rival para equilibrar o poder dos EUA. No entanto, os imperativos da unipolaridade afetam as intenções e ambições dos atores emergentes. Assim,

for China, cooperation with the BRICs has occurred under the structural constraints of unipolarity, which incentivize China to cooperate with the U.S. and make sure that a rising China’s behavior is not seen as a threat to which the hyper-sensitive unipole needs to respond. (...) China does not

see its cooperation with the BRICs as part of an anti-U.S. hard balancing coalition. If anyone tried to move the BRICs in that direction, China would oppose the attempt, as would several other participating states (Glosny, 2010: 128).

Conquanto, os BRICS não representem uma aliança de contrabalanço, as emergências de China e Índia<sup>7</sup> representam um desafio premente à configuração do sistema internacional, pois deflagram uma tendência a redistribuição das capacidades materiais no sistema internacional. “Although the United States remains the lone superpower, it is no longer a hyperpower towering over potential contenders. The rest of the world is catching up” (Schweller e Pu, 2011: 40-41); todavia, a emergência de rivais no sistema internacional para estes autores não implica um conflito ou guerra entre as grandes potências (Buzan, 2011).

O revisionismo chinês passa pela deslegitimação dos EUA como única grande potência mundial (Schweller e Pu, 2011), enquanto para Buzan (2010) a tendência é de uma maior regionalização do mundo, na qual emergem outros polos de poder global. Após estas problematizações é necessário definir as outras configurações estruturais, em especial, a configuração multipolar, pois conforme diversos autores é a provável configuração emergente do sistema internacional e foi a configuração que vigorou durante a primeira metade do século XX.

No entanto, se pode destacar, segundo Wohlforth e Brooks (2008) que o comportamento dos estados na unipolaridade é variado e pode estar determinado pela configuração estrutural e pela distribuição de capacidades. Assim, abordam duas opções principais dentre os atores, que derivam da teoria do balanço de poder, ou seja, que pretendem analisar se as respostas dos estados à concentração de poder vão ao encontro da teoria elaborada por Waltz. As opções, deste modo, são o balanço e o reboquismo. O que afirmam, todavia, é que o atual cenário produz grandes incentivos para que não seja feito o balanço, ou seja, é demasiado custoso aos estados interessados no revisionismo em fazê-lo por estas razões

(...) the concentration of capabilities in the United States is well past the threshold at which counterbalancing becomes prohibitively costly for the other major powers; balancing is exceedingly unlikely to emerge, and will long remain so (Wohlforth e Brooks, 2008: 24).

---

<sup>7</sup> Em 19/04/2012 a Índia realizou com sucesso o teste de um míssil balístico de médio alcance (IRBM).

Para além destes fatores específicos que se relacionam com capacidades os autores incluem ainda que:

We thus set aside all the other changes in international politics that might militate against balancing, including nuclear deterrence, the spread of democracy, globalization, and the declining benefits of territorial conquest. Even so, the reemergence of counterbalancing dynamics remains exceedingly improbable. That is, the variables that drive balance-of power theory itself are now configured so as to render the balancing constraint so improbable as to render it inoperative (Idem: 27).

Abordam o quão custoso é fazer frente à potência unipolar nas condições atuais de concentração de poder. Apesar disso, para esta tese é relevante destacar quais são as possibilidades de ações dos atores rivais na unipolaridade. Assim como estratégias tradicionais há o balanceamento externo (external balancing) na formação de alianças e o balanceamento interno (internal balancing) com o incremento de poder doméstico (militar), em acordo com Waltz (2002: 164).

Desta forma, a formação de alianças que possam equilibrar o poder dos EUA é uma das práticas esperadas da teoria do equilíbrio de poder; no entanto, argumentam os autores que a diferença de poder entre os Estados Unidos e o resto das grandes potências inviabiliza uma aliança de balanço. Além disso, deve-se notar que o entendimento entre as potências rivais deve ser amplo para formação de alianças. O caso atual dos BRICS, que contempla duas grandes potências (Rússia e China) e mais três “emergentes” (Brasil, Índia e África do Sul) poderia configurar uma tentativa de alianças; mas, não é do interesse chinês tornar este grupo político em aliança para balançar a primazia norte-americana (Glosny, 2011). Ainda, em termos militares China e Índia estão em lados opostos e orientam suas estratégias para garantir a dissuasão de ambas (Zakaria, 2008). Ao mesmo tempo, uma aliança entre China e Rússia parece improvável e os acordos que realizam estão ligados mais com interesses econômicos e de segurança regional, do que fazer uma aliança de balanço. “(...) the Sino-Russian strategic partnership is propelled primarily by economics and regional security interests and is not well explained as a counterbalancing alignment” (Wohlforth e Brooks, 2008: 43). Os objetivos revisionistas destes atores são limitados e isto implica na adoção de práticas que vão do apoio ou suporte ao «status quo» até a deslegitimação em acordo com Schweller (1994, 1998 e 2008). Práticas como a formação de alianças para o somatório de capacidades, o incremento acelerado de capacidades militares ou ainda a conquista de territórios não figuram na atual política internacional. Por outro lado, iniciativas reformistas

e de conquista de prestígio ou poder institucional são as mais frequentes. Estas integram o conjunto de práticas «soft».

Ademais, as análises de Wohlforth e Brooks (2008) afirmam que o incremento de poder nacional das potências “rivais” ainda irá demandar muito tempo para ser possível fazer frente aos EUA, assim há pouca perspectiva de mudança no panorama de unipolaridade. Ao fazer uma análise das implicações teóricas da manutenção da unipolaridade sobre os escritos de Waltz e Layne, os autores demonstram que o “determinismo” da balança de poder pode ter sido rompido, pois dão conta de comprovar que não estão em curso ações de balanço, nem externo, nem interno. Assim uma análise probabilística se faz necessária, pois o determinismo estrutural está relativizado enquanto durar a unipolaridade ou a diferença de capacidades entre os EUA e o resto dos atores. Em suma, os teóricos da balança de poder afirmam que o balanço vai ocorrer em algum momento, com ênfase na determinação teórica da balança de poder, em oposição aos que advogam em favor da estabilidade e da durabilidade da unipolaridade, na qual o equilíbrio é improvável.<sup>8</sup> Esta tendência unipolar e os excessivos custos do balanço conduzem as análises sobre o não-balanço ou das formas alternativas de «underbalance» e «nonbalance» (Schweller, 2008). A impossibilidade de promover alianças e de realizar balanço interno conduz a práticas que estão ligadas mais a objetivos relativos e de prestígio do que a busca por poder material militar ou territorial. Seguir parcialmente a potência unipolar pode garantir ganhos relativos, ao mesmo tempo em que a deslegitimação e outras práticas «soft» sejam adotadas como estratégias principais dos atores com maior poder no atual sistema internacional.

Assim sendo, é necessária uma abordagem sobre as alternativas estratégicas que restam aos atores na unipolaridade. Dentre elas a principal é o «soft balancing» (Paul, 2005; Pape, 2005) que emerge como principal alternativa à tradicional forma de equilibrar poder. Entretanto, alguns autores (Wohlforth e Brooks, 2005) dão conta de questionar também os custos desta política e as probabilidades de efetivar uma aliança de balanço suave contra a potência unipolar. A postura adotada pela potência unipolar no decorrer dos anos 2000, principalmente incursões militares e agressividade conduzem os analistas a afirmar que o temor de agressão pelos EUA conduz os estados a adotar práticas de balanço suave (Pape,

---

<sup>8</sup> Segundo Martins e Sebben (2011), as teorias sobre a estabilidade e durabilidade não consideram os efeitos da digitalização e da guerra local como fatores que podem alterar o equilíbrio mundial, portanto estes fatores podem dar respaldo às afirmações de Waltz e Layne.

2005). Portanto, ela se configure como uma estratégia que “is often based on a limited arms buildup, ad hoc cooperative exercises, or collaboration in regional or international institutions” (Paul, 2005: 71).

No entanto, a colaboração e cooperação dos atores revisionistas com os EUA continuam, em especial, no combate ao terrorismo transnacional (Wohlforth e Brooks, 2008). Além disso, argumentam que os autores pró-balanço suave estão baseados em percepções e intenções e não em capacidades e posições geográficas como pressupõe a teoria neorrealista. Assim, os objetivos de realizar o equilíbrio não justificam de maneira suficiente às ações de balanço. Por fim, quando se consideram as capacidades materiais com ênfase em aspectos socioeconômicos, tecnológicos e na percepção sobre alianças rivais há tendência a permanência da unipolaridade. Não obstante, quando analisam-se critérios militares e estratégicos há diversos autores que afirmam que a configuração atual é multipolar desequilibrada. Implica afirmar que enquanto a primazia não for alcançada em termos militares a balança de poder está desequilibrada (Lieber e Press, 2006; Ávila, Martins e Cepik, 2009).

### **1.2.2. A Configuração Estrutural Multipolar**

A configuração estrutural multipolar remete a existência de várias grandes potências que constituem os diversos polos de poder. Identifica-se que hoje há um desequilíbrio no sistema internacional, com a existência de um potencial «hegemon» que concentra a maioria das capacidades materiais de estrutura. No entanto, a emergência de novas potências com crescente concentração de poder faz com que a perspectiva de uma transição da unipolaridade para a multipolaridade seja o cenário provável da configuração estrutural em formação. Não obstante, deve-se identificar que as capacidades são distribuídas de forma desigual e com grande concentração em um dos polos. Assim, a multipolaridade desequilibrada seria a configuração mais provável. Destarte, o analista deve estar ciente das implicações deste desequilíbrio num ambiente anárquico e de competição por poder e/ou segurança.

Os sistemas multipolares desequilibrados são particularmente propensos à guerra por duas razões. Os estados hegemônicos potenciais, que constituem a característica definidora deste tipo de sistema, têm consideravelmente mais poder que as outras grandes potências, o que

significa que têm boas perspectivas de vencer guerras contra os seus rivais mais fracos. (...) Os estados hegemónicos potenciais também convidam à guerra ao aumentarem o nível de medo entre as grandes potências (Mearsheimer, 2007: 322-323).

O pessimismo deste autor com relação ao comportamento dos estados em uma multipolaridade baseia-se em exemplos históricos de formações de multipolaridades desequilibradas. No entanto, alguns autores questionam esta perspectiva e afirmam que a configuração em formação não necessariamente deve seguir os padrões históricos anteriores. Contudo, isto depende, principalmente, de como os atores revisionistas do poder mundial irão se comportar. Schweller e Pu (2011), por exemplo, concentram-se no relacionamento entre os EUA e a China para perceber como será o fim da unipolaridade. Para ele o principal concorrente atua de duas formas principais, ou seja, por meio da acomodação e da contestação. Desta forma, o conflito central entre China e EUA ocorrerá relacionado à legitimação como única potência dominante. O que vai contra as proposições de Gilpin e Mearsheimer, por exemplo. Deve-se considerar adicionalmente que o conflito entre potências nucleares tende a ter baixa probabilidade por critérios de coerência teórica, pois estes armamentos atuam em favor da estabilidade internacional. Entretanto, não devem ser subestimados, pois a busca por primazia nuclear é objetivo das grandes potências, em especial, da potência unipolar (Lieber e Press, 2006).

Por outro lado a argumentação de Buzan (2011) também sinaliza para a formação de uma multipolaridade desequilibrada, que chama de «Decentred Globalism», a qual é caracterizada por uma ordem internacional regionalizada ou «Third Way»:

In this 'third way', there are no superpowers only great powers and regional powers, capitalism in various versions is the accepted form of political economy, regional orders are stronger than the global one, and at the global level there is a well-grounded pluralist international society mainly motivated by coexistence, but with significant elements of cooperation around collective problems (e.g. arms control, environmental management) and projects (e.g. trade, big Science) (Buzan, 2011: 21).

Ainda podemos inserir a seguinte análise sobre as perspectivas de uma multipolaridade em formação, na qual

os Estados Unidos ocupam o lugar mais alto do sistema emergente, mas são também o país mais contestado pela nova ordem. A maioria das outras grandes potências verá seu papel no mundo se expandir. Esse processo já está em andamento. China e Índia estão se transformando em atores maiores em suas vizinhanças e para além delas. A Rússia acabou sua acomodação pós-soviética e está se tornando mais enérgica, até agressiva. O Japão, embora não seja uma potência emergente, está mais disposto agora a manifestar suas opiniões e posições aos seus vizinhos. A Europa

atua em questões de comércio e economia com imensa força e determinação. Brasil e México estão se tornando mais ativos nas questões latino-americanas (Zakaria, 2008: 54).

Desta forma, a multipolaridade desequilibrada é a configuração mais provável do sistema internacional vindouro, pois a emergência de novos atores está em curso, porém com a permanência dos EUA como protagonista.

Não obstante, em acordo com critérios de medida de capacidades mais simples e que se relacionam com poder econômico, militar e estratégico outros autores (Cepik, 2011; Cepik e Schneider, 2010) definem que a configuração mais provável é de uma tripolaridade, ou seja, um critério econômico (PIBs) somado com militar estratégico (ICBMs) aponta que as três principais potências mundiais são EUA, Rússia e China.

A distribuição de poder vigente no sistema internacional desde o final da Guerra Fria pode ser caracterizada como sendo multipolar e desequilibrada (...). Vivemos, desde 1991, em um sistema tripolar com grandes assimetrias a favor dos Estados Unidos da América (EUA), em comparação com as outras duas grandes potências, uma decadente (Rússia) e a outra ascendente (China) (Cepik, 2011: 82).

Os dados utilizados para definir esta tripolaridade dentro da multipolaridade desequilibrada são o tamanho das economias, os efetivos militares e a quantidade de mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) e de submarinos nucleares capazes de lançar mísseis balísticos intercontinentais (SLBMs). Com estes critérios de poder a tripolaridade é nítida. Nota-se que a perspectiva dos autores está em acordo com o realismo ofensivo (Cepik, 2011). Destarte, a distribuição estrutural de poder, sem as intenções dos atores, é que determina esta concepção.

O autor que conferiu tratamento teórico aos sistemas tripolares foi Schweller (1998). Ele define que para além das capacidades é necessário inserir os interesses dos estados. A partir disto esperam-se dois tipos de comportamentos dos atores: o revisionismo ou suporte ao «status quo». Ao tratar das diferenças entre a tripolaridade e as outras possibilidades de configuração do sistema internacional Schweller define que ela é a mais instável das configurações, assim a forma multipolar desequilibrada tem na tripolaridade a sua “pior” configuração em termos de conflitos, pois

Uni- and bipolar distributions are generally acknowledged to be the most stable systems because balancing is accomplished by internal rather than external means. By contrast, balancing in multipolar systems requires coalition formation. As a result, the stability of multipolar systems is low to moderately stable, depending on the number of poles: even-numbered systems are more stable than odd-numbered ones. Under multipolarity,

however, stability increases as the number of poles grows because there will be more blocking coalitions, greater interaction opportunities, and greater alliance flexibility. In addition, as the number of poles increases, so too does the chance of maintaining a divisible peace, that is, local conflicts are less likely to explode into system-wide war (Schweller, 1998: 41).

Destaca-se apenas que dentre os tipos de tripolaridades descritos por Schweller (1998) o quinto tipo pode representar a distribuição de poder atual e baseia-se na seguinte lógica  $A > B > C$ ,  $A < B + C$ , na qual A seria os EUA, B seria a Rússia e C representaria a China. Deste último tipo de tripolaridade deriva que a aliança esperada seria entre os atores com menor poder para derrotar o ator com maior poder, assim o comportamento esperado seria a aliança entre China e Rússia, o que se demonstrou irreal (Wohlforth e Brooks, 2008). No entanto, não impede de demonstrar que a configuração unipolar estará em debate enquanto não houver sido definida a primazia dos EUA em termos estratégicos (Ávila, Cepik e Martins, 2009; Martins e Sebben, 2011). Ou ainda, se as práticas de incremento militar das potências rivais estiverem vinculadas à digitalização (Martins, 2008; Martins e Sebben, 2011).

É importante ressaltar que durante o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial a configuração era a de uma multipolaridade desequilibrada, durante o período do entre guerras figuravam como grandes potências três grandes atores – Estados Unidos, União Soviética e Alemanha. Esta tripolaridade se mostrou a mais instável e propensa ao conflito, por razões estruturais e das intenções revisionistas dos atores (Schweller, 1998). Assim, as respostas dos atores medianos aos períodos de multipolaridade relacionam-se tanto com a distribuição de poder quanto com as intenções dos atores.

### **1.2.3. A Configuração Estrutural Bipolar**

O principal teórico da estrutura internacional bipolar é Waltz. Em vista disso, Schweller chega a afirmar que Waltz advoga pelo «status quo» na política internacional. A estabilidade e o equilíbrio da Guerra Fria motivaram as suas análises de forma substancial. A distribuição de capacidades de forma equilibrada, durante parte do período 1945-1991, fez com que as análises de Waltz adquirissem notoriedade. A teoria do equilíbrio de poder

baseia-se no exemplo empírico da disputa por hegemonia mundial entre EUA e URSS. Mas em que consiste esta bipolaridade e quais as suas principais características estruturais?

Que os sistemas bipolar e multipolar são distintos é largamente aceite. Sistemas de dois têm qualidades distintas das dos sistemas de três ou mais. Qual é a diferença definidora? A resposta encontra-se no comportamento requerido das partes em sistemas de auto-ajuda: nomeadamente, o esforço da balança. O esforço de balança é feito diferentemente em sistemas multipolares e bipolares. (...) Onde duas potências lutam, os desequilíbrios podem ser acertados apenas pelos seus esforços internos. Com mais do que dois, as variações no alinhamento proporcionam meios adicionais de ajustamento, adicionando flexibilidade ao sistema (Waltz, 2002: 224).

O equilíbrio de poder de um sistema bipolar confere a ele uma estabilidade maior. A ausência de uma definição sobre a futura configuração estrutural do sistema internacional, no entanto, não impede de considerar-se que uma futura bipolaridade é de difícil construção. Isto se deve ao número crescente de potências emergentes com capacidades crescentes em termos económicos e militares, por exemplo, Índia, Rússia, Japão, Alemanha, dentre outras.

(...) a bipolaridade é a mais estável das diferentes arquitecturas, por quatro motivos. Em primeiro lugar, há relativamente menos oportunidades de conflito e apenas uma possível diáde envolvendo as grandes potências. Quando acontece as grandes potências combaterem em bipolaridade, é provável que enfrentem pequenas potências, e não a grande potência rival. Em segundo lugar, é mais provável que o poder se encontre distribuído de forma uniforme entre as grandes potências em bipolaridade, uma importante fonte estrutural de estabilidade. (...) Em terceiro lugar, a bipolaridade desencoraja os erros de cálculo e reduz assim a probabilidade de as grandes potências virem a dar um passo em falso em direcção à guerra. Em quarto lugar, embora o medo esteja permanentemente em jogo na política mundial, a bipolaridade não amplifica essas ansiedades que assombram os estados (Mearsheimer, 2007: 324).

Como vimos, no entanto, a estabilidade não é característica apenas do sistema bipolar, o sistema unipolar também pode conter grandes incentivos estruturais a estabilidade (Wohlforth, 2009). Schweller (1998) também expõe que o sistema com uma única grande potência é mais estável que o sistema bipolar. Contudo, Waltz e Mearsheimer discordam desta perspectiva e relutam em crer que já não há práticas de formação de equilíbrio em curso. Afinal, conforme suas definições o equilíbrio forma-se espontaneamente devido aos constrangimentos e condicionantes da estrutura do sistema internacional.

Uma das principais críticas a estabilidade do sistema bipolar se relaciona com a ausência nesta definição da contabilização dos conflitos que ocorrem na “periferia” do sistema internacional (Jervis, 1997). O grande número de conflitos envolvendo as

superpotências e outros países implicam numa percepção de estabilidade que deriva da ausência de guerra entre os principais atores. A existência de conflitos entre a grande potência e atores com menor grau de poder, também é critério utilizado para identificar a ligação entre estabilidade e ausência de guerras. O envolvimento dos EUA em diversos conflitos no decorrer dos últimos vinte anos conduz análises no sentido de diferenciar estabilidade de pacifismo na configuração unipolar (Monteiro, 2011).

Cabe destacar quais são as alternativas aos atores médios em sistema bipolares. Diversos fatores condicionam a atuação destes atores na bipolaridade, em especial, as intenções e a percepção de ameaças. Assim, no caso do Brasil, por exemplo, o entorno geopolítico de proximidade com os Estados Unidos afetou decisivamente as suas opções, portanto, o «bandwagoning» é a tendência óbvia. Entretanto, a percepção do equilíbrio e a penetração soviética na região permitem alternativas de comportamento. Por razões geopolíticas a opção do balanço não é possível, mas, o distanciamento e a adoção de práticas de revisionismo limitado tornam-se possíveis. Em suma, os atores médios dependem das permissões estruturais para elaborar sua política externa, os efeitos restritivos atuam de forma condicionante desta política.

### **1.2.3. A Configuração Não Polar**

Atualmente os teóricos das relações internacionais dedicam-se em interpretar os efeitos da unipolaridade, sua durabilidade e qual a configuração irá ser formada numa possível transição ou equilíbrio de poder no sistema internacional. Desta forma, Schweller (2010) apresenta uma formulação sobre a perda de importância das polaridades para explicar a política internacional. A figura utilizada por Haass (2008) ao formular a proposição de um mundo não polar é a de que estamos em um momento de “Entropia” na qual há um acúmulo de energia num sistema fechado que pode resultar em uma maior instabilidade e uma derivada transição para uma multipolaridade. Esta proposição está em acordo com os estudos de Gilpin sobre a transição hegemônica, na qual a transição hegemônica não ocorre sem conflito.

A figura da entropia é herdada da termodinâmica e permite visualizar um sistema fechado em que atuam estados e atores não estatais fazendo aumentar o nível de energia

disponível. A configuração unipolar concentra um grande número de capacidades em um dos atores o que leva a dificuldade de promover ações que confrontem esta divergência ou que promovam o equilíbrio, e neste sentido, Schweller (2010) afirma que apenas práticas de deslegitimação, «soft-balancing» ou ainda de imposição de custos são as estratégia mais esperadas pelos estados e pelos atores não estatais, o que faz aumentar o nível de energia deste sistema fechado. O conjunto de ações que podem ser postas em práticas pelos atores deste sistema entrópico são:

In the current world, cost-imposing strategies include diplomatic friction; foot-dragging; blackmail; denying US military forces access to bases; terrorist attacks against the US; aiding, abetting and harbouring terrorist groups; voting against the US in international institutions; preventing or reversing the forward-basing of US military forces; protectionism and other coercive economic policies; conventional uses of force such as a blockade against US allies; threats to pivotal states that affect regional and international security (...); and the proliferation of weapons of mass destruction among anti-Western states or groups (Schweller, 2010: 154-155).

Estas estratégias não servem para modificar a estrutura do sistema internacional nem para pôr fim a unipolaridade, mas servem para impor dificuldades a atuação da potência unipolar. Segundo Schweller e Pu (2011) a atuação chinesa está em acordo com estas estratégias de imposição de custos, que poderia ser chamada de «soft-balancing». Dente as estratégias nenhuma delas configura-se em aliança ou ainda no balanço duro, que promova a mudança no equilíbrio, isto leva a conclusão do autor sobre as intenções dos revisionistas neste ambiente de entropia, ou seja, que elas relacionam-se com aspectos econômicos. Assim os revisionistas querem riqueza e não crescimento militar, como a China. Buscam desenvolvimento e não enfrentamento com a potência unipolar, o que seria muito danoso aos revisionistas. Esta adequação ao sistema econômico mundial, à globalização confere ao sistema estas características não polares. Podemos fazer paralelo com as afirmações de Ikenberry (2001) sobre o protagonismo dos EUA e a estabilidade de sua hegemonia mundial. A inserção de todos os atores dentro desta lógica e a não adesão à práticas revisionistas clássicas ou ilimitadas conduzem as análises sobre a estabilidade da unipolaridade, mas também a análise sobre a ineficácia do conceito de polaridades para explicar o atual sistema internacional.

Contudo, deve-se destacar que apesar da contagem de polos não ser a mais usual na atualidade, não é possível deixar de considerar a distribuição de capacidades. Os atores com maior poder e interesses podem ter uma atuação mais relevante e que produza efeitos

estruturais. A ausência de potências expansionistas e com interesses ilimitados no revisionismo em conjunto com a concentração de poder dos EUA, a existência de fatores estabilizadores – Armas de Destruição em Massa conduzem as análises realistas no sentido de identificar as alternativas viáveis aos atores que tenham objetivos limitados de poder e dentre os atores que desejam manter seu poder. Coincidem, portanto, as opções estratégicas aos atores intermediários em períodos de unipolaridade e de polaridades indefinidas.

#### **1.2.4. A Configuração Atual: um balanço teórico**

Ao considerar os três cenários acima, baseados na bibliografia especializada em relações internacionais, podem-se inferir algumas conclusões. A primeira delas é que há um consenso sobre a disparidade de capacidades materiais entre os EUA e os demais atores. Segundo, que há em curso a redistribuição de capacidades no sistema internacional, principalmente, na última década. Terceiro, que há manutenção dos arsenais nucleares pelas grandes potências. Quarto, que os novos fatores estratégicos passam a incidir sobre as forças militares dos países, e isto pode afetar o equilíbrio de poder mundial. Sexto, que as crises econômico-financeiras podem acelerar a redistribuição de capacidades entre os atores.

Afinal, podemos considerar que a configuração estrutural está em mudança; embora com características transicionais, as quais dificultam a sua mensuração. A transição de uma unipolaridade para uma multipolaridade desequilibrada pode estar em sua fase inicial; todavia, ainda continuaremos a ter a predominância da unipolaridade em diversos aspectos, principalmente militares, econômicos, tecnológicos e culturais. Os questionamentos principais ocorrem no setor nuclear, com Rússia e China como principais opositores, mas também no setor econômico com a transferência do centro de produção do capitalismo para o Leste Asiático.

Assim, em períodos de transição há a predominância de algumas características sobre outras. Por esta razão buscou-se identificar quais as principais determinantes e constrangimentos aos estados de cada configuração estrutural, pois assim pode-se identificar as respostas dos estados às mudanças. Nota-se que a análise realizada neste capítulo pretende cotejar as premissas e hipóteses do realismo estrutural com as proposições do realismo neoclássico, pois permitem identificar melhor as opções de política externa dos estados. Por

exemplo, a oscilação entre seguir a potência unipolar ou aliar-se aos emergentes podem ser comportamentos esperados, pois na transição há informações imprecisas e não há consenso na tomada de decisão. Portanto, como os estados atuam conforme a percepção de como se dá a distribuição de capacidades no sistema internacional, pode-se notar que alguns podem atuar em acordo com a multipolaridade, enquanto outros se acomodam à unipolaridade. Os escritos de Wohlforth e Brooks (2008) conduzem as análises sobre os comportamentos esperados na unipolaridade, enquanto Mearsheimer (2007), Waltz (2002) tratam melhor dos relativos à multipolaridade. Contudo, Schweller (2004) apresenta uma teorização importante que se baseia nos interesses dos estados em função de como percebem os desafios e oportunidades estruturais. Deste modo, as seguintes definições teóricas serão relevantes para permitir uma melhor interpretação acerca das opções em termos de política externa dos principais atores em função de cada configuração estrutural.

### **1.3. Efeitos da Anarquia nos Estados: Poder ou Segurança? Interesses ou Riscos?**

Nesta parte realizar-se-á o debate sobre os efeitos da anarquia sobre os estados, principalmente pela divisão entre os ofensivos e defensivos dentro do neorealismo e no realismo neoclássico. Primeiro iremos abordar a busca por poder no sistema internacional, isto é, a maximização de poder para os realistas ofensivos. Segundo, iremos abordar a busca por segurança no sistema internacional em acordo com os realistas defensivos. Após elas serão confrontadas com as do realismo neoclássico - ofensivo e defensivo.<sup>9</sup> Assim, um cenário mais amplo dos efeitos da anarquia sobre os estados podem ser definidos para os objetivos desta tese.

---

<sup>9</sup> Estas divisões se baseiam nas definições elaboradas por Moure Peñin (2009) e em Elman e Elman (2003), pois Jeffrey W. Taliaferro (2000) adota uma categorização distinta da que iremos utilizar. Por exemplo, considera Randall Schweller como pertencente ao realismo estrutural ou sistêmico e Stephen Walt como Realista Neoclássico. A diferença entre as categorias reside no critério para divisão entre estruturais e neoclássicos, pois enquanto para os trabalhos lakatosianos há ligação com as hipóteses principais e derivações teóricas, para Taliaferro o fenômeno a ser explicado determina a inserção dos autores nas distintas categorias.

### **1.3.1. Realismo Estrutural Ofensivo: Maximização de poder e a busca por Hegemonia Regional**

Segundo Mearsheimer (2007) os estados buscam a maximização de poder no sistema internacional, porque é assim que podem garantir sua sobrevivência. Segundo ele

os realistas ofensivos, por seu lado, estão convencidos de que raramente se encontram potências situacionistas na política mundial, visto que o sistema internacional gera poderosos incentivos para os estados procurarem oportunidades para conquistar poder à custa de rivais e para se aproveitarem das situações em que os benefícios ultrapassem os custos. O fim último de um estado é ser o hegemon do sistema. (...) A diferença fundamental entre as duas perspectivas é que os realistas ofensivos rejeitam a tese de Morgenthau de que os estados são dotados naturalmente de personalidade do tipo A. Pelo contrário, estão convencidos de que o sistema internacional força os estados a maximizarem o seu poder relativo, porque essa é a via perfeita para maximizarem a sua segurança (Mearsheimer, 2007: 36-37).

Assim, o comportamento esperado das grandes potências pode ser considerado ofensivo pelo seu caráter agressivo na busca por poder. No entanto, a agressividade não está relacionada com “impulso para a dominação”, mas apenas porque necessitam sobreviver no sistema internacional anárquico. A fim de definir quais as principais razões que levam os estados a perseguirem poder ele define cinco “hipóteses basilares” que iremos resumir abaixo.

A primeira delas coincide com as definições de Waltz e versa sobre o sistema internacional ser anárquico. A anarquia, também, para os ofensivos não é vista como desordem o caos, e, sim, como princípio ordenador. Isto confere a semelhança funcional entre os atores principais do sistema internacional, assim como para Waltz. A segunda hipótese “é que as grandes potências possuem inerentemente uma forte capacidade militar ofensiva, o que lhes confere os meios necessários para se prejudicarem e, possivelmente, destruírem umas às outras” (Mearsheimer, 2007: 44). A terceira hipótese versa sobre as incertezas no sistema internacional, pois “os estados nunca podem estar certos das intenções de outros estados”, aqui nota-se um conceito relevante do realismo estrutural que é a percepção de insegurança e incerteza que a anarquia confere aos estados. A quarta hipótese relaciona-se com a manutenção do «status quo» dos estados, ou seja, a garantia da sobrevivência deles é o fim primordial das grandes potências. Por fim, a quinta e última afirma que os estados são atores racionais. Afirma Mearsheimer (2007: 45) sobre os estados: “estão conscientes de seu ambiente externo e refletem estrategicamente sobre a forma de

nele sobreviverem. Em particular, avaliam as prioridades de outros estados e o modo como o seu próprio comportamento é susceptível de afetar o deles”.

A partir destas hipóteses é que pode-se perceber quais as principais definições do realismo ofensivo, pois a sobrevivência dos estados é o objetivo; porém, este objetivo a ser perseguido de forma racional, está inserido num ambiente de grande incerteza no qual não há previsibilidade entre as ações dos outros estados. Há percepção de um “dilema de segurança” no qual a busca por poder de um estado produz efeitos em outros. O crescimento de poder de um deles pode gerar a percepção de insegurança ou medo por parte de um vizinho, que por sua vez irá buscar poder para garantir sua segurança e assim cria-se um dilema de busca crescente por poder.

Cabe retomar o debate sobre que tipo de poder concentram os estados? O que perseguem? E de que forma atuam para conseguir manter sua sobrevivência? Ele define dois tipos de poder – potencial e real:

O poder potencial de um estado tem por base a dimensão de sua população e o nível de sua riqueza. Estes dois activos são os principais alicerces do poder militar. Rivais ricos com grandes populações são geralmente capazes de construir forças militares temíveis. O poder real de um estado assenta fundamentalmente no seu exercício e nas forças aéreas e navais que o apoiam diretamente. Os exércitos são o ingrediente central do poder militar, uma vez que constituem o principal instrumento de conquista e domínio de território – o objetivo político supremo num mundo de estados territoriais (Mearsheimer, 2007: 56).

Os critérios a serem analisados, em caso de uma análise a partir do realismo ofensivo, seriam os acima expostos, portanto há uma vinculação entre economia, política e o setor militar. Contudo, um peso significativo é dado pelo autor às questões militares e geopolíticas e por isto define Moure Peñin (2009), que o constructo teórico de Mearsheimer, o qual visa expandir a quarta premissa do realismo estrutural, ou seja, os estados buscam seus interesses em termos de poder, é chamado de teoria do equilíbrio geopolítico.

Como efeito da anarquia a maximização de poder tem como fim último a busca pela hegemonia mundial. Embora, seja necessário destacar que a hegemonia não é o domínio global, porque os fatores geopolíticos são os principais impeditivos desta tarefa. Principalmente, devido ao chamado “poder parador da água”, do primado das forças terrestres e das armas nucleares. A conquista ou vitória em uma guerra pressupõe a ocupação de um território pelo exército (Mearsheimer, 2007).

Derivado destas definições, Mearsheimer afirma que uma potência poderá ser dominante mundialmente se for a hegemônica na sua região. É sob este ponto que residem as principais críticas ao autor, principalmente, porque ao analisar-se o atual sistema internacional, só há uma grande potência que é hegemônica em sua região, que são os EUA. Isto motiva interpretações sobre a condução de sua elaboração teórica, a qual seria pró-americanista. No entanto, os esforços teóricos do autor limitam esta percepção e, para, além disso, as práticas das grandes potências atualmente e no decorrer da história dão razão a sua análise.<sup>10</sup>

A hegemonia regional, portanto é fonte de estabilidade para uma grande potência e de poder no sistema internacional. Em vista disso, Mearsheimer elenca algumas das práticas das grandes potências para minimizar o medo e a insegurança no sistema internacional anárquico. Dentre as principais, está a tal busca pela hegemonia regional. Pode-se resumir os “fins das grandes potências” em quatro, segundo Mearsheimer (2007: 145-150):

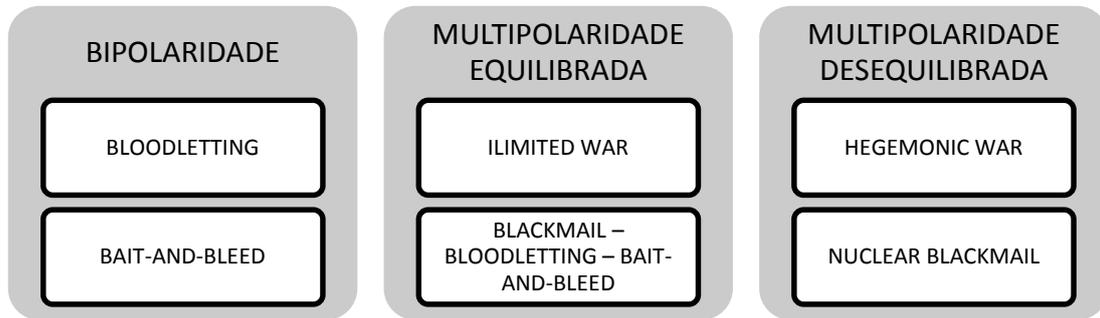
Em primeiro lugar, buscam a hegemonia regional. (...) Em segundo lugar, as grandes potências procuram maximizar a parcela de riqueza mundial que dominam. (...) Em terceiro lugar, as grandes potências procuram dominar o equilíbrio de poder terrestre, já que essa é a melhor forma de maximizarem a sua quota de poderio militar. (...) Em quarto lugar, as grandes potências buscam a superioridade nuclear sobre os seus rivais.

Estes objetivos podem ser alcançados de diversas formas que são relevantes para analisar a política internacional. Dentre elas define as seguintes de conquistar poder: a guerra (war), a chantagem (blackmailing), o atíçamento (bait-and-bleed) e a sangria (bloodletting), ao mesmo tempo em que elenca as práticas para controlar os agressores: o balanço (balancing), a delegação (buck-passing) e o apelo de delegação. Moure Peñin (2009: 263) elaborou os seguintes quadros analíticos:

---

<sup>10</sup> No decorrer da obra mais recente de John J. Mearsheimer (2007) há inúmeros exemplos sobre as práticas das grandes potências com relação à busca por hegemonia regional.

**Quadro 1. Configurações Estruturais e Estratégias para Incrementar o Poder**



Baseado em Moure Peñin (2009: 263).

A partir dele derivam as interpretações geopolíticas abaixo:

**Tabela 1. Configurações Estruturais e Estratégias para Prevenir a Agressão**

DISTRIBUIÇÃO DE PODER	LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA		
	GRANDES POTÊNCIAS PRÓXIMAS NÃO SEPARADAS PELO MAR	GRANDES POTÊNCIAS DISTANTES NÃO SEPARADAS PELO MAR	GRANDES POTÊNCIAS SEPARADAS PELO MAR
MULTIPOLARIDADE EQUILIBRADA	<i>Balancing</i>	<i>Buck-passing</i>	<i>Buck-passing</i>
MULTIPOLARIDADE DESEQUILIBRADA	<i>Balancing</i>	<i>Balancing</i>	<i>Balancing</i>
BIPOLARIDADE	<i>Balancing</i>	<i>Balancing</i>	<i>Balancing</i>

Baseado em Moure Peñin (2009: 263).

Estes comportamentos baseiam-se nos exemplos históricos abordados por Mearsheimer, mas também apontam aspectos normativos sobre a atuação das grandes potências. Portanto, numa Multipolaridade Desequilibrada há duas opções para incrementar poder: a guerra hegemônica e a chantagem nuclear, e para conter há apenas o equilíbrio ou equalização. Ao transpor para a realidade atual, segundo esta perspectiva, nota-se que não está em curso uma guerra entre as grandes potências, nem chantagem nuclear por grandes potências, restando apenas como alternativa para evitar agressão à promoção do equilíbrio de poder, que por sua vez, também, não está em execução.

Evidencia-se, por fim, as principais características do realismo estrutural ofensivo, com base nos escritos de Mearsheimer. Entretanto, para complementar as características do realismo estrutural defensivo, pode-se inserir algumas considerações a partir dos trabalhos de Stephen Walt, principalmente sobre o papel das alianças e das ameaças neste contexto de

anarquia do sistema internacional, que complementam as definições de Waltz acerca do realismo defensivo de heurística estrutural.

Cabe, entretanto, manter das definições de Mearsheimer (2007), que as opções as grandes potências são limitadas e que práticas geopolíticas clássicas ainda não estão em curso. Porém, estas teorizações tem sua utilidade para compreensão dos períodos em estudo, principalmente no decorrer do século XX. A opção pela guerra e pela chantagem figuram entre as quais são adotadas pelas grandes potências durante o início do século passado.

### **1.3.2. Realismo Estrutural Defensivo: equilíbrio ou alianças?**

Stephen Walt é considerado um expoente do realismo estrutural defensivo e elabora uma teoria sobre o equilíbrio de ameaças. A principal diferença desta proposição com relação a que foi elaborada por Waltz reside no fato de que ao invés de serem os desequilíbrios de poder que motivam as alianças, são os desequilíbrios de ameaças que condicionam a sua formação. A preocupação empírica central de Walt é com relação ao final da Guerra Fria e a ausência de um balanço ou equilíbrio em formação. Como afirma Moure Peñin (2009: 222-223):

No es necesario insistir en que la teoría del equilibrio de poder deja sin herramientas suficientes al realismo para explicar la realidad sistémica actual y las principales dinámicas que de ella se deriva. La parsimonia de la versión estrictamente estructural de la teoría inicial no da cabida a nuevas variables que expliquen la ausencia de equilibrio.

A análise que propõe se baseia numa anomalia teórica, isto é, na ausência de equilíbrio no unipolar. Nele os estados adotam práticas que podem ser de oposição ou acomodação, pois o balanço não é possível, principalmente, quando a potência unipolar não produz ameaças suficientes para produção de alianças contra ela ou ainda a diferença de capacidades entre ela e os outros é muito grande. Há, para este autor, a percepção de uma atuação benéfica da potência unipolar, pois em contrário deveriam já ter sido feitas alianças para contê-la. Esta visão concorda com os pressupostos de Ikenberry (2001).

As alianças para Walt (2009: 88) servem para combinar capacidades materiais com propósito de alcançar objetivos de segurança. Assim,

(...) the prevailing conception in the literature sees alliances primarily as a response to an external threat. Threats, in turn, are a function of power, proximity, specific offensive capabilities, and aggressive intentions, and

the expected response to an emerging threat is to attempt to balance against it (Walt, 2009: 89).

Mas, estas alianças relacionam-se com suas possibilidades de efetivação e assim no cenário atual as alternativas de acomodação crescem em oposição às alianças, como por exemplo, práticas voltadas ao «bandwagon». Com relação aos atores mais fracos, ou o conjunto de atores que buscam responder a ameaça dos EUA há três opções: “They can (1) ally with each other to try to mitigate the unipole’s influence, (2) align with the unipole in order to support its action or exploit its power for their own purposes, or (3) remain neutral” (Walt, 2009: 94). Ainda deve-se acrescentar que a distribuição de capacidades é relevante para a análise de Walt, porém a proximidade geográfica e a posse de meios militares ofensivos afetam decisivamente a percepção de ameaça (Moure Peñin, 2009: 216). Para esta tese é relevante considerar que a proximidade geográfica do Brasil com relação aos EUA afeta decisivamente suas possibilidades estratégicas. Entretanto, a percepção de ameaça é diretamente proporcional a detenção de poder militar ofensivo e das intenções do ator dominante. Apesar das intenções com relação ao Brasil não serem ofensivas, a proximidade geográfica e a percepção do poder ofensivo dos Estados Unidos pode conduzi-lo a optar sempre que possível práticas de oposição.

Como Walt elabora sua teoria já no decorrer da afirmação da unipolaridade, identifica comportamentos dos estados frente aos constrangimentos estruturais na unipolaridade. Assim, o quadro abaixo identifica as principais estratégias dos atores com relação a esta configuração. O que pretende-se é demonstrar que, apesar dos constrangimentos estruturais há opções estratégicas aos atores. Obviamente que aos atores intermediários estas opções são ainda mais limitadas e dependentes dos efeitos estruturais.

**Quadro 2. Estratégias Estatais na Unipolaridade**

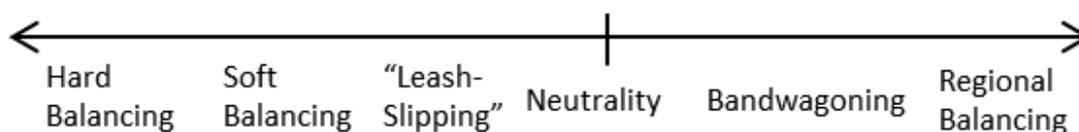
ESTRATÉGIAS DE OPOSIÇÃO	ESTRATÉGIAS DE ACOMODAÇÃO
Balancing-Soft Balancing Balking Binding Blackmailing Deslegitimation	Bandwagoning Regional Balancing Bonding Penetrating

Baseado em Moure Peñin (2009: 224).

Destaca-se que dentre as estratégias acima elencadas uma associação delas vem sendo utilizadas pelos atores emergentes. Dentre as principais práticas de oposição o «soft balancing» e a deslegitimação e como acomodação o «bandwagoning». Porém, como destaca Schweller (1994) o reboquismo ou seguidismo contemporâneo se dá por busca de ganhos relativos na forma de «bandwagoning for profit».

No seu último trabalho Walt elaborou um conjunto de comportamentos na unipolaridade que agrega aos acima elencados, assim organiza uma escala linear que vai da prática mais opositiva à potência unipolar, por meio do «hard balancing» até o «regional balancing», que se configura pelo comportamento de maior apoio.

**Figura 1. Comportamentos Estatais na Unipolaridade**



Baseado em Stephen Walt (2009: 101).

Como exemplos de “balanço duro” Walt cita as tentativas de incrementar poder por meio do desenvolvimento de armamentos nucleares, notadamente por parte do Irã e Coreia do Norte, mas também o crescimento militar chinês. No entanto, deve-se destacar que as práticas de contrabalanço são raras, principalmente por que os:

(...) states will not engage in hard balancing against the unipole if its power is not perceived as posing an imminente threat to their security. If the unipole happens to be geographically distant from the potential balancers (and thus poses less of a threat to them) and if it is not believed to have aggressive intentions (that is, does not appear eager to conquer them), then potential balancers will be unlikely to form an overt hard balancing alliance (Walt, 2009: 103).

A proximidade geográfica e a intenção da potência com maior capacidade influencia diretamente a percepção de ameaça e pode afetar diretamente as opções dos estados. Sob esta perspectiva pode-se inferir que os estados emergentes do atual sistema internacional detêm percepções diferentes de ameaça com relação aos EUA. Desta forma, a proximidade geográfica do Brasil pode significar uma maior propensão à adoção de práticas revisionistas. Assim, em acordo com Randall Schweller (2011: 293) ele pode ser considerado o ator mais

revisionista dentre os emergentes; embora, a adoção destas práticas seria acompanhada de maiores respostas.

Por outro lado a estratégia de “balanço suave” consiste, segundo Walt (2009: 104) em práticas coordenadas de diplomacia para obter ganhos que são contrários aos interesses dos EUA. Isto pode segundo Walt ser confundido com a barganha exercida pelos estados no relacionamento multilateral. Já o comportamento de «leash-slipping» pode ser entendido da seguinte forma: “Under unipolarity states may also form an alliance not to balance or constrain the unipole but to reduce their dependence on the unipole by pooling their own capabilities. The objective is not to balance the unipole in the near term but to gain a measure of autonomy and hedge against future uncertainties” (Walt, 2009: 107). Como exemplo desta prática cita-se a elaboração pelos estados da União Europeia de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (ESDP), pois assim num futuro podem desvincular-se da NATO, capitaneada pelos EUA.

A estratégia de “reboquismo” ou «bandwagoning» é conceituada na forma clássica, ou seja, pelo comportamento esperado apenas de estados muito frágeis. Esta concepção é distinta da elaborada por Schweller (1994), na qual o «bandwagoning» é esperado tanto quanto o «balancing», pois as motivações dos estados para adotar estes tipos de estratégias referem-se aos interesses de sua política externa e não das ameaças. Por fim, o «regional balancing» refere-se à estratégia adotada por estados com ameaças vizinhas e que a resolução dependa do alinhamento com a potência unipolar. Como exemplo cita-se os casos das Coreias, Vietnam, Angola, Cuba, dentre outros (Walt, 2009: 111). O comportamento de «bonding» (adesão) se refere ao conjunto de práticas para se associarem ao mais poderoso. Ela pretende produzir vinculações com o estado mais poderoso e assim os atores com menores capacidades buscam ser considerados na tomada de decisão do ator unipolar. Por sua vez o «penetrating» (penetração) se refere a adoção de práticas que buscam interferir na dinâmica política interna da potência unipolar. Consiste na prática de «lobby» perante as estruturas de decisão. Como exemplo principal podemos destacar a pressão que é feita por Israel na política interna dos EUA (Mearsheimer e Walt, 2007).

Por seu turno, o «balking» (obstacularização) é o comportamento que prevê impor dificuldades à atuação da potência unipolar, o objetivo é gerar custos à ação deste ator. Por sua vez o «binding» (amarrar) consiste em utilizar as regras e normas internacionais para limitar a atuação da potência unipolar. Já o «blackmailing» (chantagem) é a prática de atores

com menor poder, mas com alguma credibilidade, na busca de ganhos perante o ator unipolar. A «delegitimation» (deslegitimação) é utilizada pelos meios diplomáticos dos países menores para destacar as práticas nocivas da potência unipolar no sistema internacional, assim busca diminuir a legitimidade deste ator na política internacional. Deve-se notar que segundo Schweller e Pu (2011) a estratégia chinesa para limitar a atuação dos EUA na política internacional se baseia na deslegitimação:

(...) we argue that current international system is entering a deconcentration/delegitimation phase. Delegitimation involves two components: a delegitimation rethoric (the discourse of resistance) and cost-imposing strategies that fall short of full-fledged balancing behavior (the practice of resistance). The discourse and practice of delegitimation are mutually sustaining and necessary for the next phase of balancing behavior. Unipolarity, however, represents an unprecedented historical anomaly that makes delegitimation strategies more necessary and complex than even before (Schweller e Pu, 2011: 44).

Em suma, as proposições de Walt (2009) permitem identificar as alternativas aos atores intermediários para oposição e acomodação aos Estados Unidos. Isto permite qualificar as análises sobre as estratégias destes atores.

### **1.3.3. Realismo Neoclássico Ofensivo, a busca por interesses?**

O teórico proeminente do chamado realismo neoclássico ofensivo é Randall Schweller. Em distinção dos teóricos do realismo estrutural os autores desta corrente consideram necessário “olhar” para dentro dos estados, ou seja, fazer análises de segunda imagem. Estas são aqui utilizadas para ampliar a capacidade explicativa do programa de investigação realista<sup>11</sup>. O ambiente interno atua como variável interveniente, ele não substitui nem se iguala ao nível da estrutura ou da política externa dos estados. O âmbito interno é visto como fundamental na compreensão das decisões tomadas e das estratégias adotadas. O estado não deixa de ser o ator de maior relevo no sistema internacional, apenas tem sua racionalidade condicionada por fatores que remetem ao nível interno e podem alterar a sua conduta.

---

<sup>11</sup> Para verificar o debate sobre contribuições teóricas de parcimônia modificada e sua contribuição para o aumento de capacidade explicativa e preditiva da teoria realista, ver Elman e Elman (2003) e Moure Peñin (2009).

É por esta razão que esta perspectiva neoclássica é de “parcimônia modificada”. O enquadramento de Schweller na “heurística” ofensiva, como categoriza Moure Peñin (2009) se deve ao principal questionamento feito por ele sobre o comportamento dos estados na busca por segurança, pois não há para Schweller estados “satisfeitos” na condição de anarquia. Ele define as principais características do realismo para sua formulação teórica:

In my view (...) the “hard core” of the realist school of thought consists not of Waltz’s balancing proposition but of seven propositions (or, rather, assumptions) about international politics. (1) Humans do not face one another primarily as individuals but as members of groups that command their loyalty. (...). (2) International affairs take place in a state of anarchy. (3) Power is the fundamental feature of international politics; it is the currency of international politics required to secure any national goal, whether world mastery or simply to be left alone. (4) The nature of international interaction is essentially conflictual. (...). (5) Humankind cannot transcend conflict through the progressive power of reason to discover a Science of Peace. (6) Politics are not a function of ethics; morality is the product of power. (7) Necessity and reason of state trump morality and ethics when these values conflict (Schweller, 1997: 927).

A principal divergência com o realismo estrutural defensivo se relaciona com o uso de análises complementadas pela segunda imagem, mas o fundamento está relacionado com a existência ou não de potências revisionistas ou descontentes com a distribuição de capacidades no sistema internacional. Assim, Schweller discorda de Waltz quando este supõe que podem existir potências que buscam a manutenção do «status quo» de poder, pois para ele não haveria incentivos constantes a busca por segurança no sistema internacional se não houvessem estados revisionistas que produzem ameaças devido aos constrangimentos da estrutura. Não havendo estados que buscam modificar a estrutura de poder por meio do incremento de suas capacidades, não há razões para tantos incentivos estruturais ao revisionismo.

Deste modo, ele utiliza algumas categorias analíticas que facilitam o entendimento de suas definições teóricas. Os estados são divididos, principalmente, entre os revisionistas (Lobos, Chacais e Raposas), os «status quo seekers» (Leões, Cordeiros, Águias, Falcões e Pombas) e os indiferentes (Avestruzes). A inclusão dos estados nestas tipologias permite identificar quais os comportamentos esperados destes no sistema internacional, em função da distribuição de capacidades materiais e de suas intenções. É importante destacar que a percepção de que tipo de poder concentram e qual é a distribuição de capacidades no sistema internacional são relevantes para determinarem-se os comportamentos a serem adotados.

A sua adesão à heurística ofensiva pressupõe que os estados estão sempre em desacordo com a distribuição e estão sempre em busca de seus interesses. É por esta razão que a teoria elaborada por Schweller é nomeada de teoria do equilíbrio de interesses. Os interesses dos estados são a busca por poder ou ganhos relativos que permitam melhorar suas capacidades ou seu prestígio internacional. Assim, esta busca por poder pode ser tanto por conquistas territoriais, quanto por maior prestígio internacional, na forma de maior poder institucional (Schweller, 1998). Atores “satisfeitos” com sua territorialidade, mas insatisfeitos com a participação internacional tendem a adotar práticas revisionistas limitadas. Apenas atores que são plenamente “insatisfeitos” tendem a adotarem práticas revisionistas ilimitadas, ou seja, que tenham desejos territoriais e de prestígio.

Como forma de identificar como os atores atuam no sistema internacional e sob que lógica atuam inserem-se os conceitos utilizados nas definições das categorias acima expostas. Os “leões” são aqueles atores mais interessados no «status quo», são as grandes potências hegemônicas ou dominantes. No atual sistema internacional seria representado pelos Estados Unidos, mas outrora figurou a Grã-Bretanha. Segundo Schweller (1994: 101):

Lions are states that will pay high costs to protect what they possess but only a small price to increase what they value. The primary goal of these states is consistent with contemporary realism's assumption of actors as defensive positionalists and security-maximizers. As extremely satisfied states, they are likely to be status-quo powers of the first rank. (...) Just as lions are the king of the jungle, satisfied Great Power rule and manage the international system.

Seus principais oponentes são os “lobos”, pois buscam o espaço ocupado pelos “leões” no sistema internacional. São atores que não medem esforços para buscar seus interesses. Nos termos de Schweller (1994: 103):

Wolves are predatory states. They value what they covet far more than what they possess. Like terminally ill patients, very hungry states are willing to take great risks – even if losing the gamble means extinction – to improve their condition, which they consider to be intolerable.

Nesta categoria não encontra-se país adequado na política internacional atual, pois a tendência aos comportamentos de «soft balancing» ou de «bandwagoning», em função dos custos de promover o equilíbrio, é maior. Assim, a categoria que pode ser de relevo para esta tese é a de “chacal”, pois refere-se àqueles atores que estão interessados na revisão da estrutura internacional; porém, não querem arcar com os custos de promover o equilíbrio. Estes atores podem, em prol de seus interesses, fazer adotar o «bandwagoning» como prática, que segundo a teoria do equilíbrio dos interesses, não são opostos o revisionismo e

seguir o líder, desde que as práticas adotadas sejam de deslegitimar ou “fazer sangrar” o “leão”.

Jackals are states that will pay high costs to defend their possessions but even greater costs to extend their values. Like wolves, jackals are dissatisfied power, but they value their possessions and so as expanders they tend to be risk-averse and opportunistic. (...) While jackals are often found trailing wolves (revisionista leaders), they will also trail lions (status-quo leaders) who are on the verge of victory. Both forms of bandwagoning are examples of predatory buck-passing: attempts to ride free on the offensive efforts of others (idem, 1994: 103).

Ao analisar esta categoria pode-se inferir que alguns atores emergentes estariam bem inseridos nela; embora, as capacidades e posições de alguns, como por exemplo, Brasil e África do Sul, indiquem uma mescla de comportamentos entre “chacais” e “cordeiros”. Isto porque segundo Schweller (1994: 101):

Lamb are countries that will pay only low costs to defend or extend their values. In a world of predators and prey, these states are prey. Lambs are weak states in that they possess relatively few capabilities, or suffer from poor state-society relations for a variety of reasons (...).

Além destas tipologias que serão as principais para esta tese, as demais requerem definição, pois permitem identificar o posicionamento dos outros atores de relevo em cada período a ser analisado no estudo do caso. Portanto, as “corujas” e os “falcões” são:

lesser great powers and middle powers that strongly support the status quo but do not possess enough military strength individually to defend it against challenges by strong revisionista states or coalitions. Their beliefs about the causes of conflict are consistent with the "deterrence model" view, in that they perceive the rival to be a true aggressor that cannot be appeased but must instead be contained by superior force. Whether they are classified as owls or hawks depends on whether the perceived threat to the existing international order is real or imagined. When the threat is real, as in the case of Hitler's Germany, they are owls, too wise to be fooled by a wolf in sheep's clothing. When the threat is imagined, they are hawks, whose aggressive behavior in support of the status quo provokes unnecessary conflict with essentially status-quo states that seek only limited and legitimate claims (Schweller, 1998: 78).

Por sua prática de suporte ao «status quo» as pombas por seu turno correspondem aos atores que

are essentially status-quo states that hold a "spiral model" view of the causes of conflict and war. Perceiving the demands of the opponent as basically defensive in nature, they are willing to accept some peaceful revision of the status quo for the purpose of appeasing the "legitimate" (in their eyes) grievances of dissatisfied powers. Their main objective is to

maintain the peace without sacrificing the essential characteristics of the status-quo order. For this purpose, they adopt engagement policies (e.g., appeasement, compromise, bilateral and multilateral binding) rather than a containment strategy, which is the preferred policy of hawks and owls, with respect to the dissatisfied state(s) (Schweller, 1998: 79).

Por outro lado por seus interesses de distanciamento das disputas de poder as “avestruzes” são

are great powers (or potential ones) that behave instead like weak, insignificant states. They have the capacity (power potential) to impose their will on others, "to take the initiative, make alliances, stand at the head of coalitions," but choose not to exercise it (activate it). Instead, they will expend only those resources necessary to ensure that others cannot impose their will on them; to survive and safeguard their own autonomy. A state in this category, such as the United States in the 1930s, "makes use only of its 'defensive power,' adopts an attitude of 'isolationism,' it foregoes participating in competition, it refuses to enter the system, it desires to be left in peace." (Schweller, 1998: 79).

Finalmente, as “raposas” são os atores que

limited-aims revisionist powers of the first rank that use their cunning to make easy gains at the expense of their rivals. Foxes feign indifference to the status quo in order to hold the balance of power between the rising, dissatisfied states and the established powers. Having cleverly maneuvered themselves into a position of decisive power, foxes benefit from—and so foment and incite—other people's conflicts, in which they can assume the role of either the balancer, dividing and conquering the others, or kingmaker, extorting maximum profit from the desperate bidders on both sides (Schweller, 1998: 80).

Estas categorias são utilizadas pelo autor para identificar as estratégias adotadas pelos estados no período da Segunda Guerra Mundial. Servem para melhor visualização das escolhas e das intenções dos estados no jogo de poder do período. Além disso, vale-se delas para questionar a teoria do equilíbrio das ameaças de Walt, pois para ele não são as ameaças que determinam a estabilidade do sistema internacional, mas sim os interesses revisionistas. De tal maneira que enquanto existir mais poder em termos de capacidade no lado das potências do «status quo» haverá estabilidade; porém, quando a balança pender para o lado dos revisionistas há o interesse em modificar a estrutura e, conseqüentemente, alterar a estabilidade do sistema internacional. Se por meio de alianças há possibilidade de contrapor-se ao “leão” do sistema internacional será feito o balanço; contudo, se por meio de

incremento ou de alianças não há como se contrapor, o comportamento esperado é o de «bandwagoning».

Estas práticas tradicionais ocorrem em ambientes de polaridades definidas, mas na atual configuração unipolar outras estratégias podem ser adotadas, como por exemplo, de «underbalancing, nonbalancing and overbalancing». As justificativas para a adoção destas estratégias está posta nas preferências dos estados. Como forma de compreender esta dinâmica Schweller (2004, 2008) insere um conjunto de variáveis para dar conta de como os estados percebem os incentivos e como formulam suas respostas aos condicionantes externos. Para ele os estados se dividem entre os “coerentes” e os “incoerentes”, esta divisão está vinculada ao consenso das elites, a fragmentação social, e a vulnerabilidade do regime ou do sistema político.

Os estados que são coerentes percebem mudanças de poder no SI e se houver consenso das elites sobre a natureza da ameaça e sobre mobilização em função dela e assim definir pela mudança ou continuidade da política externa. Enquanto os estados incoerentes percebem o crescimento das ameaças; porém, há fragmentação social, fragmentação das elites, vulnerabilidade do regime ou do governo; portanto, desacordo entre as elites sobre como responder as ameaças e assim adotar práticas de «underbalancing». O que pretende é dotar de poder explicativo o constructo teórico realista no período da unipolaridade, no qual existem ameaças não respondidas (Schweller, 2006).

São relevantes para definir a política externa dos estados em resposta aos constrangimentos do sistema internacional a percepção das ameaças ou de mudanças de poder, o consenso das elites, fragmentação social e a estabilidade do governo. Assim uma análise sobre as elites, sobre aspectos sociais e sobre a política nacional são de grande importância para definição da política externa. Isto está em acordo com as análises sobre política externa; no entanto, não abre mão de definir que esta é resposta aos constrangimentos internacionais. Em trabalhos recentes, Schweller (2004, 2006) afirma que a configuração atual do sistema internacional restringe a possibilidade de ação dos estados a práticas de imposição de custos ou ainda a adoção exclusiva de iniciativas de enriquecimento. Assim, os estados hoje buscam desenvolvimento e não a rivalização direta com a potência unipolar.

Deve-se manter para o decorrer da tese, principalmente, as tipologias e a possibilidade da adoção de práticas que oscilam entre o «status quo» e o revisionismo. Assim, uma forma distinta de «bandwagoning» é definida, que pode ser de imposição de custos ao ator dominante e ter um caráter dúbio, que pode tanto ser em benefício da ordem, como em reforma dela. Esta forma distinta e singular é o «bandwagoning for profit», no qual os atores podem oscilar entre o revisionismo limitado e o pragmatismo. Os atores que visam reformar a ordem e buscar prestígio no sistema internacional, mas que devido à distribuição de capacidades materiais dominada por uma grande potência se deparam com constrangimentos às práticas “duras” e o conjunto de alternativas emergem como estratégias possíveis. Portanto, é esperado que os atores oscilem entre o suporte aos Estados Unidos e as práticas de oposição. Logo, é esperado dos atores com algum grau de revisionismo o «bandwagoning for profit».

#### **1.3.4. Realismo Neoclássico Defensivo, equilibrar riscos?**

Nesta parte serão abordadas as definições teóricas de Taliaferro (2004), pois além de considerar como variável independente o sistema internacional e suas condicionantes incluem os aspectos com relação ao nível do indivíduo. A percepção dos governantes sobre os riscos e sobre as mudanças estruturais atuam como intervenientes entre o sistema internacional e a política externa (Moure Peñin, 2009: 314).

Assim, a psicologia individual das lideranças que participam da tomada de decisão é relevante para determinar a política externa dos países. Neste aspecto diverge sobre os efeitos da anarquia sobre os estados, pois ao invés de buscar poder ou melhorar sua posição no sistema internacional os estados podem tomar decisões quando estão dispostos a assumir riscos ou perdas. A preocupação central de Taliaferro (Moure Peñin, 2009) relaciona-se com as intervenções das grandes potências na periferia do sistema internacional, assim a propensão a assumir riscos assume relevância maior do que os ganhos relativos. Adquire relevância central a distribuição de capacidades, pois a percepção de como será ou como se dá a distribuição destas entre os atores influencia a tomada de decisão dos líderes e conseqüentemente dos estados. Aqui, por tratar de aspectos individuais em conjunto com grupos específicos (ex. lideranças políticas) o prestígio ou status são fatores relevantes, assim como para Gilpin (1983) e Dale Copeland (2001).

Atua como variável independente desta análise a antecipação das perdas pelos atores, assim modificar sua posição torna-se aceita, num ambiente de informações imperfeitas, logo há aceitação dos riscos da tomada de decisão. Perceber as perdas é decisivo na tomada de decisão dos governantes. Nota-se que esta perspectiva questiona as premissas centrais do neorealismo, ou seja, as quais afirmam que os estados são atores racionais que definem seus interesses em termos de poder, ou seja, atuam como maximizadores de poder ou segurança. Porém, sob a ótica de Taliaferro o que temos é uma dinâmica de minimizador de riscos. Desta forma, assim como Schweller altera alguns aspectos do realismo estrutural ao questionar a racionalidade dos estados; Taliaferro propõe uma expansão destas críticas e leva ao nível do indivíduo ou do governante a ênfase sobre a política externa. Embora, não releve a determinação do sistema internacional, de seus princípios fundamentais e a distribuição de capacidades entre os atores.

Ele enfoca sua análise sobre a capacidade extrativa dos estados. Em que pese sua resposta às condicionantes do sistema internacional estar relacionadas com aspectos internos, porém já não relacionados exclusivamente com aspectos individuais, mas com a capacidade nacional de buscar seus objetivos por meio de sua capacidade de mobilização extrativa. Amplia assim, sua análise ao incluir algumas hipóteses sobre a mobilização e extração de recursos por meio da atuação dos líderes, em função da percepção dos riscos e implicações do sistema internacional.

Em coerência com o neorealismo considera os imperativos do sistema internacional como variável independente e como variável dependente a política externa dos países. No entanto, em coerência com o realismo neoclássico, inclui variáveis para explicar como estes atores tomam suas decisões em favor de uma determinada política externa. Para tal define dois tipos de estados, aqueles que detêm meios coercitivos de extração de recursos e os que detêm meios contratualistas de mobilizar recursos societários. Estes dois estados mobilizam ou extraem das instituições, percepções e ideologias. (Taliaferro, 2006: 486).

A distribuição relativa de poder está relacionada ao ambiente internacional e ao regional, os aspectos ofensivos e defensivos relacionam-se diretamente com tecnologia militar e a geografia afeta pela proximidade. A coerência governamental em adotar determinadas políticas está presente também em Schweller (2004), pois a fragmentação é variável explicativa das decisões dos estados. Ambos os autores definem o Estado como

coerentes, isto é, que se comportam conforme fatores relacionados com as estruturas de poder em seu interior. A coesão das elites, fragmentação social, vulnerabilidade do regime, capacidade extrativa ou de mobilização de recursos podem ser citados como fatores que determinam a tomada de decisão. Taliaferro adiciona as percepções individuais das lideranças com relação às ameaças ou riscos do entorno internacional e regional.

Deve-se destacar que os estados capitalistas democráticos apresentam um número grande de formas para transformar recursos e capacidades potenciais em capacidades econômicas e militares. Este aspecto é fundamental para determinar as diferenças entre as ações dos estados para incrementar suas capacidades materiais. Em acordo com Zakaria, Taliaferro (2006: 488) afirma que estados com grande capacidade de extrair recursos são aqueles que têm grande coesão das instituições, alto grau de autonomia frente à sociedade, habilidade em gerar renda e a extensão das responsabilidades governamentais.

Portanto, o grau de ameaças com proximidade regional, as implicações do sistema internacional, o grau de tecnologia ofensiva dos rivais, o balanço defensivo que pode ser realizado e a percepção da distribuição de poder relativo no sistema internacional atuam diretamente nos estados, que em função disto adotam tipos diferentes de atuação para sua sobrevivência. Esta análise deve ser mantida para a possibilidade dos estudos sobre o caso revelarem que as intenções dos atores e a capacidade extrativa é fundamental para o entendimento da sua política externa.

#### **1.4. Considerações Finais: Resumo Teórico**

A partir das definições teóricas expostas acima, pretende-se realizar um balanço final que permita definir quais são os principais aspectos a serem mantidos com rigidez na análise proposta por esta tese. Conforme definido anteriormente a variável independente que ela trabalha é a estrutura do sistema internacional, que deriva do realismo estrutural. Porém, as críticas do realismo neoclássico a alguns aspectos parecem relevantes, principalmente quanto às anomalias apresentadas pelo SI recentemente devem ser consideradas. Esta perspectiva teórica permite destacar que a estrutura internacional não é suficiente para explicar a política externa dos estados. Assim adiciona aspectos relevantes a serem considerados, por exemplo, as intenções revisionistas dos estados. Entretanto, a manutenção

de fatores estruturais como a relevância das capacidades materiais para definir o poder dos estados e sua relação com os outros atores é fundamental.

### QUADRO 3. RESUMO TEÓRICO

	NEORREALISMO DEFENSIVO		NEORREALISMO OFENSIVO		REALISMO NEOCLÁSSICO		
	WALTZ	WALT	GILPIN	MEARSHEIMER	WOHLFORTH	SCHWELLER	TALIAFERRO
<b>ANARQUIA</b>	Segurança	Segurança/Ameaças	Poder	Poder/Hegemonia	Poder	Poder/Interesses	Segurança/Riscos
<b>ESTADOS</b>	Unitários Racionais	Unitários Racionais	Não-Unitários Racionais	Unitários Racionais	Não-Unitários Racionais	Não-Unitários	Não-Unitários
<b>TEORIA</b>	Equilíbrio de Poder	Equilíbrio de Ameaças	Equilíbrio de Poder	Equilíbrio de Poder	Out of Balancing	Equilibrar os Interesses	Equilibrar Riscos
<b>CONFIGURAÇÃO ATUAL</b>	Unipolaridade Transitória	Unipolaridade Transitória	Transição Hegemônica	Multipolaridade Desequilibrada	Unipolaridade Estável e Durável	Unipolaridade Transitória Nonpolar	Unipolaridade Transitória
<b>ESTRATÉGIAS PRINCIPAIS</b>	Balancing Bandwagoning	Binding Hard Balancing Soft Balancing Buck-Passing Delegation Bandwagoning	Guerra Hegemônica	Balancing Buck-Passing	Balancing Bandwagoning Non-balancing	Balancing Bandwagoning Delegation Imposing-Costs Bandwagoning for Profit	Emulating Innovation
<b>OBRA REFERENCIA</b>	TIP	Origin of Alliances	War and Change	Tragedy of Great Powers	World out of Balance	Deadly Imbalances/Unanswered Threats	Balance of Risks

Elaboração Própria.

No quadro 3 ficam claras as principais definições dos autores e como percebem os pressupostos teóricos do realismo. O primeiro aspecto a ser destacado é como são esperados os efeitos sobre os estados da anarquia do sistema internacional. Segundo, como eles percebem os estados. Terceiro, coloca-se a predição teórica ou principal aspecto da teoria. Em quarto figuram as definições sobre a configuração estrutural atual em acordo com as definições teóricas de cada um dos autores. Quinto, as estratégias principais relativas a configuração atual, mas que podem ser adotadas também em outras configurações. Por fim, a obra de referência de cada perspectiva.

A distribuição de poder ou de capacidades materiais entre os atores principais é fator determinante, tanto para quais tipos de constrangimentos derivam da estrutura, quanto para que tipo de respostas os estados podem adotar. Assim, as capacidades materiais implicam em determinação da estrutura, seja ela multipolar, bipolar, unipolar ou ainda não polar. Mas, também permitem os estados identificar qual o tamanho de poder que detém seus pares ou rivais, assim um estado com grandes capacidades pode ser considerado como grande potência, enquanto as com menores capacidades podem ser identificados como potências médias ou ainda pequenas potências. Além disso, permite os estados identificar as suas capacidades e que atuação pode ter no sistema internacional em função delas.

Enfim, considera-se o realismo estrutural como principal arcabouço teórico para as premissas do sistema internacional, já o realismo neoclássico para definir aspectos dos estados e perceber as alternativas de política externa. As capacidades materiais atuam como fator relevante para ambas as vertentes, assim a tese encontra nestas suas bases principais para dar conta dos efeitos das limitadas capacidades de alguns atores, como o Brasil, na sua grande estratégia internacional. Assim, dentre as limitações que a estrutura internacional atual impõe aos estados, a forma de resposta varia por diversos fatores, que vão desde a percepção de ameaças, de que poder concentra, de aspectos internos (coesão das elites, fragmentação social, dentre outras), até a forma como avaliam as mudanças recentes do sistema internacional.



## Capítulo 2

### Potências Intermediárias e Médias: A Região e o Mundo

A middle power can act at a global or regional level or at both levels at the same time. In order to define a country as a middle power, it is necessary to measure mainly its global impact, whereas the regional power is characterized by the influence it exerts within its region (Gratius, 2007: 6).

#### 2.1. A Distribuição de Capacidades entre os Estados: as potências médias do SI

Conforme se abordou na seção anterior o poder é crucial para o estudo da política internacional. É a partir da distribuição dele que se pode definir a estrutura do sistema internacional e definir os efeitos sobre os atores. Para analisar o poder dos estados na política internacional remete-se novamente ao neorrealismo para definir quais os critérios utilizados para diferenciar entre as grandes, as médias e as pequenas potências. Atualmente, alguns estudos evitam o uso destas categorias clássicas e optam por novas, como por exemplo, a de potência regional ou potência emergente; porém, elas não excluem as tradicionais, pois uma potência regional tanto pode ser uma potência média, como grande potência. De mesma forma potências emergentes podem já ser grandes potências, como a China, ou potências médias e regionais que almejam ser grandes potências, como o Brasil e a Índia.

Este debate, bem como o sobre a racionalidade dos estados, não é pacífico busca-se, assim, incluir algumas proposições que permitam definir o conceito de potência média a ser operacionalizado nesta tese. Deste modo, segundo Wight (2002: 47): “dois tipos de potência menor atingem uma eminência que as distinguem das demais: as grandes potências regionais e as potências médias”. Argentina e Brasil, segundo ele se apresentam como potências regionais pelo papel que desempenhavam na região.

Com mais precisão, pode ser argumentado que uma potência média é 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. (...) As potências médias surgem quando estão sendo revistas as qualificações necessárias para que se atinja o status de grande potência (Wight, 2002: 49).

A “disputa” que se coloca está entre potências médias e regionais, pois a separação entre as grandes potências e as médias é mais nítida, seja por critérios militares, sejam econômicos e/ou políticos. De mesma forma que a divisão entre potências médias e potências menores, pois as médias apresentam algum poderio militar e econômico que lhes oferece algum grau de autonomia frente aos desafios internacionais; enquanto, as menores têm atuação ao nível global limitada e tendem a estarem associadas a alguma grande potência (Palou, 1993: 28).

As potências médias não são grandes potências, nem pequenas potências. Por outro lado, são potências regionais (Gratius, 2007: 6). É necessário definir os critérios que permitem a separação das potências entre médias e regionais. Segundo Jordaan (2003: 165):

Middle powers are states that are neither great nor small in terms of international power, capacity and influence, and demonstrate a propensity to promote cohesion and stability in the world system. Despite problems of classification, a consensus has developed that states such as Australia, Canada, Norway and Sweden are middle powers. However, that consensus on middle-power identification is being undermined by the recent inclusion of such states as, among others, Argentina, Brazil, Nigeria, Malaysia, South Africa and Turkey in the middle-power category.

As definições de quais são as potências podem ser inseridas nesta categoria remetem-se as vinculações teóricas dos autores que as definem. No entanto, demonstrou-se que para teoria neorrealista da política internacional os aspectos materiais detêm maior relevância. Deste modo, as capacidades materiais das grandes potências são maiores que as das médias, por seu turno elas detêm capacidades maiores que os menores. Porém, deve-se definir quais as capacidades que nos referimos. Conforme previamente estabelecido os realistas estruturais consideram capacidades materiais como sendo o: “tamanho da população e do território, dotação de recursos, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência” (Waltz 2002: 182). Em acordo com estes critérios nota-se que há muitas diferenças entre as grandes potências e as potências médias. Por exemplo, pode-se citar a diferença entre o poder militar dos EUA em relação às outras potências. Segundo os critérios acima elencados fica evidente o protagonismo dos Estados Unidos no sistema internacional e a inserção de atores como China e Rússia como grandes potências. Por outro lado estes critérios também confundem e produzem percepções equivocadas que derivam da imprecisão de Waltz em definir critérios para mensurar este poder.

É com base nestas imprecisões que a categoria “emergente” passa a figurar na área das relações internacionais. O caso do Brasil é singular neste aspecto, pois o crescimento econômico dos últimos anos conduz os analistas a incluí-lo dentre as possíveis potências emergentes que no futuro irão constituir o grupo das grandes potências; entretanto, estas análises estão voltadas a dar peso demasiado aos recursos naturais e aos aspectos econômicos. Assim, o tamanho do território, dos recursos estratégicos (petróleo e minérios), da população, a estabilidade política e alguma força militar e econômica permitem incluí-lo como aspirante à grande potência. Todavia, uma análise que leve em estima critérios econômicos e militares qualitativos irão demonstrar a distância enorme que existe com relação os outros emergentes. Isto será demonstrado com evidência empírica no decorrer da tese, na qual serão feitas comparações entre as capacidades do Brasil e dos demais tipos de potências (grandes, médias, regionais e menores).

Jordaan (2003) propõe uma análise das potências médias a partir da divisão entre tradicionais e emergentes, com o propósito de identificar as diferenças nas políticas externas destes atores internacionais. Ele destaca que as potências médias emergentes relacionam-se com sua região a fim de assumir sua liderança, em oposição as tradicionais. Neste caso as potências regionais emergentes coincidem com as potências regionais que analisam Nolte (2010), Flemes (2007), Buzan e Weaver (2003), dentre outros. Jordaan (2003) considera o Brasil como uma potência média emergente, principalmente por seu comportamento regional, pois assume uma vinculação regional relevante, com ênfase no caso do MERCOSUL. Contudo, estas análises dão demasiado peso à política externa, pois analisam o seu “status” de poder em função desta política e não com base nas capacidades materiais que dispõe para instrumentalizá-la. Gratius (2007), assim como Malamud (2011) destacam que o Brasil, figura como emergente e potência regional; porém, tem uma baixa relação regional, nomeadamente uma baixa interdependência econômica com a região.

Como forma de aprimorar o argumento sobre as potências médias insere-se a definição de grande potência, que permitirá identificar quais são os países que fazem parte deste grupo. Mearsheimer (2007) afirma que o poder das grandes potências deriva de sua economia, mas principalmente, de seu poder militar.

A política das grandes potências é determinada essencialmente com base na sua capacidade militar relativa. Para se qualificar como grande potência, um estado deve possuir meios militares capazes de oferecer resistência séria numa guerra convencional total contra o estado mais poderoso do mundo. O candidato não precisa de ter capacidade para derrotar o estado

dominante, mas deve possuir uma expectativa razoável de transformar o conflito numa guerra de desgaste que deixe o estado dominante seriamente enfraquecido, mesmo que este acabe por vencer (Mearsheimer, 2007: 23).

Mas, para os neorealistas tradicionais uma medida da economia, como o PIB e o tamanho dos arsenais nucleares podem identificar nitidamente quais países fazem parte do grupo das grandes potências e quais não. De mesma forma, pode-se inferir que os outros critérios utilizados por Waltz para definir permitem a identificação de quais os países são grandes, médias e pequenas potências. O tamanho da economia, poder militar, tamanho da população, volume de recursos e ainda a estabilidade e competência política permitem, por exemplo, identificar a diferença entre atores como Brasil e Bolívia, entre México e Nicarágua, entre África do Sul e Moçambique. Mas os critérios militares e econômicos permitem diferenciar entre Brasil e Índia, Brasil e China ou ainda Brasil e Rússia. Entretanto, as diferenças de poder de Brasil e México ou Brasil e África do Sul são menores das que as entre Brasil e China ou Brasil e Bolívia. Assim, pode-se dizer que conquanto o conceito de potência média não seja suficientemente claro ele permite definir quais países fazem parte dela e quais não fazem.

Portanto, ao afirmar que as potências médias não são nem grandes nem pequenas e que podem atuar no sistema internacional em alguns âmbitos, permite-se inferir que países como Brasil, Argentina, México, África do Sul, Turquia, Canadá, Malásia e Irã, podem estar nas mesmas categorias. Todavia, o que varia neste caso é a região em que se inserem e o peso de sua atuação internacional, ou seja, como participam e que associações efetivam (Nolte e Flandes, 2010; Lemke, 2010). Assim sendo, é mister abordarem-se os critérios para definir as potências regionais com o fim de verificar a complementaridade entre os conceitos de potência média e potência regional.

Contudo, destaca-se que para se analisarem os efeitos estruturais sobre a atuação dos estados as categorias tradicionais oferecem mais possibilidades de abordagem, pois a categoria de potência regional inclui, por exemplo, China, Brasil e México no mesmo grupo.

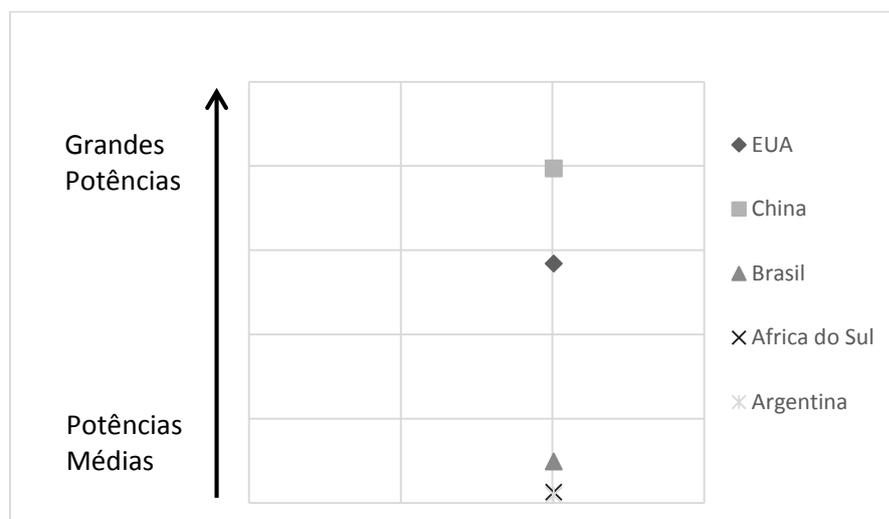
The concept of 'regional power' has been developed even less than that of 'middle power'. Two examples may show that it is a confusing (or vague) category: first, a superpower like the US is also considered a regional power in the Americas. Second, China is a global power, while at the same time being Asia's regional power. Hence, the concept has been used most often within the regional integration context, rather than with respect to the framework of the international hierarchy of states (Gratius, 2007: 6).

Apesar de estarem na mesma categoria os efeitos estruturais sobre a China são distintos e maiores do que os efeitos sobre Brasil e México. Isto se deve ao fato de que as capacidades materiais são importantes para conferir as alternativas dos estados na política internacional. Por exemplo, atualmente há muitos trabalhos que abordam a forma de emergência chinesa e qual a implicação desta para o sistema internacional; porém, os estudos sobre a emergência brasileira se voltam para as possibilidades de política externa num sistema internacional em mudança. De forma mais direta destacam que o sistema internacional pode modificar-se pela atuação de uma grande potência, mas dificilmente irá modificar-se pela atuação de uma média potência. Em vista disto, Keohane (1969) define que há quatro tipos de estados no sistema internacional e dentre eles estão aqueles que têm capacidade de modificar ou determinar o sistema, de influenciar o sistema individualmente, de afetar sistema por meio de alianças e os que não exercem influência no sistema internacional.

Medidas variadas de poder são utilizadas para definir o “status” de um estado no sistema internacional. A auto percepção de que poder concentra e o reconhecimento dos outros estados é relevante em tal definição, pois também dependem de algum grau de socialização (Hurrell, 2006). Não obstante, poder militar e econômico, ou ainda o «hard power», continuam a ser os critérios para medir o peso internacional de um estado (Gratius, 2007, Mearsheimer, 2007, Waltz, 2002). Por conseguinte, a definição de potências médias que será utilizada nesta tese se baseia nos critérios neorrealistas de poder, assim o poder que reúnem é menor do que das grandes e maior do que das menores. Isto as coloca em posição mediana na distribuição de capacidades do sistema internacional. É este posicionamento estrutural mediano que alia o conceito de potência média ao de ator intermediário.

No gráfico abaixo posicionam-se como grandes potências EUA e China, pois detêm segundo dados do CINC (COW) capacidades materiais muito superiores às de Brasil, África do Sul e Argentina. O poder de China e Estados Unidos estão próximos ao valor 2, na escala de poder do índice; enquanto o dos demais estão próximos ao 0,2. Os efeitos estruturais sobre atores médios são distintos dos que atuam sobre grandes potências, o gráfico demonstra nitidamente o posicionamento destes dois tipos. Parte-se depois para o debate sobre o conceito de potência regional e seus usos.

**Gráfico 1. Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional – dados CINC(COW)**



Elaboração do autor.

## 2.2. Potências Regionais: pequenas, médias e grandes?

Uma das principais categorias analíticas utilizadas contemporaneamente nas relações internacionais é a de potência regional. Principalmente, pela influência que os estudos sobre regionalismo detiveram sobre a área nas últimas décadas. Para além dos trabalhos que se enfocam na regionalização e nos processos de integração regional, os trabalhos de Buzan e Weaver (2003) tiveram grande importância neste debate. Eles exploram as diferenças entre as concepções neorrealistas da estrutura internacional, a dos construtivistas e a dos regionalistas sobre a importância da região, para dar conta dos efeitos regionais da estrutura e definir uma estrutura regional que afeta os atores que a integram. Assim, inserem ao nível regional aspectos que para os neorrealistas competem ao nível sistêmico como, por exemplo, a polaridade. Desta forma, comportam regiões com relacionamentos bipolares entre dois atores principais, regiões unipolares ou hegemônicas, dentre outras. Além disso, em função dos conceitos que utilizam dividem o sistema internacional em dois, pois para Buzan e Weaver (2003: 34) há os atores que participam da arena global e outros que atuam na região, exclusivamente. Deste modo, o sistema internacional é composto por uma superpotência e grandes potências ao nível global e potências regionais ao nível da região.

Estas definições são úteis para o debate que se propõe neste capítulo. Destarte definem uma superpotência com os seguintes critérios:

The criteria for superpower status are demanding in that they require broad-spectrum capabilities exercised across the whole of the international system. Superpowers must possess first-class military political capabilities (as measured by the standards of the day), and the economies to support such capabilities. They must be capable of, and also exercise, global military and political reach (Buzan e Weaver, 2003: 34).

É evidente a inserção de apenas um estado nesta categoria atualmente - os EUA. Desta forma, são coerentes com as percepções sobre a unipolaridade. O conceito utilizado para definir grandes potências é mais amplo e a diferença principal é que estas podem atuar tanto no âmbito regional quanto global e não apresentam grandes capacidades em todos os aspectos como a superpotência; porém, detêm suficientes para atuar a escala global em alguns aspectos.

Great powers need not necessarily have big capabilities in all sectors, and they need not be actively present in the securitisation processes of all areas of the international system. Great power status rests mainly on a single key: what distinguishes great powers from merely regional ones is that they are responded to by others on the basis of system level calculations about the present and near-future distribution of power. Usually, this implies that a great power is treated in the calculations of other major powers as if it has the clear economic, military, and political potential to bid for superpower status in the short or medium term. This single key is observable in the foreign policy processes and discourses of other powers (Buzan e Weaver, 2003: 35).

Nesta categoria atualmente os autores inserem a China, Rússia, Japão e a UE. A inclusão da União Europeia se refere à adesão destes autores às teorias sobre o regionalismo do período. Adotam como critério para inclusão da UE dentre as grandes potências o fato de ela estar presente nos cálculos de poder dos outros estados, pois é isto que determina, para eles, a relevância que estes atores têm para a estrutura do sistema internacional. Esta variável pode explicar, também, a diferença entre grandes e médias potências. A China, por exemplo, passa a fazer parte do cálculo político de muitos países atualmente, em função de sua ascensão ao nível global de atuação. Enquanto, o Brasil figura nos cálculos de alguns países da sua região e de poucos atores globais. Todavia, a China ingressa com peso em todos os países da região da qual o Brasil é potência regional. Assim, deter maiores capacidades materiais e ingressar no rol das grandes potências é mais relevante do que ser potência regional.

Regional powers define the polarity of any given RSC: unipolar as in Southern Africa, bipolar as in South Asia, multipolar as in the Middle East, South America, and Southeast Asia. Their capabilities loom large in their regions, but do not register much in a broad-spectrum way at the global level. Higher-level powers respond to them as if their influence and

capability were mainly relevant to the securitisation processes of a particular region. They are thus excluded from the higher-level calculations of system polarity whether or not they think of themselves as deserving a higher ranking (as India most obviously does). Regional powers may of course get caught up in global power rivalries, as happened during the Cold War to Vietnam, Egypt, Iraq, and others (Buzan e Weaver, 2003: 37).

Então, assim como as potências médias as potências regionais não tem capacidade para afetar o nível do sistema, mas são afetadas diretamente por ele. Entretanto, figuram como atores importantes na região; mas, atuam de forma a relacionarem os interesses das grandes potências ou da superpotência nas regiões. No caso específico da teorização de Buzan e Weaver, as potências regionais são importantes para os processos de securitização regional. Atuam como “correias de transmissão” das práticas securitárias sistêmicas ou da macro securitização capitaneada pelo ator com maior poder – a superpotência (Buzan e Waever, 2009).

Desta forma, para eles as potências regionais têm limitada atuação internacional em função de suas limitadas capacidades e o nível sistêmico é alcançado quando se relacionam com grandes potências ou com a superpotência. A superpotência neste caso equivale à potência unipolar. As grandes potências são equivalentes à categorização clássica, com exceção do caso da União Europeia que para o realismo não pode ser considerada um ator unitário, pois não trata-se de um estado.

Por seu turno, Nolte (2010) utiliza um conceito de potência regional com mais consistência ao realismo; porém, ainda vago e de difícil operacionalização quando o objetivo é analisar as implicações sistêmicas. Apesar disso, apresenta vantagens ao apresentado por Buzan e Weaver (2003), pois é um conceito que permite análises sobre as políticas externas colocadas em prática por estes atores, mas principalmente porque faz uma diferenciação com relação aos conceitos de grandes e médias potências. Atento as dificuldades desta definição conceitual Nolte (2010: 890) chama a atenção para alguns pontos importantes:

While traditional middle powers are, first and foremost, defined by their role in international politics, the new middle powers are, first of all, regional powers (or regional leaders) and, in addition, middle powers (with regard to their power resources) on a global scale.

Nesta categorização há justaposição entre os conceitos de potência média e potência regional. Vinculam-se, portanto, estas categorias, pelas derivações de política externa e atuação internacional. Nota-se que o conceito utilizado é “novo”, porque inclui no conceito de potência média o conceito de potência regional tornando-os equivalentes, mas com

escalas distintas de atuação. Isto é relevante para esta tese, pois permite ampliar a análise para o nível regional sem necessariamente ter que analisar a partir do arcabouço teórico da Escola de Copenhague, mas sim em coerência com o realismo estrutural conforme Nolte (2010: 893):

The label 'regional power' refers to countries which are influential and powerful in certain geographic regions or sub-regions (especially in Asia, Africa, Latin America, and the Middle East). The same states could be middle powers or great powers in the global context. In short, the concept of 'regional power' delineates a research programme that refers to regional power hierarchies and places the focus on the question of whether a regional power exists in the corresponding regions, what the reasons for that are, and what the implications of its existence or absence are.

Assim como, Buzan e Weaver, ele também concorda que uma potência regional pode ser média ou grande. Isto implica, por outro lado, em dificuldades de inserção analítica, pois as estratégias de política externa e os efeitos da estrutura do sistema internacional afetam de forma distinta os atores em função de suas capacidades materiais. Portanto, se uma categoria pode abarcar ao mesmo tempo uma potência média e uma grande potência, este conceito é limitado para análise que propomos nesta tese, de cunho estrutural. O que não significa que para os estudos regionais e para a dinâmica política regional ou ainda para perceber as estratégias de política externa de alguns estados ela não seja útil, como bem demonstra Sandra Destradi (2010).

Segundo Nolte (2010: 893) potência regional é um estado

which articulates the pretension (self-conception) of a leading position in a region that is geographically, economically and political-ideationally delimited; which displays the material (military, economic, demographic), organizational (political) and ideological resources for regional power projection; which truly has great influence in regional affairs (activities and results).

É importante destacar que são centrais para esta definição os aspectos relacionados com as capacidades materiais. Os estados que pretendem atuar como potências regionais, portanto, devem estar ligados diretamente com a região e deter além da intenção de liderar os meios materiais para exercê-la. Por fim, os conceitos de potência média e potência regional estão interconectados, o que os diferencia é o nível analítico. Assim, enquanto as potências médias ou grandes se referem à escala global, as potências regionais se relacionam diretamente com a região. Ao analisar-se a atuação do Brasil, que é objetivo desta tese, nota-se que o Brasil é uma potência regional, protagonista do seu Complexo Regional de Segurança (RSC) e uma potência média ao nível do sistema internacional. Atua em acordo

com estas duas categorias, mas quando analisa-se os imperativos e incentivos estruturais deve-se remeter à categoria de potência média, pois as dinâmicas que afetam as potências regionais são distintas, tomando por base a possibilidade de incluir a China como potência regional.

Para se identificar os problemas de inserir países que ocupam posicionamentos estruturais e regionais distintos em uma mesma categoria utiliza-se o caso do estudo realizado sobre as potências regionais e a liderança global de Flandes e Nolte (2010). Eles aplicam os critérios acima expostos aos seguintes países: Brasil, China, África do Sul, Rússia, Índia, Venezuela, Irã e Israel.

A tabela a seguir demonstra como foram aplicados estes critérios; entretanto para quantificar de forma mais nítida irá se adotar a gradação de 1(maior) à 4(menor) para ponderar o cumprimento com os critérios propostos. Cabe destacar que é com base nas análises contidas na obra foi elaborada esta gradação. Alguns aspectos podem estar subestimados, enquanto outros superestimados, como é o caso da baixa interconexão econômica, cultura e política de Israel com a sua região (Flandes e Lemke: 2010, 327).

Adotou-se os seguintes critérios: quando os autores utilizam os termos “highly”, “ready to assume” e “display necessary material and ideational” valeu-se da valoração 1 (um). Quando utilizam “displays de necessary material and, to a far lesser degree” ou “is only economically (...) interconnected” adota-se uma variação entre 2 (mais interconectados e etc...) e 3 (menos interconectados). Para a utilização da valoração 4 vale-se de quando utilizam os termos “is not ready”, “does not provide collective goods”, “does not displays of the necessary material and ideational”.

**Tabela 2. As Potências Regionais**

	Af.Sul	Brasil	Índia	China	Rússia	Venezuela	Irã	Israel
Parte Geográfica da Região	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (2)	Sim (3)	Sim (3)	Sim (3)
Pronto para assumir liderança	Sim (2)	Sim (3)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (3)	Sim (2)	Não
Capacidade Material e Ideacional de projeção regional	Sim (2)	Sim (2)	Sim (1)	Sim (2)	Sim (3)	Sim (2)	Não	Sim (3)
Influente nas Relações Externas Regionais	Sim (2)	Sim (2)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (1)	Sim (2)	Sim (2)	Não
Economica-Política e Culturalmente Interconectado com a região	Sim (1)	Sim (1)	Sim (3)	Sim (2)	Sim (1)	Sim (2)	Sim (3)	Não
Bens Coletivos para Região	Sim (1)	Sim (2)	Sim (2)	Sim (2)	Não	Sim (2)	Não	Não
Projeto Ideacional de Liderança	Sim (2)	Sim (2)	Não	Não	Não	Sim (1)	Sim (2)	Não
Aceitação da Liderança pelos Seguidores	Sim (1)	Sim (4)	Não	Sim (4)	Sim (4)	Sim (2)	Sim (4)	Não

Adaptado de Flandes e Lemke (2010: 323-327).

Os principais problemas desta tabela residem na definição da região como ator e como área de atuação. Além disso, apresentam o Brasil como detentor de capacidades materiais e com projeto ideacional de liderança regional.

Assim, para analisar as implicações que derivam de limitadas capacidades materiais, que é objetivo final desta tese, os conceitos acima expostos são complementares. As potências médias têm ação global limitada pelo poder que concentram, mas apresentam alguma influência regional. De mesma forma, as potências regionais, como o Brasil, podem ter limitada atuação regional por diversos aspectos que vão desde a ausência de liderança regional (relacional) (Malamud, 2011) até a limitada capacidade de projeção econômica e militar (Gratius, 2007). O que permite uma penetração de atores de maior peso na região, sem que o ator com mais poder regional, o Brasil, possa “lutar” contra. Também, permite a criação de organizações regionais alternativas e exclusivas como, por exemplo, o Pacto do Pacífico entre Chile, Peru, Colômbia e México.

A distribuição de capacidades no sistema internacional determina a configuração estrutural recente como uma unipolaridade em transição, na qual figuram como grandes potências: EUA, China e Rússia, Japão, França e Inglaterra e são seguidas por um conjunto de potências médias: Índia, Alemanha, Brasil, Turquia, México, Canadá, Espanha, África do Sul dentre outras. As limitadas capacidades das grandes potências com relação à potência

unipolar implicam em práticas de «soft balance» e de imposição de custos. A estas práticas deflagradas pelas potências rivais mais proeminentes se associam às potências médias. Deste modo pode-se compreender os esforços para integrarem grupos de barganha e pressão em organizações internacionais, promoverem “alianças” de cooperação e coordenação de políticas econômicas e das demais práticas de deslegitimação da potência unipolar (Schweller e Pu, 2011). Portanto, as práticas de algumas potências médias estão em acordo com as previstas teoricamente pelos autores que trabalham com estas categorias analíticas. Principalmente, a análise sobre o Brasil (Gratius, 2007) e sobre os países do IBSA (Ozkan, 2006). A adesão à estratégia chinesa de deslegitimação em âmbito da governança mundial é exemplo disto. O que não significa revisionismo ilimitado, pois o interesse não é substituir a potência dominante; mas, reformar é o interesse maior. O conjunto de ações deflagradas na atual transição para multipolaridade são caracterizadas como «soft» e buscam prestígio por meio protagonismo nos regimes internacionais.

A autonomia no sistema internacional é diretamente proporcional às capacidades materiais, desta forma, a atuação das potências médias está limitada e confere a estes estados um padrão de atuação que relaciona-se com mais frequência à acomodação e no máximo pode representa um revisionismo limitado com aversão ao risco. As adesões a grupos de pressão (G77), práticas de engajamento e de vinculação das grandes potências (BRICS) são estratégias dos atores intermediários. Sem deixar de destacar que o distanciamento e o reboquismo são, também, opções aos países que ocupam o posicionamento mediano e inferior na distribuição relativa de capacidades materiais, pois estas representam, também, práticas de acomodação à estrutura internacional.

Como forma de resumir o debate apresentado insere-se o quadro abaixo. Nele é possível identificar as semelhanças e as diferenças entre os conceitos com base em fatores materiais e na atuação prevista para cada categoria. O que se objetiva é demonstrar que o conceito de potência regional é menos usual para esta tese, pois objetiva-se identificar as implicações sistêmicas aos atores médios ou intermediários. Este conceito é menos usual para estes fins; porém, pode ser útil ao estudo das relações regionais dos atores médios. Enfim, não se contesta a validade deste conceito para a área de relações internacionais, apenas ressalva-se que é necessário fazer relação entre os conceitos e os testes hipotéticos propostos.

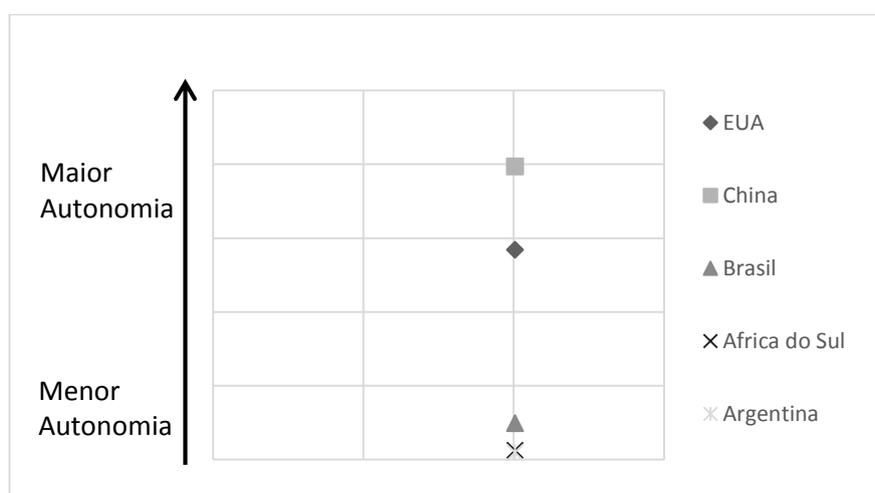
**Quadro 4. Grandes Potências, Potências Médias e Potências Regionais**

Potências Mundiais				
	Grandes Potências	Potências Médias	Potências Regionais	
<b>Capacidades Materiais</b>	Militares e Econômicas Altas	Militares e Econômicas Baixas	Militares e Econômicas Altas	Militares e Econômicas Baixas
<b>Atuação Global</b>	Alta	Baixa	Alta	Baixa
<b>Projeção de Poder</b>	Alta	Baixa	Alta	Baixa
<b>WMD</b>	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>CS-ONU</b>	Sim	Não	Sim	Não
<b>Interdependência Regional</b>	Não	Talvez	Talvez	Talvez
<b>Hegemonia Regional</b>	Sim	Sim	Sim	Sim

Elaboração do autor.

É possível perceber no quadro que as grandes potências têm como critério exclusivo o fato de deterem capacidades materiais altas e por consequência uma atuação global relevante, capacidade de projeção de poder extra regional e integrem o Conselho de Segurança da ONU. Por outro lado, as potências médias diferem delas por apresentarem capacidades materiais baixas, limitada projeção global e de poder restrita ao nível regional. Porém, podem ou não deter armas de destruição em massa, como é o caso do Paquistão e por vezes serem hegemônicos ao nível regional, como é o caso da Austrália. Assim, a relação entre poder e atuação internacional é relacional. Quanto maior o poder, maior é capacidade de atuação global autônoma, isto é, independente de outros atores. Quanto menor o poder que concentra, menor é a atuação global e quando atua globalmente é vinculada a outros atores de mesmo (alianças ou coalizões) ou maior porte («bandwagoning»).

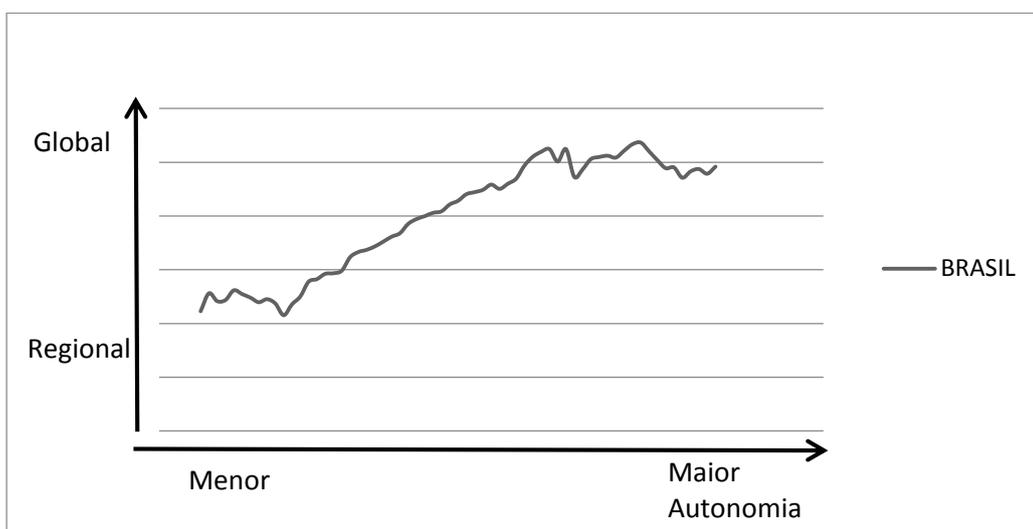
**Gráfico 2. Poder e Autonomia no Sistema Internacional – dados CINC (COW)**



Elaboração do autor.

Para evidenciar esta relação entre poder e autonomia insere-se o exemplo do Brasil ao longo da segunda metade do século XX, na qual ele passa de uma atuação regional e vinculada aos interesses dos EUA a uma atuação mais global (Rodriguez, 2012).

**Gráfico 3. Poder e Autonomia (Brasil: 1947-2007) – Dados CINC (COW)**



Elaboração do autor.

Em acordo com o debate acima exposto e a ter como objeto de análise países que se vinculam de forma distinta entre duas regiões e com o mundo, alguns teóricos estão a inserir Brasil, México, África do Sul, Turquia, dentre outros na categoria de “Cusp State”. O Brasil, por exemplo, nos últimos anos apresenta uma política externa que pode-se configurar da seguinte forma, coloca um pé na região e um pé no mundo, sem conseguir grande protagonismo em ambos, pois não ocupa, embora participe, lugares de predomínio a escala global, nem exerce a liderança regional (Malamud, 2011).

### 2.3. Potências Intermediárias

O conceito de potências intermediárias dialoga prioritariamente com o conceito de potências médias. Ocupam estes estados uma posição intermediária de poder e dialogam com as grandes e pequenas potências. A diferença, portanto, entre estes conceitos é distinta da diferença entre regional e média, principalmente pela ausência da região como fator determinante.

Esta categoria é bastante utilizada nas análises sobre a atuação dos países emergentes e da cooperação Sul-Sul, pois permite interpretar de forma mais nítida a relação entre as potências médias e grandes. Principalmente, os trabalhos de Hurrell (2006) e de Lima e Hirst (2006) analisam a atuação dos BRIC em articulação com pequenas e grandes potências. As coalizões sul-sul remetem ao conjunto de coordenações multilaterais que eles efetuam para serem representantes de um número maior de países nestas negociações. O fórum IBSA se apresenta como representante de muitos países nestas arenas (Lima e Hirst, 2006).

Logo, o conceito de potência intermediária está vinculado ao papel que determinado estado desempenha na distribuição relativa de capacidades do sistema internacional. Assim, muitos países podem ser inseridos nesta categoria, mas principalmente para esta tese, nota-se que os autores que trabalham com esta perspectiva incluem o Brasil como integrante das potências intermediárias, mas também incluem a Índia dentre eles (Hurrell, 2006). A inclusão da Índia nesta categoria aproxima este país da categoria de potência média, o que é questionado por Gratius (2007) dentre outros, devido, principalmente, a aspectos demográficos e militares (possui Armas de Destruição em Massa). Contudo, na literatura os usos dos conceitos de potências médias e atores intermediários são semelhantes e não permitem maiores diferenciações. São, logo, conceitos interconectados e com usos indiferenciados para uma análise estrutural, pois o foco na distribuição de capacidades os coloca em posições semelhantes. Assim, eles estão sujeitos aos mesmos imperativos estruturais.

#### **2.4. Potências “Cruciais” (Pivotal Powers): cruciais para quem?**

Como variante do conceito de potência média foi elaborado na década de noventa o de estados cruciais para a superpotência restante. Cunhou-se um conceito político que se referia àqueles estados que têm um papel fundamental na manutenção do «status quo» e da estabilidade da ordem internacional (Chase, Hill e Kennedy, 1996; Spero, 2009). Dentre estes atores figuravam o Brasil e México, mas também, Índia e África do Sul (Ozkan, 2006).

O conceito de estados cruciais reside no fato de que estes atores afetam os dilemas regionais de segurança e como as grandes potências se relacionam com a região. Spero (2009) e Ozkan (2006) abordam principalmente as alternativas de política externa e de atuação internacional das potências médias cruciais «pivotal middle powers». Ao definir o

conceito de potências médias cruciais os autores também se deparam com dificuldades em relação às medidas de poder, de atuação internacional e de vinculação regional. Assim,

to be pivotal, a state must, at a minimum, be physically impressive, have a large population, be strategically located, and possess economic power. In addition, a pivotal state will have the “capacity to affect regional and international stability”. Its collapse would result in “transboundary mayhem”, but its prosperity and stability “would bolster its region’s economic vitality”. (...) To be a middle power, in addition to size, population, and geostrategic location, a state must have middle-rank economic and military capabilities and emphasize multilateral diplomacy and involvement in international organizations. Furthermore, a middle power could become active in second-order issues such as peacekeeping and peacemaking operations. Being a “good international citizen” and complying with the general interests are also regarded as key behavioral patterns of middle powers. In world affairs, middle powers act as catalysts, facilitators and managers (Özkan: 2006: 80).

O que os diferencia das demais é a capacidade deste ator em atuar em simultâneo na região e no mundo. Difere da potência regional que está imbricada em aspectos regionais e da potência média que se volta ao nível internacional como ambiente prioritário. Este conceito é relevante para dar conta da variedade de aspectos que podem ser levados em conta na análise e categorização de países nas relações internacionais.

Assim, estados que dão a mesma importância aos níveis regionais e globais podem ser inseridos nesta categoria. Todavia, ao analisarmos o caso do Brasil, vemos que no decorrer do século XX ele passa de uma atuação mais regional nos anos 80 e 90 para uma atuação mais global a partir dos anos 2000, não há equilíbrio de relevância na política externa brasileira entre a região e o mundo. A medida que seu poder aumenta há um “descolar” da região em direção ao mundo.

## **2.5. Potências Menores: nem médias, nem intermediárias?**

Conforme Keohane (1969) as potências menores ou pequenas potências são aqueles estados com atuação limitada tanto internacional, quanto regional. São estados com baixa capacidade material para efetivar sua política externa. Dependem de outros atores com maior poder para uma atuação global. Estes atores se adequam com precisão ao conceito de “cordeiro” utilizado por Schweller (1994). Configuram-se como “presas” das grandes potências ou de potências regionais. No entanto, podem afetar o equilíbrio regional e são

cruciais em políticas de alianças ou de equilíbrio de poder regional. Pode-se citar o caso da inserção do Uruguai e do Paraguai na balança de poder regional sul-americana, em especial, com relação ao MERCOSUL.

Estados desta categoria de potências apenas podem afetar o sistema internacional se estiverem em um conjunto grande de alianças, as quais se rompem quando uma delas sai. Por isso, podem afetar de uma forma muito específica, que é a desestabilização local de um ator regional. Por exemplo, pode-se citar o caso da Bolívia ou do Paraguai e suas relações com o Brasil. Uma crise política grave na Bolívia pode arrastar os vizinhos, em especial o Brasil, para um cenário regional complicado. Neste exemplo não afetaria o sistema como um todo, porém o agravamento da situação pode levar a intervenção de potências extra regionais, para a resolução do conflito, como foi o caso das intervenções na América Latina, Ásia e África durante a Guerra Fria. Portanto, não dispõe de capacidades para alterar a estrutura internacional, mas podem envolver as grandes potências e/ou regionais em conflitos ou guerras.<sup>12</sup>

## 2.6. Relação entre os conceitos: Resumo Analítico

**Quadro 5. Utilizando as categorias**

	SUPER	GRANDE	MEDIA	REGIONAL	PIVOTAL	EMERGENTE	MENORES
<b>EUA</b>	X						
<b>CHINA</b>		X		X		X	
<b>RUSSIA</b>		X				X	
<b>INDIA</b>		X	X	X	X	X	
<b>JAPÃO</b>		X		X			
<b>ALEMANHA</b>			X	X			
<b>INGLATERRA</b>		X					
<b>FRANÇA</b>		X					
<b>ITÁLIA</b>			X	X			
<b>BRASIL</b>			X	X	X	X	
<b>AFRICA DO SUL</b>			X	X	X	X	
<b>TURQUIA</b>			X	X	X	X	
<b>MÉXICO</b>			X	X	X		
<b>ARGENTINA</b>			X	X			
<b>QUÊNIA</b>				X			X

Elaboração do autor.

<sup>12</sup> A Guerra Local como forma de alteração do equilíbrio internacional foi o argumento desenvolvido por José M. Martins (2008).

O quadro 5 permite verificar as aplicações das categorias debatidas no decorrer do capítulo a alguns estados do atual sistema internacional. Algumas conclusões podem ser tiradas deste quadro. Por exemplo, notam-se importantes semelhanças e diferenças entre os conceitos, conforme foi destacado teoricamente. Os conceitos de superpotência, grandes potências, potências médias e pequenas (menores) potências são excludentes entre si. Apresentam uma rigidez maior, pois estão relacionados diretamente às capacidades materiais dos estados.

Por outro lado uma grande potência pode ser uma potência emergente, regional ou ainda um ator crucial, como é o caso da China. Contudo, uma grande potência não pode estar na mesma categoria de média ou pequena potência, esta inserção é restringida por critérios materiais. Portanto, as variáveis explicativas para a inserção de uma grande potência como potência regional se relaciona com o cumprimento dos critérios apresentados por Nolte (2010) ou Flandes e Nolte (2010). A inclusão dentre as emergentes se relaciona diretamente com crescimento econômico e incremento de suas capacidades materiais.

As superposições conceituais ou de uso aumentam no caso dos conceitos de potências médias, regionais e cruciais. No entanto, conforme tratou-se no decorrer do capítulo isto se deve a algumas imprecisões e equívocos nos usos destas categorias. Assim, conforme destacam Flandes e Nolte (2010: 6):

Before proposing a definition of regional power, it should be clarified that the label used depends on the topic one is interested in analyzing. Thus, the same state could be labeled differently, as great Power, middle Power or as regional Power. Therefore, these concepts are not mutually exclusive, in a certain way they can be complementary.

Afirmam, ainda, que os usos dos conceitos dependem dos objetivos das análises. Desta forma, como esta tese propõe uma análise estrutural, o conceito de potência média tradicional é mais usual. Embora, ao analisar as respostas destes estados as condicionantes estruturais pode-se separar a atuação entre regional e global, igualmente o conceito de potência média servirá para conduzir análise global, enquanto os de potências regionais, «pivotal» ou intermediárias podem responder melhor às questões regionais, principalmente aspectos sobre liderança, interdependência e segurança regional.

Por seu turno o conceito de potência regional é o mais abrangente e por isso o mais problemático deles com relação a sua aplicabilidade ao analisar os estados no sistema internacional (Gratius, 2007). Conforme já mencionado este conceito pode abarcar um

grande número de estado, contudo o critério diferencial é a inserção e o papel regional. Não se quer afirmar que por ser amplo é inválido, pois o conceito de potência média também é bastante amplo, inclusive pode conter número maior de estados. Todavia, a rigidez com critérios materiais do segundo conceito apresenta maior validade para esta tese e seus objetivos específicos.

Por outro lado o conceito de potência média crucial ou «pivotal» mescla aspectos de média e regional, o que o torna coincidente com o de potência média, porém exclui pequenas potências, mas mantém a relação entre regional-global.

No quadro abaixo insere-se a relação entre os conceitos e quais são as possíveis superposições.

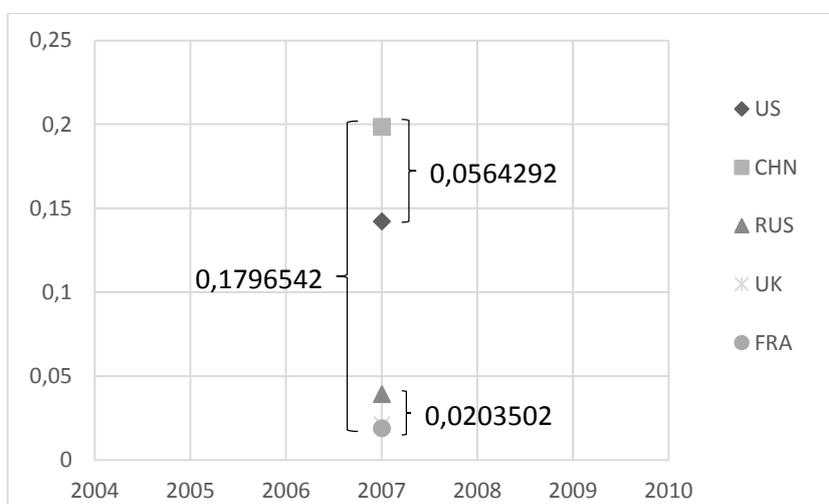
**Quadro 6. A Relação entre os Conceitos de Potências**

	Super	Grande	Media	Regional	Emergente	Menor
Super	X					
Grande		X		X	X	
Media			X	X	X	
Regional		X	X	X	X	X
Emergente		X	X	X	X	
Menor/peq				X		X

Elaboração do Autor.

Como forma de identificar a distribuição de capacidades atuais e visualizar de forma mais nítida o espaço que ocupam as principais categorias no sistema internacional insere-se os seguintes gráficos:

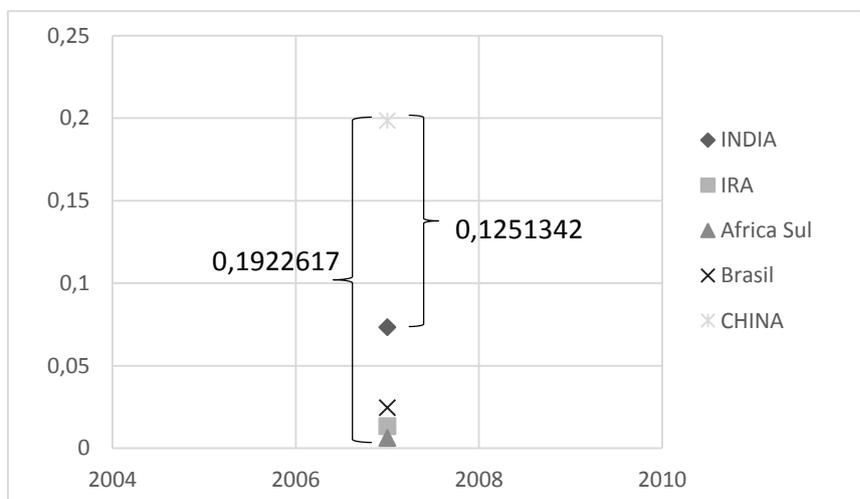
**Gráfico 4. Grandes Potências (CINC)**



Elaboração do autor.

A partir do gráfico 4 é possível visualizar a diferença de capacidades entre as grandes potências atuais. Estes valores correspondem aos índices de capacidades nacionais fornecidos pelo CINC do Correlates of War (COW). É possível notar que dentre as grandes potências existem diferenças de capacidades relevantes que conferem um distanciamento considerável entre os que detêm mais e os de menor poder nesta categoria. Embora, deve-se considerar que este índice fornece um retrato estático e que dá peso demasiado aos fatores materiais de poder, não considera o prestígio ou o posicionamento na governança mundial, o que faria crescer relativamente o poder de França e Inglaterra, por exemplo.

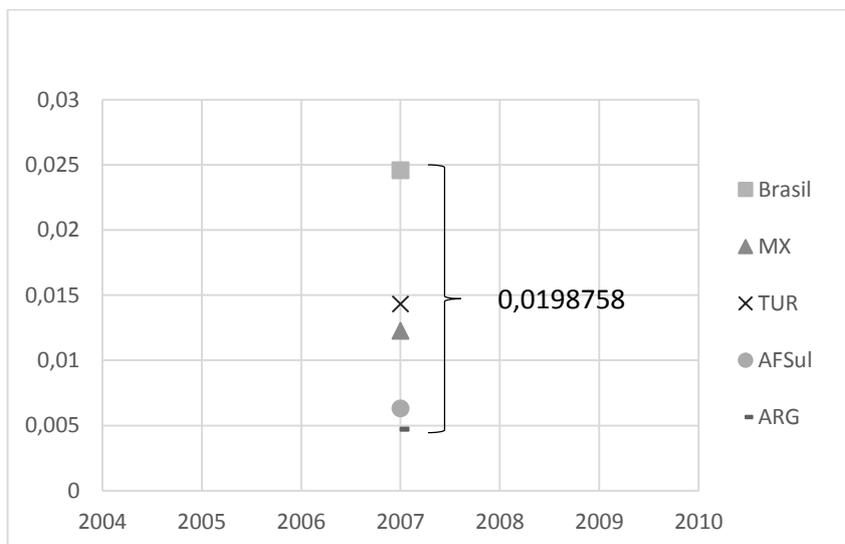
**Gráfico 5. Potências Regionais (CINC)**



Elaboração do autor.

As diferenças de poder entre potências regionais como fica demonstrado superam as diferenças entre as principais grandes potências, portanto, o distanciamento entre os atores conferem distintas implicações sistêmicas a cada uma das potências regionais. Logo trata-se de um conceito de pouca relação com o nível sistêmico e não oferece proveito para esta tese. O contrário ocorre com o conceito de potências médias, pois como fica demonstrado no gráfico abaixo as diferenças de poder entre estes atores são pequenas e as implicações sistêmicas podem ser semelhantes entre estes atores, assim uma condicionante estrutural forte pode conduzir a práticas semelhantes ou políticas externas com objetivos próximos.

**Gráfico 6. Potências Médias (CINC)**



Elaboração do autor.

As diferenças de poder entre as potências médias escolhidas e entre as potências regionais é dez vezes menor. Menores diferenças entre as potências médias se deve a proximidade de capacidades que detêm, em contraste com as diferenças entre as potências regionais, que podem conter atores com variação muito grande de poder. Enfim, como demonstra-se o conceito de potências médias adapta-se melhor aos objetivos analíticos propostos nesta tese, qual seja, avaliar os efeitos de limitadas capacidades materiais na política internacional de atores médios do sistema internacional. Como o posicionamento mediano é entendido como intermediário os termos potência média ou intermediária são intercambiáveis e serão utilizados de forma semelhante no decorrer da tese referindo-se prioritariamente ao posicionamento estrutural destes atores.

## **2.7. As Estratégias das Potências Médias-Intermediárias**

Após as definições conceituais e as possíveis semelhanças e diferenças entre eles pode-se inserir as possibilidades de ação das potências médias que são elaboradas pelos principais autores. Assim, quais as opções de atuação externa que detêm os atores que se inserem nesta categoria? Assim, o enfoque analítico centrar-se-á nas implicações de determinadas capacidades materiais no sistema internacional. Portanto, pode-se definir que ao analisar questões regionais serão cotejados aspectos de potências médias com potências

regionais, pois assim uma maior abrangência das condicionantes e contradições pode ser alcançada. Por outro lado, ao analisar a política internacional iremos nos deter à categoria de potências médias, pois se refere diretamente a este nível analítico. Mas, alguns aspectos derivados dos conceitos de potência regional serão considerados. Deste modo, reafirma-se que os conceitos são importantes por várias razões; porém, um aspecto primordial do debate conceitual é sua operacionalização, desta forma, o objetivo da tese é prioridade neste sentido.

Por fim, cabe mencionar quais são as possibilidades de atuação internacional das potências médias. Assim, como demonstrou-se a partir das definições conceituais, e, também, pelos exemplos de alguns casos, as alternativas destes atores são restritas por diversas razões. Ao nível internacional as limitadas capacidades impõem condicionantes importantes, ou seja, dependem de oportunidades estruturais e/ou de alianças de poder para conquistarem espaço na arena internacional. Logo, as coalizões de poder, a formação de grupos de pressão em organismos internacionais, as alianças ad hoc, podem ser formas de atuação das potências médias. O objetivo principal é participar das definições internacionais relevantes, contribuir para a estabilidade internacional, manutenção da paz, dentre outros aspectos. Ao nível regional, podem atuar como catalisadores dos interesses de outras grandes potências, como estabilizadores políticos e de segurança da região, como promotores do desenvolvimento econômico e social, ou ainda como líderes regionais.

Igualmente, a ausência de poder ao nível internacional pode conduzi-las a práticas de «soft balance», de alianças temporárias, ou ainda, passar a atuar como “chacais”, “cordeiros” ou “avestruzes” no sistema internacional (Schweller, 1998). Atualmente as práticas dos “chacais” refere-se ao fazer “sangrar” o líder na busca de objetivos limitados e dentro da ordem internacional.

Contudo, a estratégia dos chacais é mais nítida com estados que detêm menos poder e estão em posições intermediárias na estrutura do sistema internacional, pois oscilam entre o “leão” e o “lobo” em busca de ganhos relativos. Assim, tanto numa perda de poder do “leão”, quanto num ganho de poder do “lobo”, ele pode conseguir alguma posição de poder. De forma mais objetiva utilizamos o Brasil como exemplo, a aliança dele com os BRICS configura-se como grande oportunidade de integrar a política internacional de forma distinta, aliando-se, mesmo que seja incipientemente ou «ad hoc» à China. Por outro lado, quando se consideram as relações regionais e a importância da hegemonia regional dos EUA sobre a América Latina, o relacionamento prioritário do Brasil com ele adquire proeminência. Além

disso, quando considera-se a inserção em organismos multilaterais e em estruturas de coordenação econômica global (G20, OMC e FMI) o país depende das “brechas” e oportunidades dos EUA e das economias mais desenvolvidas. Portanto, nota-se que as alternativas de atuação internacional das potências médias respondem aos incentivos e constrangimentos estruturais em função da emergência de atores interessados em revisar a ordem internacional.

Em suma, o posicionamento estrutural ao nível mediano ou intermediário condiciona a atuação internacional destes atores. As opções de atuação das potências médias são quando atuam sozinhas limitadas ao nível regional e para atuar ao nível global dependem de parceiros com poder equivalente e mesmos interesses, ou de parceiros com maior poder e interesses revisionistas ou ainda de parceiros com maior poder defensores do «status quo». Correspondem tanto a atores com objetivos revisionistas limitados e que desejam mudanças dentro da ordem internacional ou mudanças no regime internacional; quanto aos atores que atuam em defesa do «status quo» e que aceitam limitado revisionismo ou ainda podem agir com indiferença. Quando atuarem com objetivos revisionistas limitados, os atores médios, serão “chacais”, quanto atuarem com indiferença serão “avestruzes” à espera das definições de poder. Por outro lado quando atuarem em benefício do «status quo» podem configurarem-se como “pombas” na mediação dos interesses entre os atores revisionistas e os não revisionistas (Schweller, 1998).

Objetivos pragmáticos de desenvolvimento e de mudanças limitadas são os que podem almejar estes atores. Resta compreender como atua sobre estes atores o sistema internacional, pois a forma como respondem aos desafios e oportunidades estruturais são distintas. Pretende-se, a partir do caso brasileiro analisar como um ator mediano com relevância regional responde no decorrer do século XX às mudanças na distribuição de capacidades e ao incremento de suas capacidades materiais.



## **PARTE II**

### **ESTUDO DE CASO**

## Capítulo 3

### Análise de Política Externa: Brasil de Cordeiro a Chacal

**Jackals** are states that will pay high costs to defend their possessions but even greater costs to extend their values. Like wolves, jackals are dissatisfied powers, but they value their possessions and so as expanders they tend to be risk-averse and opportunistic. To use a biblical metaphor: the jackal trails the lion to scavenge the scraps it leaves behind. While jackals are often found trailing wolves (**revisionist** leaders), they will also trail lions (**status-quo** leaders) who are on the verge of victory (Schweller, 2004).

O objetivo desta parte da tese é analisar a partir das mudanças estruturais as práticas de política externa do Brasil em quatro períodos distintos. As divisões dos períodos referem-se às mudanças na distribuição de poder ao nível sistêmico. Deste modo, o primeiro período será da crise de 29 até meados dos anos 70, no qual ocorre a transição da multipolaridade para a bipolaridade, depois se aborda o período dos anos 70 até o final dos anos 80, que é marcado pelo equilíbrio de poder entre duas superpotências. O terceiro momento é caracterizado pelo “momento unipolar” dos EUA que se estende até o início dos anos 2000, que após a emergência chinesa apresenta um cariz transicional para uma nova multipolaridade. Portanto, a variável principal não é a política externa brasileira de cada período, mas sim as mudanças na distribuição de capacidades ao nível sistêmico. O que se pretende é avaliar como estas mudanças afetam a política externa de uma potência média. Além disso, serão considerados os possíveis incrementos de capacidades do Brasil no decorrer de cada período, pois pretende-se avaliar se há uma relação entre maior ativismo internacional e maiores capacidades. O objetivo, afinal, é relacionar os efeitos restritivos e permissivos do sistema internacional com as ambições da política externa brasileira.

Ao analisar este relacionamento é possível avaliar se o Brasil responde aos incentivos por equilíbrio (Waltz, 1979), aos imperativos das ameaças (Walt, 2009), senão pelo

equilíbrio dos interesses (Schweller, 1998). Conforme estabelecido na primeira parte desta tese a cada configuração estrutural correspondem alternativas estratégicas aos estados. Por exemplo, no momento unipolar as alternativas de balanço são de difícil implementação, o que faz emergir as ações “brandas” (Schweller, 2004; Wohlforth e Brooks, 2006).

Para analisar política externa, entretanto, deve-se considerar que muitos estudos contemporâneos baseiam-se nos trabalhos de Robert Putnam (1988) sobre o “jogo de dois níveis”, que aborda a relação entre a diplomacia e a política doméstica. Esta abordagem representa um marco nos estudos que dão peso significativo ao ambiente interno nas decisões sobre política externa. Por outro lado, a abordagem neorrealista (Waltz, 1979) considera a política externa uma política do estado, mas que se relaciona prioritariamente com a estrutura do sistema internacional. Isto se dá em função de sua posição de poder, logo, de suas capacidades materiais. Todavia, para o realismo neoclássico (Schweller, 1994; Rose, 1998; Zakaria, 2008; Wohlforth e Brooks, 2008), o ambiente interno também é relevante para a definição da política externa. Assim, as análises que se baseiam prioritariamente no ambiente interno dão peso maior à burocracia do estado, forma de governo, lideranças políticas, coligações partidárias, interesses de classes, coesão social e grupos de pressão. Estas análises recebem um contributo significativo dos trabalhos de Graham Allison (1969).

Os trabalhos de Hans Morgenthau, Martin Wight e Edward H. Carr representam os primeiros estudos realistas para perceber o comportamento dos estados no cenário internacional. Entretanto, foi o realismo estrutural que conferiu maior poder explicativo ao sistema internacional, tornando-o ator principal deste relacionamento. Apesar disto considera-se que as abordagens do realismo neoclássico são as mais coerentes com as hipóteses a serem testadas por esta tese, pois a principal delas questiona se o Brasil é condicionado pelo sistema internacional a atuar conforme a estrutura constrange, isto é, se adota estratégias de balanço ou reboque com objetivo de buscar segurança ou poder, ou efetua balanço interno por meio do incremento de suas capacidades. A implementação de uma política externa ocorre pela mediação entre os efeitos estruturais e as ambições dos estados. Compreender este “diálogo” entre estrutura e atuação de atores médios é a intenção principal desta parte. Pretende-se interpretar que fatores tem maior relevo no estudo de atores com poder limitado no sistema internacional.

Esta análise será realizada a partir do realismo neoclássico, isto é, das definições de Schweller (1994, 1998, 2004), o qual define a estrutura do sistema internacional como variável independente e que influencia diretamente os estados. Como intervenientes estão aspectos internos, principalmente as percepções de poder e sobre a estrutura, as capacidades materiais e as preferências estratégicas. Logo, como variável dependente está a sua política externa.

O relacionamento entre o sistema internacional e a política externa dos estados por vezes é suficiente para dar conta das suas principais posições e escolhas como demonstrou Amorim Neto (2011) para o caso brasileiro. Ao analisar as determinantes da política externa brasileira no período de 1945 até 2008, ele encontrou como principal fator uma variável de poder neorrealista, em especial no relacionamento com os EUA. Assim, esta análise considera que o estudo de Hirst (2009) oferece a base de sustentação para a análise das relações entre Brasil e Estados Unidos ao longo do século XX. Porém, de forma adicional considera-se a distribuição de poder relativo ao nível sistêmico e não apenas a força do ator mais relevante para o contorno geopolítico brasileiro.

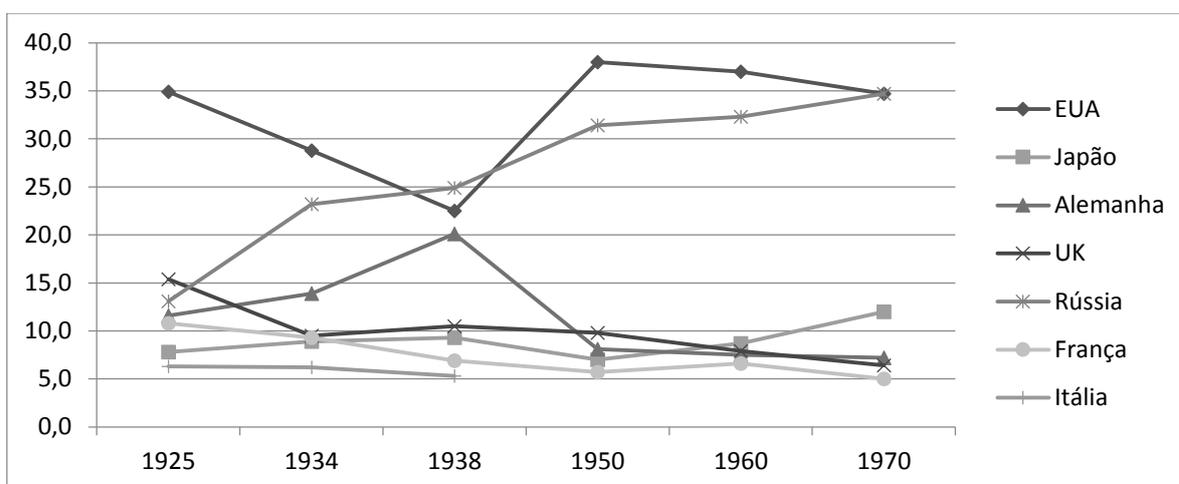
Desta forma, pretende-se verificar a relação que o Brasil mantém com os EUA em âmbito hemisférico (Hirst, 2009) e como responde aos contornos estruturais no decorrer do século XX e ainda como responde à transição da multipolaridade para a bipolaridade no pós-guerra, à consolidação da bipolaridade nos anos 70, à emergência da unipolaridade nos 90 e 2000 e à nova distribuição de capacidades com a emergência chinesa.

### **3.1. As Mudanças Estruturais e a Política Externa Brasileira**

#### **3.1.1. Da Multipolaridade a Bipolaridade (1929-1970): o «*bandwagoning*» do Cordeiro**

O primeiro período a ser analisado compreende o entre guerras, a crise econômica do final dos anos 20 e se alarga até a crise dos mísseis de Cuba. Ele apresenta o seguinte quadro de distribuição de capacidades:

**Gráfico 7. A distribuição de capacidades entre 1925-1970, dados CINC (COW)**



Adaptado de Randall Schweller (1998: 52).

É possível notar que durante todo o período, com exceção do período da crise econômica de 29 até o início da Segunda Guerra Mundial, o ator com maiores capacidades é os Estados Unidos. Desta forma, o período é marcado por uma tendência unipolar do final da Primeira Guerra, por uma multipolaridade do entre guerras, uma tripolaridade do imediato antecedente à Segunda Guerra e pela transição para uma bipolaridade que irá se consolidar no decorrer anos setenta. Logo, as dinâmicas estruturais prioritárias do período de 30 até 70 são de transição de uma multipolaridade desequilibrada para uma bipolaridade desequilibrada em prol dos EUA. Assim, como se dá a política externa brasileira em função desta distribuição de capacidades?

No período em destaque três abordagens são principais: a primeira afirma que ele é marcado pela “autonomia pela dependência”, a segunda de que é o período do “americanismo” da política externa e a terceira dá conta de que é a fase do alinhamento com os EUA. Foi o trabalho de Gerson Moura (1980) que afirmou que ele se caracteriza pela “autonomia pela(na) dependência”, na qual articula sua inserção internacional pela ligação preferencial com os Estados Unidos, mas com relacionamentos importantes com a Alemanha no período que antecede a Segunda Guerra. Apesar desta aproximação com a potência emergente europeia, a diplomacia de Getúlio Vargas (1930-1945), capitaneada por Oswaldo Aranha, é caracterizada por uma aproximação maior aos EUA (Hirst, 2009), que passa a figurar como principal financiador da economia brasileira suplantando a Grã-Bretanha. Assim, os recursos para o desenvolvimento pela substituição das importações são oriundos daquele país, principalmente após um conjunto de acordos e barganhas políticas feitas no

período do entre guerras e do início da Segunda Guerra. A barganha de Vargas encontra justificações, também, na variável estrutural, porque como o gráfico acima demonstra no período do entre guerras a Alemanha emerge como grande potência. O Brasil apresenta no decorrer do século XX uma leitura correta da distribuição de poder ao nível sistêmico e em coerência com as mudanças almeja conciliar o fim último de sua diplomacia, a autonomia, com as “permissões” estruturais. Neste caso, o país aproveita-se da emergência de um ator revisionista (Alemanha) para diminuir sua dependência com relação aos EUA ou ainda para barganhar posições de poder junto ao ator dominante no hemisfério.

Do mesmo modo, segundo Pinheiro (2004) o americanismo baseia-se na ideologia dos principais expoentes da política externa brasileira do início da vida republicana do país – o Barão do Rio Branco e o Chanceler Osvaldo Aranha. Este período é considerado por Hirst (2009) de alinhamento com os Estados Unidos e significa uma adesão aos ditames de Washington para a região, principalmente representados pela política da Boa Vizinhança e pelos investimentos oriundos daquele país (Hirst, 2009: 25-34).

As mudanças introduzidas na política externa norte-americana tiveram importantes implicações para a América Latina, ao abrir caminho para a “política da boa vizinhança” – um novo estilo de relacionamento que passou a valorizar o diálogo político com os países da região. Pretendia-se reforçar a presença dos Estados Unidos na área, por meio de vínculos econômicos, culturais e militares, assim como de frequentes encontros regionais. Tanto o secretário de Estado Cordell Hull como o subsecretário para Assuntos Americanos Sumner Welles pregavam a substituição de práticas intervencionistas pela negociação diplomática. De fato, durante a década de 30, o governo norte-americano formalizou acordos de comércio recíproco com 11 países latino-americanos (Hirst, 2009: 26).

Para Cervo e Bueno (2003) esta é a fase que inaugura o “paradigma desenvolvimentista”, que se caracteriza por vincular os interesses internacionais ao desenvolvimento nacional. O objetivo final da política externa era o de desenvolver o Brasil. Aqui é interessante destacar que o desenvolvimento é uma das principais ambições que irão nortear as suas relações internacionais, pois assim como a soberania e a autonomia, ele irá se consolidar como “tradição” da sua política externa.

Vizentini (1994) configura o momento da diplomacia de Vargas como “diplomacia pendular”, que oscilava entre Washington e Berlim, mas que também era orientada pelo interesse maior do desenvolvimento. Porém, deixa claro que o objetivo era relacionar-se com

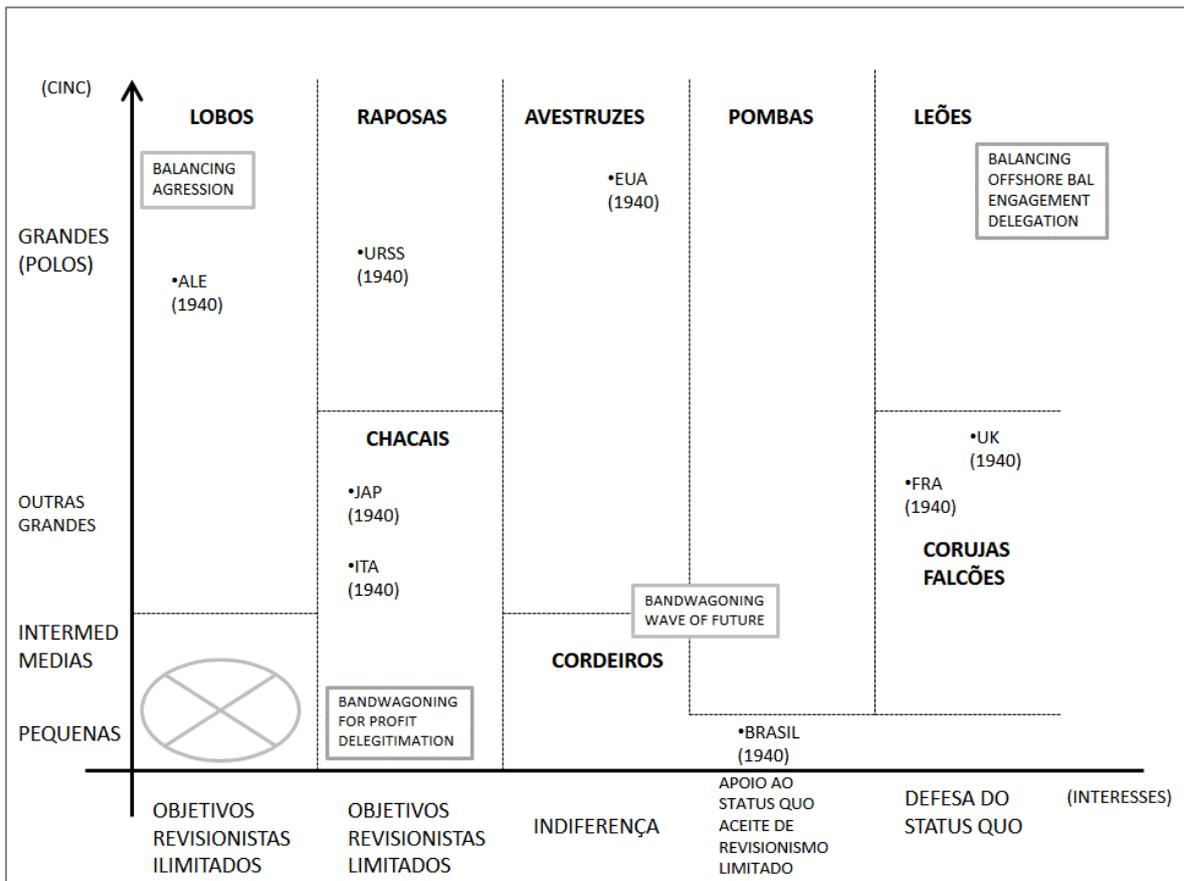
os EUA de forma diferente, não tão ligado quanto o período do Rio Branco, que foi marcado pela “Aliança não-escrita” de ligação direta com os EUA. Assim,

a partir da missão do chanceler Oswaldo Aranha a Washington, em 1939, o “jogo duplo” do governo Vargas iniciava sua contagem regressiva e procurava assegurar uma agenda de negociações bilaterais que atendesse a seus interesses de desenvolvimento econômico. Em troca, o Brasil abria mão do comércio de compensações com a Alemanha, adotaria uma política cambial liberal e retomaria o pagamento da dívida externa – suspenso desde a decretação, em 1937, do Estado Novo (Hirst, 2009: 29).

As ligações prioritárias com os Estados Unidos conduziram a assinatura dos “Acordos de Washington” em 1941, que previam empréstimos para criação da Companhia Siderúrgica Nacional, para a aquisição de material bélico e configuraram o país ao status de “poder associado”, o qual se beneficiaria desta posição para angariar mais poder no sistema internacional (Hirst, 2009). Consequentemente, a diplomacia do período tem como continuidade as relações prioritárias com os EUA e um pequeno período de “jogo duplo” pela ascensão alemã. As relações de ligação, alinhamento ou de seguir a grande potência que se consolidaram no pós-Guerra podem ser consideradas em termos realistas como de «bandwagoning» clássico, no qual o ator com menor poder segue um dos polos de poder mundial. Pelas capacidades materiais que o Brasil detinha caberia a ele, segundo Schweller (1998), um conjunto limitado de ações e que são características dos “cordeiros” do sistema internacional.

Nesta fase de alinhamento coincidem um maior protagonismo dos Estados Unidos no mundo com uma limitação grande de poder do Brasil. O gráfico abaixo demonstra o seu posicionamento de poder e os seus interesses nos anos quarente do século passado. Nele também é possível identificar que os Estados Unidos adotava uma posição de “indiferença” ao que se passava na Europa, pois o ano em questão, 1940, antecede os ataques japoneses a base aérea de Pearl Harbor (Schweller, 1998). Estabelece-se a Alemanha como ator revisionista principal, a União Soviética como revisionista com interesses limitados e entre os principais defensores do «status quo» a Grã-Bretanha e a França. Além disso, é possível notar a inserção do Japão e da Itália como “chacais” à espera dos lucros do conflito europeu a ser capitaneado pela Alemanha nazista. As práticas destes atores neste caso eram de «bandwagoning for profit» com objetivo de pilhagem dos lucros da guerra (Schweller, 1998).

**Gráfico 8. O Brasil no “Jogo de Poder” dos anos 40**

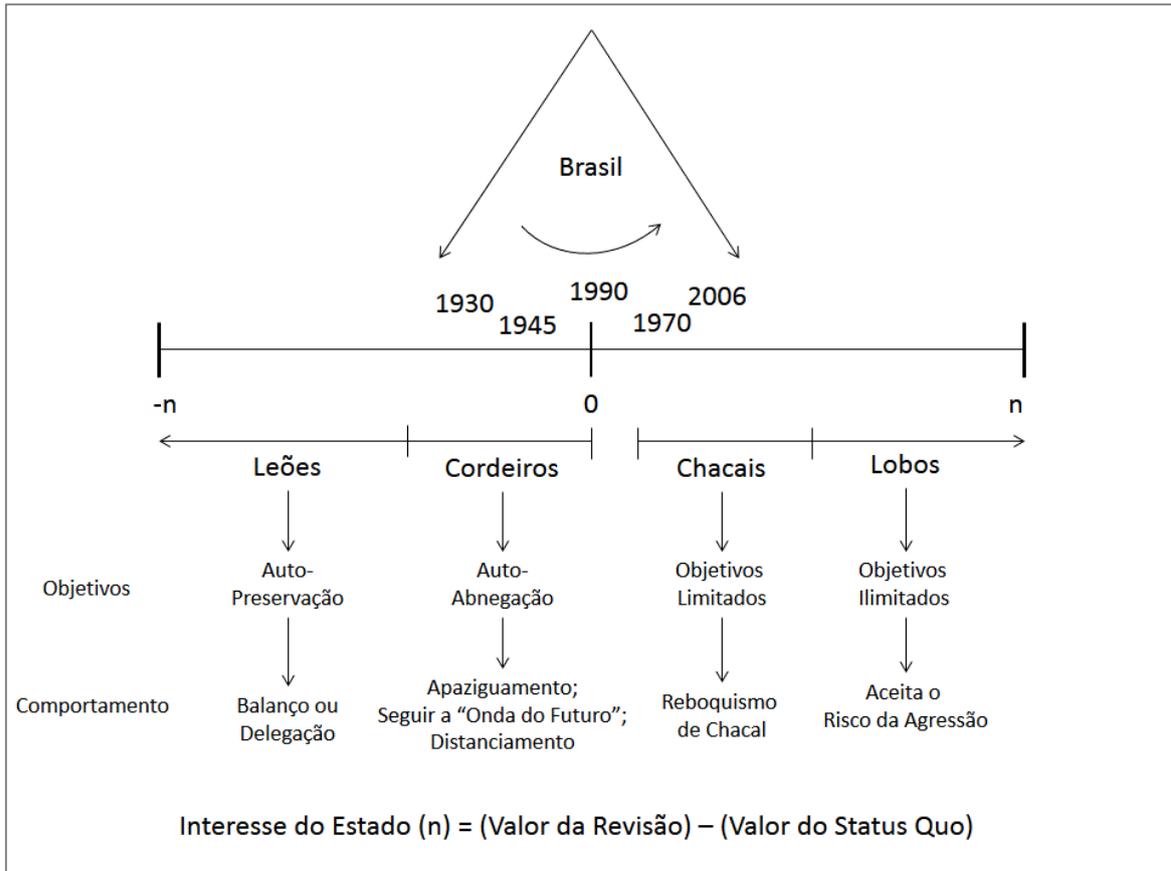


Adaptado de Randall Schweller (1998: 74).

Deve-se identificar que o eixo Y do gráfico representa o poder crescente dos atores em função de suas capacidades. As pequenas potências, médias ou intermediárias ocupam a posição interior no gráfico, pois suas capacidades materiais estão em posição mediana no índice do CINC. As outras grandes potências são os atores que não apresentam tantas capacidades, porém ocupam ainda estruturas de poder que os confere protagonismo mundial e detém capacidade militar relevante. Por outro lado, as grandes potências com elevadas capacidades materiais e protagonismo militar posicionam-se na parte superior do gráfico. Nos anos 40 o tamanho dos exércitos e a capacidade combatente da Alemanha elevam-na como pólo de poder revisionista, que adotou práticas ilimitadas e agressivas de incremento de poder, principalmente pela via da conquista territorial.

Com relação ao eixo X adapta-se a teorização de Schweller (1994: 100), assim:

**Figura 2. O Brasil e os Interesses do Estado**



Adaptado de Schweller (1994).

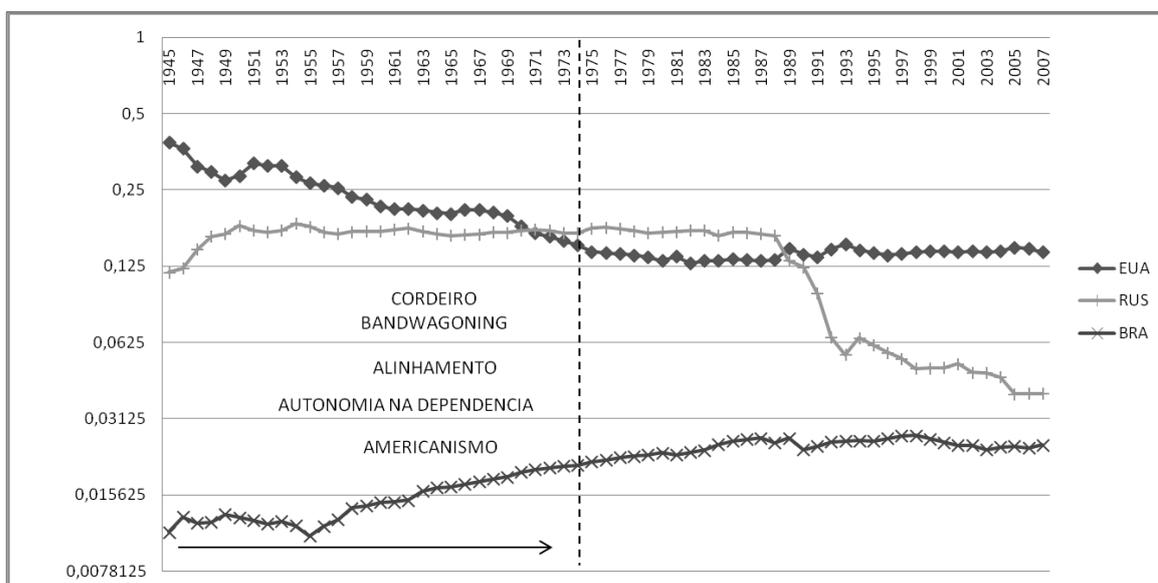
Observa-se que esta correlação de interesses, comportamentos e objetivos se apresenta invertida no gráfico 8, pois os “lobos” estão colocados à esquerda e os “leões” à direita. Desta forma, os atores mais revisionistas posicionam-se no quadrante superior esquerdo do gráfico. O posicionamento do Brasil no quadro de “interesses” dos estados está definido no topo do gráfico acima partindo de uma ligação maior com o «status quo» para um nível limitado de revisionismo. Com relação às tipologias utilizadas no gráfico retomam-se as definições inseridas na primeira parte da tese, em que foram detalhados os conceitos de cada uma delas.

Logo, pela distribuição de capacidades tendentes ao protagonismo norte-americano e as limitações de poder do Brasil a adoção do «bandwagoning» de “cordeiro” no sistema internacional encontra suas condicionantes ao nível estrutural. O país teve alguma margem de escolha internacional quando da emergência alemã no cenário internacional com uma atuação que se expandia até a América Latina, assim, não é possível afirmar que as pequenas

potências não têm margem de escolha em sua política externa; todavia, estas escolhas são dependentes dos polos de poder, isto é, das grandes potências e das “permissões” sistêmicas.

No caso do Brasil quando há uma queda no poder relativo dos Estados Unidos e um crescimento da Alemanha ocorreu a “barganha” do Vargas, mas quando recrudescer o poder norte-americano em detrimento do alemão no pós-guerra ele retoma a política de alinhamento ou americanismo. A forma prioritária, portanto, é o reboquismo às grandes potências para garantir sua segurança e algum benefício de poder ou lucros. Cabe destacar que este «bandwagoning» está relacionado com a impossibilidade de realizar o balanço contra o ator mais poderoso, a inviabilidade de alianças para equilíbrio e a proximidade geográfica com o ator mais poderoso. Estes critérios estão em acordo com os elencados por Walt (2009) para identificar a formação de alianças e a frequência de comportamentos de reboquismo no sistema internacional. Assim, o Brasil adotou prática de oposição quando foi possível estruturalmente.

**Gráfico 9. A Transição Estrutural e a PEB (1945-1970)**



Elaboração do autor (dados do CINC).

No entanto, ao final dos anos sessenta passam a coincidir fatores distintos, pois há o crescimento de capacidades do Brasil e por seu turno o equilíbrio de poder entre as grandes potências da Guerra Fria. Assim, os fatores sistêmicos que condicionam os atores com menor poder são distintos e, além disso, um grau maior de autonomia é conquistado por tal incremento de capacidades. Passa, então, a ocupar um posicionamento mediano no sistema

internacional principalmente pelos efeitos do processo de industrialização pela substituição de importações. É no período dos anos 60 e 70 que ocorreu o maior nível de crescimento de suas capacidades, representando quase a triplicação no índice composto de capacidades (CINC).

Apesar das mudanças ainda não serem nítidas e o equilíbrio ainda não tenha sido estabelecido ao nível estrutural, o Brasil já apontava para práticas distintas das adotadas no período Vargas. Chama-se a atenção para as primeiras tentativas de colocar em prática uma política externa independente, que visava um distanciamento da divisão ideológica da Guerra Fria e que em associação com países de mesmo porte passaria a atuar como ligação entre a periferia e o centro, entre o sul, o norte e o leste. Entretanto, cabe destacar que esta diplomacia ocupou um curto espaço temporal, o que não impediu de firmar raízes que serão recuperadas posteriormente nos decorrer dos anos setenta.

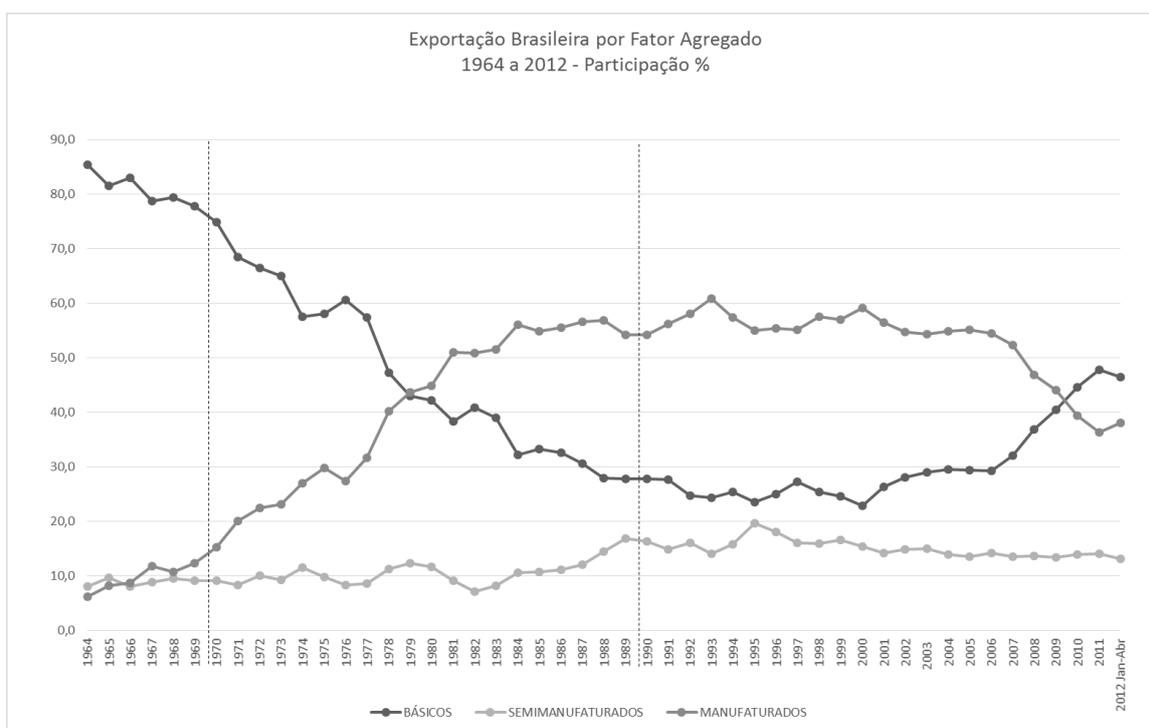
### **3.1.2. A Bipolaridade Equilibrada e a Transição de Cordeiro para Chacal (1970-1989)**

O início dos anos sessenta é reconhecido pelo período da Política Externa Independente e coincide com a percepção de que o equilíbrio de poder estava próximo, principalmente pela queda no poder norte-americano e pelo crescimento do poder Soviético. A percepção do aumento do poder soviético acompanha duas políticas principais – a espacial e a nuclear. A Crise dos mísseis de Cuba 1962 marcou o auge da instabilidade da Guerra Fria, após esta crise são deflagradas ações internacionais para conter a expansão ou proliferação das armas atômicas. A resolução das crises marcam a necessidade de entendimento entre as superpotências e o início das práticas de “distensão” ou *detente* que acompanham as negociações sobre armas nucleares. O crescimento no relacionamento diplomático e a percepção de equilíbrio de poder passa a ser mais nítida pelos outros atores, como as potências médias. Neste contexto foi firmado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas (TNP) em 1968 pelas potências do CS-ONU (EUA, URSS, China, França e Reino Unido). Durante os anos setenta ainda seria firmado o SALT-I, que previa o “congelamento” dos arsenais nucleares das superpotências.

Em paralelo a este processo de equilibração de poder no sistema internacional ocorreu a ampliação do crescimento econômico do Brasil. Ele foi baseado na transformação

da sua economia que passou a produzir bens de consumo não duráveis e intermediários, e que no decorrer dos anos setenta passaria a produzir bens de capital, completando o seu parque produtivo. A produção de manufaturas cresce e as suas exportações também crescem com relação aos dados do período anterior no qual a maioria das exportações estavam ligados aos produtos primários ou commodities. Para visualizar estes dados é importante avaliar o gráfico 10 que demonstra o crescimento das exportações de manufaturados e a queda dos básicos no decorrer desta década. Assim, a estrutura internacional apresenta um cenário de equilíbrio e o crescimento de poder do poder nacional altera a forma de inserção internacional, que passa a estar identificada com a de uma potência intermediária com interesses revisionistas limitados.

**Gráfico 10. Exportações do Brasil de 1964-2012**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (2012).<sup>13</sup>

Incrementos de capacidades materiais não justificam mudanças de posicionamentos em política externa quando levadas em conta sem as mudanças na distribuição ao nível estrutural. É o sistema internacional que apresenta oportunidades e desafios aos atores, em resposta a estas mudanças é que ocorrem as principais alterações na condução da política

<sup>13</sup> <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>, acessado em 14 de Abril de 2013.

externa de atores intermediários. Assim, que mudanças ocorrem na política externa brasileira no período dos anos 70 até o final dos anos 80 em adequação ao equilíbrio de poder?

Ao se analisar as teorizações principais sobre o período é possível identificar que há maior ênfase na busca pela autonomia e em práticas com objetivos revisionistas de influência terceiro-mundista. A transição da bipolaridade desequilibrada para a bipolaridade equilibrada coincide com a mudança de orientação da sua política externa, pois passa de uma prática nítida de “cordeiro” por meio do «bandwagoning» tradicional para a adoção de práticas de indiferença e de revisionismo limitado que compreende as estratégias dos “chacais” no sistema internacional.

Assim, a estratégia principal é marcada pela busca de “autonomia pela distância”. Segundo Vigevani e Cepaluni (2007: 283) ela consiste em: “uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional”. Neste período inicia-se a diversificação em “eixos” da política externa brasileira, que passou a orientar-se para outras regiões como as do “Leste” – Oriente Médio e do “Sul” – América Latina, África e Ásia do Sul (Vizentini, 2006; Pecequilo, 2008).

Segundo Hirst (2009) a partir dos anos setenta o Brasil passa a adotar uma política de “autonomia” com relação aos Estados Unidos. Ela viria acompanhada de maior ativismo internacional em defesa da não intervenção, da soberania dos estados, pela autodeterminação dos povos e pela resolução pacífica de controvérsias. Estas novas “bandeiras” da política externa são de orientação terceiro-mundista, pois “em busca de autonomia e universalismo, o novo projeto de política internacional do Brasil pressupunha o fim do alinhamento automático aos Estados Unidos, o abandono dos condicionamentos ideológicos impostos pela Guerra Fria e a identificação com o Terceiro Mundo” (Hirst, 2009: 48). No entanto, cabe destacar que nunca ingressou no movimentos dos não-alinhados.

A diversificação da política externa, o fim do alinhamento e um maior protagonismo levou Lima (2005) a marcar este período como o de “globalismo”. As oportunidades sistêmicas promovidas pelo equilíbrio de poder por um lado e o incremento de poder por outro são fatores que coincidem para permitir ações de abandono do «bandwagoning»

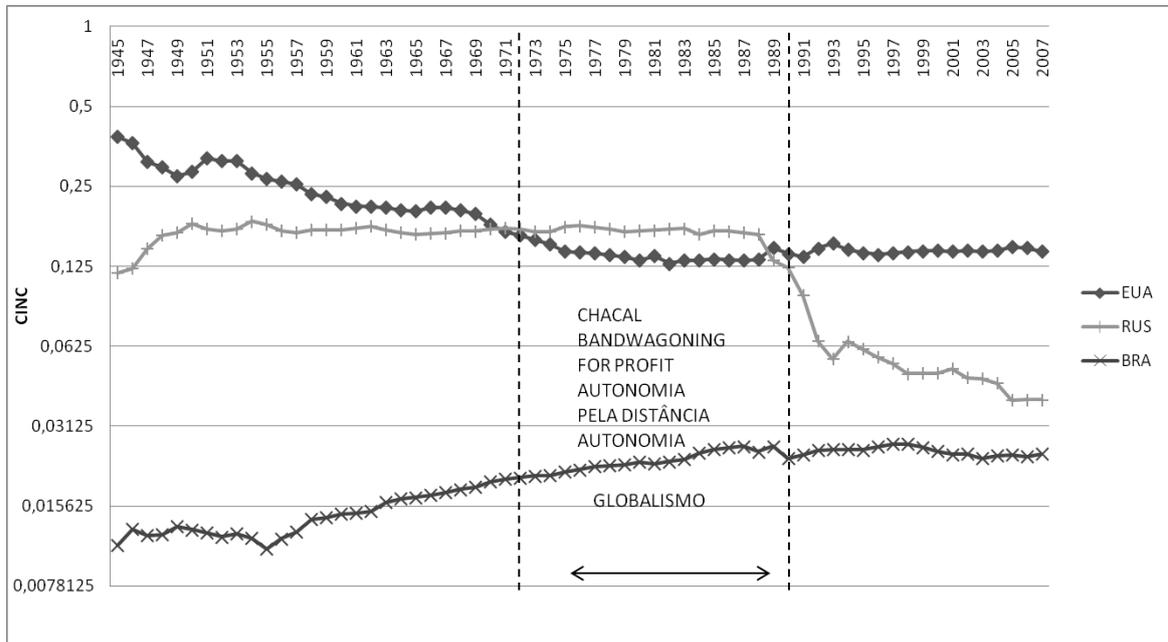
tradicional e a adoção de práticas menos voltadas ao «status quo». A atuação do Brasil em acordo com isto é identificada nas negociações sobre o Meio Ambiente (1972), no Gatt (1973) e sobre os direitos do Mar (1974). O projeto era assumir a liderança do “terceiro-mundo” na busca de tratamento “especial” pelos EUA (Hirst, 2009: 47).

Todavia, apesar da política externa deste período constituir-se por um distanciamento maior e uma prática revisionista limitada, os objetivos e as formas ainda relacionavam-se preferencialmente com a superpotência ocidental. De tal modo que o comportamento que se identifica é o de um revisionismo limitado à espera de lucros das possíveis mudanças na ordem internacional. Neste período ele passa a oscilar entre os interesses norte-americanos ao nível regional e os do rival representado pela potência do “Leste” ao nível mundial. O “embrião” do “chacal” que realiza um «bandwagoning for profit» reside aqui. E este comportamento consiste em ter como

the primary goal of jackal bandwagoning is profit. Specifically, revisionist states bandwagon to share in the spoils of victory. Because unlimited-aims revisionist powers cannot bandwagon (they are the bandwagon), offensive bandwagoning is done exclusively by lesser aggressors, what I call limited-aims revisionist states. Typically, the lesser aggressor reaches an agreement with the unlimited-aims revisionist leader on spheres of influence, in exchange for which the junior partner supports the revisionist leader in its expansionist aims. Just as the lion attracts jackals, a powerful revisionist state or coalition attracts opportunistic revisionist powers (Schweller, 1998: 72).

Como forma de evidenciar as ações do país na bipolaridade equilibrada e definir o estabelecimento da primeira fase de comportamento como *Chacal I*, veja-se o gráfico 11:

**Gráfico 11. A Bipolaridade Equilibrada e as Estratégias da PEB (1970-1989)**



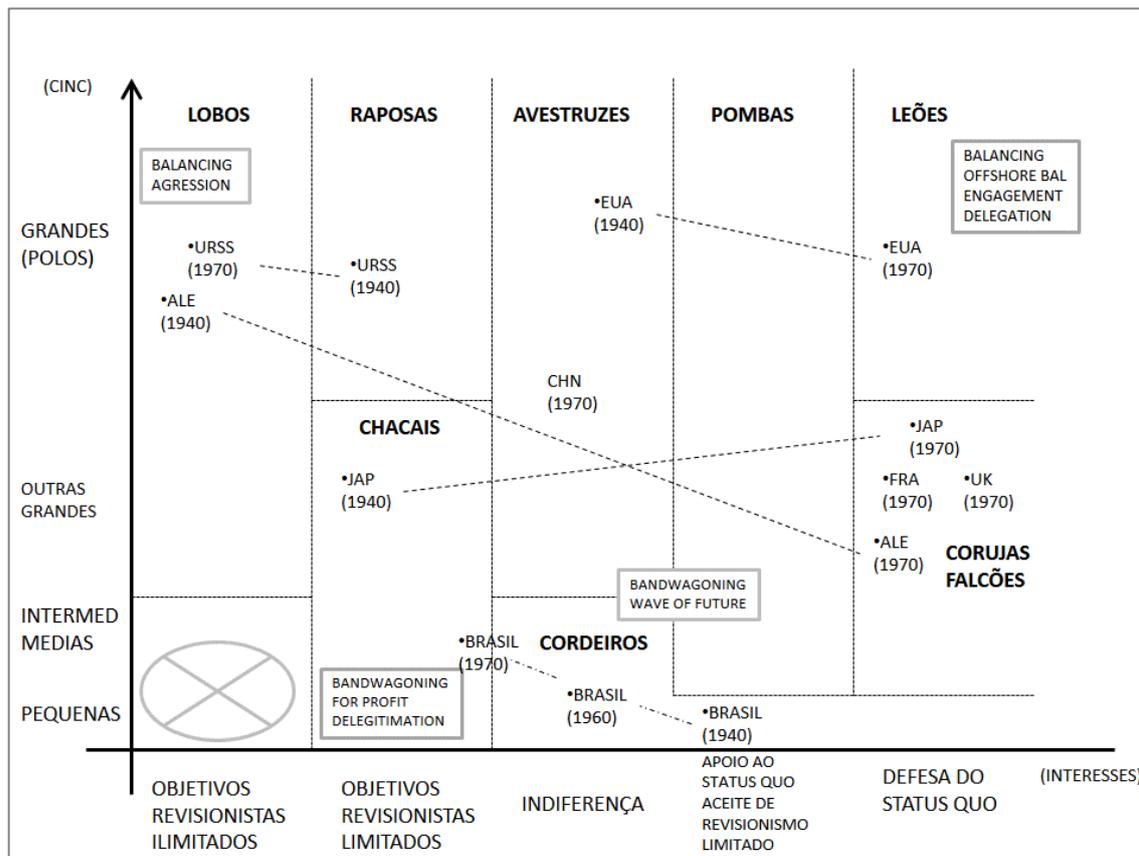
Elaboração do Autor.

Evidencia-se a correlação entre as mudanças estruturais, as mudanças no poder do estado e as adaptações da política externa. No entanto, as percepções de poder por si só não conduzem a estas mudanças, adicionalmente devem ser levadas em conta as preferências e prioridades ao nível nacional. Não obstante, o objetivo desta parte é demonstrar que os estados respondem aos efeitos estruturais em função de suas capacidades materiais. Desta forma, as preferências atuarão como intervenientes desse relacionamento entre estrutura-estado.

As respostas do Brasil até agora demonstram leituras positivas da distribuição de poder internacional e quando for possível distancia-se do exclusivismo das relações com o ator mais poderoso de seu hemisfério. Esta estratégia pode ser percebida quando leva-se em conta os pressupostos do realismo, pois mesmo que ele perceba os interesses do ator de maior relevo como benignos ele representa a sua maior ameaça a sobrevivência. Estas respostas, logo, são em função do elevado grau de ameaça externa. De tal modo que irá rivalizar com os Estados Unidos sempre que existirem os seguintes fatores: oportunidades estruturais, percepção de incremento de seu poder material, ambição por autonomia de atuação externa e a presença de um ator revisionista que se aproxime da América Latina.

Em função da equilibração de poder e do incremento de suas capacidades ele passa a atuar de forma distinta no jogo de poder dos anos 70-80, desta forma é necessária a elaboração de novo gráfico que atualize a atuação do Brasil e também dos principais atores. No gráfico 12 demonstra-se as modificações que ocorreram no período posterior a Segunda Guerra e após a estabilização da Guerra Fria. Cabe destacar as principais mudanças de categorias que acompanham os interesses e a distribuição de poder relativo. Assim, os EUA modificam sua posição de indiferença para assumir o protagonismo da nova ordem e atuar definitivamente em prol do «status quo». Por outro lado há mudança de posicionamento da União Soviética que passa de “raposa” a “lobo”, pois deixa sua posição de “espera” pela nova ordem para um posicionamento expansionista com objetivos revisionistas ilimitados. A queda no poder da Alemanha e sua divisão político-territorial conduzem ao posicionamento da Alemanha Ocidental ao lado dos defensores do «status quo». O mesmo ocorre com Japão que passa de “chacal” a “coruja”, que pretende ser vigilante asiático pela ordem estabelecida na ligação direta com os Estados Unidos após a derrota na guerra.

**Gráfico 12. O Brasil no “Jogo de Poder” dos anos 70**



Adaptado de Schweller (1998).

Com relação ao posicionamento do Brasil já ficaram estabelecidas as razões do revisionismo limitado e do enquadramento como “chacal”. Cabe destacar que o seu revisionismo é com menor ênfase e de limitadas proporções. O grau de revisionismo é afetado pelo poder que concentra, isto fica nítido pela impossibilidade teórica de existir uma potência média com objetivos ilimitados de revisionismo (Schweller, 1998). Pode-se exemplificar com as políticas do Irã atual: mesmo que pretenda discursivamente uma prática expansionista e de revisionismo ilimitado, não deflagra práticas agressivas como invasão maciça de territórios. Para adotar práticas de revisionismo ilimitado e partir para conquista de territórios é necessário ter capacidades materiais acima do nível das potências médias, isto é, de grandes potências, e ter uma grande aceitação de riscos (Schweller, 2008).

As tendências principais da política externa brasileira entre 1970 e 1989 mantêm-se e a autonomia pela distância caracteriza a ambição principal. Assim, a estabilização da distribuição de poder “abre” brechas para uma atuação ao nível global distinta daquela do período anterior e que como veremos será distinta a ser implementada na atual unipolaridade. O retorno dos Estados Unidos como ator de maior poder no SI, a ausência de ator revisionista, bem como a relativa queda nas capacidades materiais do Brasil atuam como limitantes de sua atuação internacional. Há o retorno ao regionalismo (MERCOSUL), uma atuação menos revisionista em acordo com as preferências norte-americanas e um regresso das relações prioritárias com o “Norte”.

### **3.1.3. O “momento” unipolar e o retorno ao «bandwagoning» tradicional (1990-2002)**

A queda da União Soviética e do Muro de Berlim marcam o final da Guerra Fria e em termos de poder há o recrudescimento dos Estados Unidos como ator principal ao nível global. Os anos 90 marcam o momento unipolar do sistema internacional (Wohlforth e Brooks, 2006; Waltz, 2002). O debate central acerca da configuração estrutural, sua durabilidade, estabilidade e implicações aos atores foi feito na parte inicial desta tese, assim cabe recuperar alguns aspectos relevantes. O primeiro deles é que a distribuição de capacidades de forma desigual em favor de um único ator limita a atuação de todos os outros estados. As formas clássicas de «balancing» por meio de alianças ou de incremento de poder

interno apresentam grandes custos de efetivação e as respostas podem ser devastadoras, pois o domínio econômico e militar é avassalador.

Deste modo, resta aos atores uma margem de atuação pequena e nos primeiros anos desta nova distribuição as potências médias tenderam ao reboquismo tradicional e a busca por participação maior nos ambientes de negociação ou em âmbito multilateral. Ganham forças as práticas de “oposição” limitadas, dentre elas o «binding», que consiste na utilização de normas e instituições internacionais para amarrar ou atar a potência com maior poder (Walt, 2005; Moure Peñin, 2009) e a «delegitimation», que se caracteriza por ações diplomáticas e discursivas para deslegitimar o poder do ator dominante (Walt, 2005; Moure Peñin, 2009; Schweller e Pu, 2011).

Adquirem relevância a compreensão das formas alternativas de responder às ameaças e aos constrangimentos. Os estados não fazem o balanço contra a potência mais poderosa, portanto, caracteriza-se por um período em que há uma ameaça sem respostas como demonstra Schweller (2004, 2008). Ele aborda que estas estratégias de «underbalancing» podem ser de dois tipos: o próprio «underbalancing» e o não-balanço, que é composto pelas seguintes formas: a não-ação, a diplomacia normal, o «buck-passing» ou passar o bastão, o «bandwagoning», o apaziguamento, o engajamento e o distanciamento ou encobrimento (Schweller, 2008: 9-10). Porém, as justificativas para adoção destas práticas referem-se tanto aos aspectos estruturais quanto aos internos sobre a aceitação de riscos e as intenções revisionistas dos atores. Schweller (2008) adiciona outros elementos internos aos estados que podem identificar as práticas distintas da busca por equilíbrio; entretanto, as variações pretendem explicar porque atores com grande poder não respondem a ameaça que representa uma potência unipolar. A diferença principal entre o «bandwagoning» como acomodação (Walt, 2009) e o «bandwagoning for profit» como prática singular, que visa tanto acomodação, quanto a oposição (Schweller, 1994), refere-se as motivações distintas. Enquanto o primeiro relaciona-se com uma resposta ao poder ameaçador de uma grande potência, o segundo relaciona-se com a busca por ganhos relativos tanto do «status quo» quanto do revisionismo. Consiste, logo, em uma estratégia oportunista em busca de ganhos relativos.

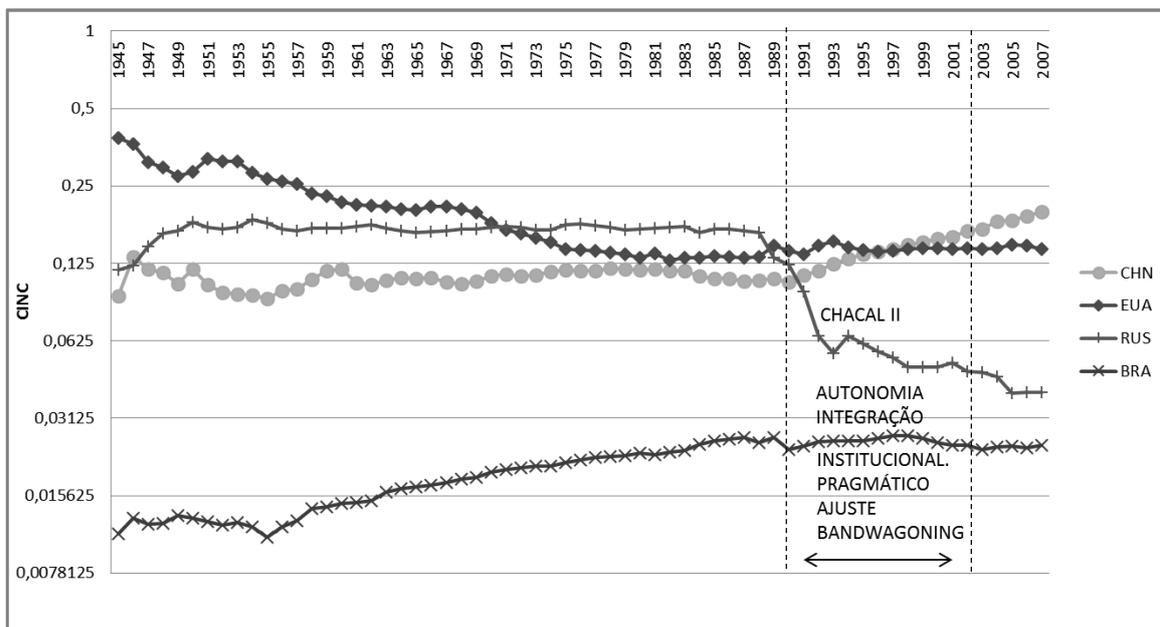
Compete analisar as alternativas ao Brasil no período e qual foram as suas escolhas de política externa. Assim, integrar-se nessa nova estrutura de poder era a prioridade,

abandonando a distância na busca de maior inserção internacional. A primeira importante definição é que segundo Vigevani e Cepaluni (2007) trata-se do momento da “autonomia pela integração”: referem-se ao termo integração para dar conta da tentativa de ingressar no mundo pela participação mais ativa nos fóruns multilaterais e na promoção de instituições regionais, como o MERCOSUL. Esta forma de participação internacional abarca as administrações dos Presidentes Collor, Itamar e FHC, portanto, todo o período de 1990 até 2002.

O segundo aspecto é que para Hirst (2009) a estratégia de relacionamento com os Estados Unidos passa de autonomia para o “ajuste”, no qual há uma relativa aproximação entre os interesses dos dois atores. O objetivo principal continua a busca pela autonomia e o desenvolvimento nacional; porém, nesta fase a via de efetivação está vinculada a uma participação maior nas instituições internacionais; por isso a diplomacia do período foi denominada por Lima (2005) como de “institucionalismo pragmático”.

A principal característica do período é um abandono do distanciamento em prol da aproximação aos EUA; entretanto, os objetivos podem ser tanto o de adquirir poder pelo engajamento na nova ordem quanto a de limitar os efeitos perniciosos do poder duro norte-americano. As estratégias principais desta fase configuram o Brasil como ator de revisionismo limitado e com tendência a seguir o líder, ou seja, efetuar o «bandwagoning». O questionamento principal é saber se esta ação internacional pretendia modificar aspectos da ordem internacional ou buscava garantir a ampliação de seus interesses na nova ordem internacional.

**Gráfico 13. Unipolaridade e as Estratégias da PEB (90-2002)**



Elaboração do Autor (Dados do CINC).

No gráfico 13 é possível perceber a queda no poder da União Soviética e a estabilização em nível superior das capacidades dos Estados Unidos, mas já pode-se notar a emergência chinesa, que produzirá efeitos no período posterior. Ou seja, irá permitir um grau de revisionismo do Brasil, de forma semelhante ao que ocorreu nos períodos dos anos 30 com a Alemanha e nos anos 70 com a URSS. O objetivo deste gráfico é demonstrar a possibilidade de se identificar ao nível sistêmico a justificção para as escolhas do país em sua política externa.

Ao nível das ambições e projetos da política externa brasileira, Vigevani, Ramanzini, Favaron e Correia (2008) afirmam que o período de Sarney e de Collor remetem à falência do modelo do nacional-desenvolvimentismo e a uma tentativa de adaptação à “nova ordem mundial” que emergia com centro nos EUA. Embora, a política externa de Collor tenha manifestado sinais de mudança que acompanharam a inflexão liberalizante da segunda metade da década de 1980, foi a desagregação do socialismo de estado que, destruindo os alicerces da Guerra Fria e a polarização Leste-Oeste, produziu impactos decisivos na política internacional e, conseqüentemente, obrigou a uma redefinição do posicionamento do Brasil no mundo (Sallum Jr, 2011: 268).

Fica claro a partir desta afirmação que o final da Guerra Fria influenciou decisivamente o posicionamento do país, o que concorda com as premissas estruturalistas

desta tese e com as definições sobre a política externa brasileira elaboradas por Amorim Neto (2011). Outro aspecto a ser considerado é que a partir dos anos 90 figuram na pauta da agenda brasileira com mais ênfase os “novos temas” internacionais, principalmente ambientais, direitos humanos e pauta da sociedade civil internacional. Conforme Vigevani e Cepaluni (2007: 286) estas pautas acompanharam o que a teoria da interdependência complexa antecipava, pois os aspectos relacionados as pautas democráticas e ligadas ao «soft power» ganham proeminência relativas ao «hard power» e aspectos de segurança dos estados. Citam, como exemplo da adequação brasileira a estes novos temas, a criação no interior do Itamaraty de departamentos responsáveis por estas novas áreas (idem: 287).

Estes autores enfatizam a transição entre o modelo de inserção internacional calcado na autonomia pela distância para o de autonomia pela participação do período Collor, em especial o papel de refino deste paradigma pela atuação do Ministro Celso Lafer durante este governo e no posterior governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998). A consolidação deste modelo ocorre, portanto, no governo FHC, mas depende das iniciativas que ocorrem no período Collor e Itamar Franco (Vigevani e Cepaluni, 2007: 291). Ainda, conforme Pinheiro (2000) o país oscila no primeiro momento para um retorno ao americanismo e após o ingresso de Celso Lafer retorna ao globalismo; entretanto, o traço comum deste período é a busca por inserção internacional maior em acordo com a globalização.

A participação em instâncias multilaterais era o “destino” do país neste período, atuar como garante dos interesses econômicos dos principais setores da economia e na garantia de uma participação mais ativa na economia e política mundial. Porém, cabe destacar que o período da “globalização” coincide com o momento unipolar e foi marcado por uma política norte-americana mais agressiva com relação aos organismos multilaterais. Havia confiança nesta “nova ordem”, na qual a participação de países com menor poder estaria garantida e as reformas dos núcleos de poder (CS-ONU) deveriam ocorrer para incluir os novos atores.

Conforme Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) é o período em que as tradições de pacifismo, o respeito ao direito internacional, a defesa da autodeterminação e da não-intervenção ganham ênfase na chancelaria e nas posições sobre política externa. A globalização afetará diretamente a condução desta política, pois o protecionismo dos períodos anteriores – autonomia pela distância, não faziam mais sentido em uma ordem globalizada. A emergência destas tradições conferem à diplomacia um retorno as suas

potencialidades principais, ou seja, fora dos jogos de poder das grandes potências e mais voltadas ao direito internacional (Lafer, 2001).

Coincidem com estes aspectos de defesa das regras internacionais e da participação na construção dos regimes internacionais as novas agendas internacionais; os novos temas regressam com ênfase e são destaque neste período. A participação ativa do país em grandes conferências é relevante, também, para o ambiente doméstico; pode-se citar como exemplo a participação do Brasil na Conferência de Durban, da qual é oriunda resolução que foi internalizada pelo país e orienta medidas de igualdade racial e combate ao racismo.

A adaptação do país a este período de maior ênfase nas regras e instituições globais ocorre com base do universalismo, multilateralismo e pela promoção do regionalismo. Todavia, como apontam Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), a opção pela diplomacia institucional funcionou enquanto foi interessante para os EUA e seus parceiros do Norte (Europa).

A construção do regime internacional pela potência vencedora da Guerra Fria foi em benefício da manutenção de seu poder e de suas prioridades nacionais (Ikenberry, 2008). A consolidação da unipolaridade, o impedimento de emergência de rivais e o incremento de suas capacidades materiais são as características principais desta “nova ordem” sob primazia norte-americana (Wohlforth e Brooks, 2008). Assim, pouca margem de manobra foi conferida aos atores medianos e intermediários como o Brasil, a adaptação ao novo período de unipolaridade foi inicialmente a favor dos interesses nacionais pragmáticos, mas que oscilaram para uma adesão à defesa deste status quo. Existe na diplomacia brasileira uma visão benéfica da multipolaridade (Fonseca Jr, 2008), que afirma que a estabilização promovida pelos EUA garante ao país a possibilidade de vias abertas para o comércio atlântico e a inserção, mesmo que limitada, no comércio mundial.

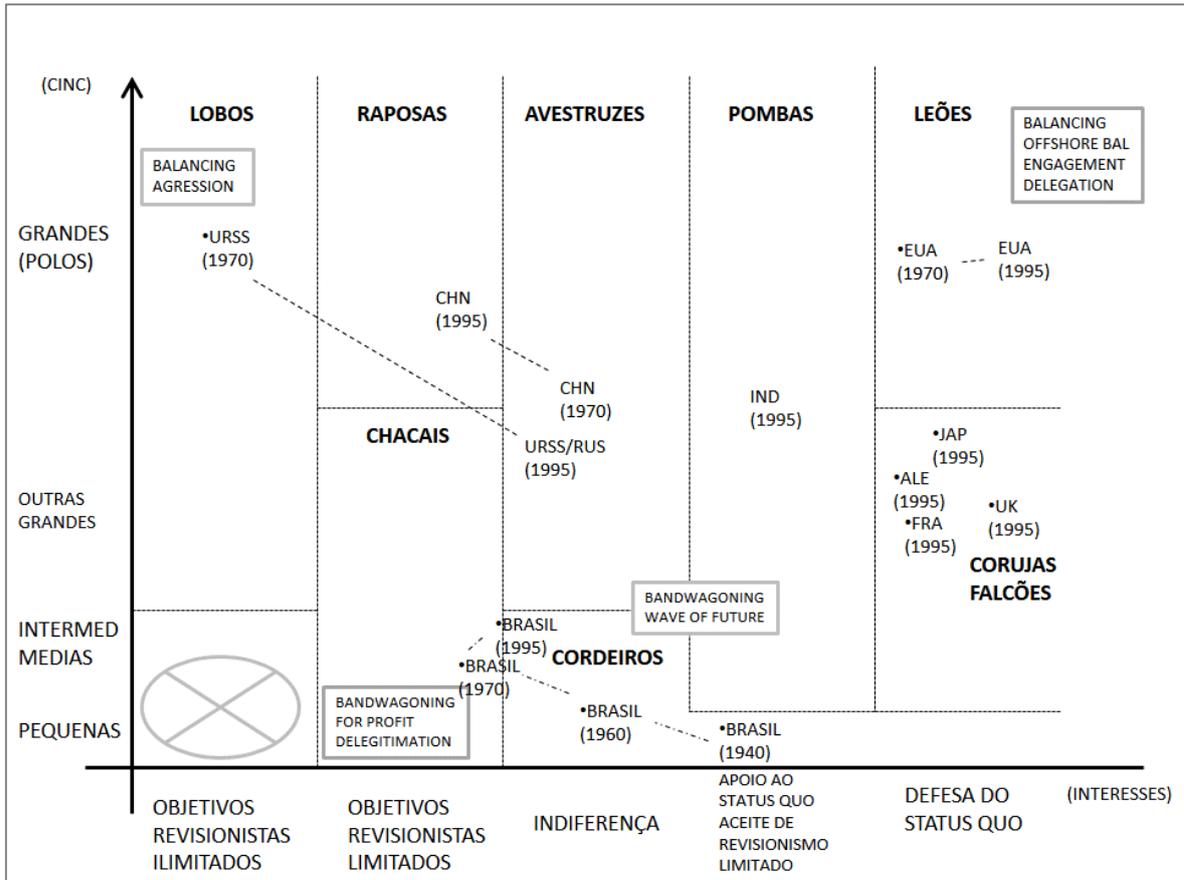
Assim, o período é marcado pela tentativa de participação mais ativa nas relações internacionais, por um ajuste nas relações com os EUA e pela tentativa de manter o seu desenvolvimento nacional autônomo. Todavia, estes objetivos foram dificultados pelos constrangimentos estruturais, pois o seu poder foi pouco incrementado no decorrer dos anos noventa, buscou-se manter a estabilidade econômica e política. O crescimento da economia ficou dentro da média de 2% em todo período e foi marcado pelo crescente desequilíbrio externo e pela crise fiscal (Giambiagi e Villela, 2005).

O ajuste a este novo período é a marca da sua política externa. Ainda não figuravam como atores relevantes na agenda internacional os atuais BRICS, principalmente pelo recrudescimento do poder dos EUA e sua política internacional mais assertiva no período posterior ao final da Guerra Fria. O segundo governo de FHC e os de Lula irão ser marcados pelo retorno da defesa da multipolaridade e da diversificação de sua inserção internacional. Esta diversificação é acompanhada pela emergência dos novos atores, principalmente da China, que irá transformar-se na principal ameaça ao «status quo» norte-americano (Mearsheimer, 2007).

Conforme o debate teórico proposto no início desta tese é possível notar que, embora a China ultrapasse os EUA em termos de capacidades materiais, que são identificadas com base no indicador do CINC, há a manutenção e a durabilidade da unipolaridade com base na concentração do poder nas principais instâncias decisivas da governança internacional e (Wohlforth e Brooks, 2006, 2008; Ikenberry, 2008). O comportamento de seguir os Estados Unidos é previsível em termos teóricos neste período e encontra justificção em aspectos estruturais. Encontra justificção, também, com relação ao nível de ameaças, pois como aponta Ikenberry (2001) as intenções benignas da hegemonia norte-americana e a adesão dos atores revisionistas a ordem internacional representam outro fator de estabilidade e de continuidade da unipolaridade.

Os atores intermediários como é o caso do Brasil respondem aos constrangimentos estruturais por alguma forma de não-balanço, ou seja, pelo «bandwagoning» ao pólo líder do status quo neste momento. A prioridade dada ao «status quo» aponta para uma “cordeirização” da PEB; porém, os contenciosos e as práticas mais duras com relação aos EUA conferem o caráter de ajuste e de pragmatismo deste período, como apontam Lima (2005) e Hirst (2009). Há diferenças entre a diplomacia dos anos 90 com relação ao período do alinhamento direto ou da aliança com os Estados Unidos do início do século XX, as diferenças no poder do Brasil e em suas intenções impossibilitam categorizá-lo como um retorno à aliança e ao alinhamento passivo. Desta forma, prefere-se definir este período de “institucionalismo pragmático”, “da autonomia pela participação”, que caracteriza-se por ser o momento da adaptação do país à globalização e à unipolaridade, como o de - *Chacal II*.

**Gráfico 14. O Brasil nos “Jogos de Poder” dos anos 90-2002**



Baseado em Schweller (1998).

O gráfico 14 demonstra a relação entre o poder e os interesses de alguns estados. Visa demonstrar, principalmente, a queda de poder e a mudança nos interesses russos, a pequena mudança em direção à defesa do «status quo» dos Estados Unidos e o relativo crescimento de poder do Brasil e a aproximação ao “cordeiro” e a “indiferença”. Os interesses brasileiros oscilam em função da indefinição da transição para a unipolaridade, ora mais voltados aos padrões revisionistas com contenciosos e ligações orientadas ao “Sul”, ora mais indiferentes e por apoiar o «status quo» seguindo a liderança norte-americana.

Enfim, a política externa desta fase se depara com mudanças estruturais relevantes: principalmente representadas pela busca da manutenção de poder dos EUA por meio da expansão da globalização. A unipolaridade em construção afetou diretamente a formação da política externa, que se volta para o “Norte” em busca de maiores ganhos; mas, sem deixar o regionalismo e a busca por novos parceiros em outras regiões. O voltar-se para o “norte” confere ao período um caráter pró-status quo e isto implica num comportamento para

“sobrevivência” e em benefício dos interesses nacionais de reboque ao líder unipolar. Assim, o que configura a política internacional do país em acordo com as possibilidades materiais e os instrumentos disponíveis é uma política externa que buscou participar pragmaticamente da construção desta nova ordem - seguindo os EUA. Contudo, as divergências e o não alinhamento ou adesão total não permitem identificar o país como “cordeiro”, mas sim como um “chacal” de atuação limitada ao “norte” (EUA e EU). Esta limitação maior de interesses configura este momento como de *Chacal II*, pois é distinto do período de transição anterior e do posterior que apresenta maiores intenções revisionistas.

#### **3.1.4. A Transição para a Multipolaridade? O Retorno do «bandwagonig for profit»**

A política externa brasileira do período da administração Lula foi marcada por um conjunto de fatores domésticos que orientaram em certa medida a produção científica sobre o tema. Uma delas é a centralidade do partido político nos programas e decisões (Almeida, 2004; Oliveira e Onuki, 2010). A segunda é o retorno dos princípios da Política Externa Independente; porém, agora mais focalizada no “sul” com a diplomacia do Sul-Sul (Lima, 2005). As modificações na pauta de inserção internacional e na forma de condução desta diplomacia norteiam as análises sobre uma nova forma de busca pela autonomia, que agora passa para a “autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007). Com relação aos EUA é o período da afirmação do relacionamento (Hirst, 2009) e segundo Pecequillo (2008) é a ocasião da maturidade das relações. Ainda conforme Lima (2005) é o momento da “institucionalização do revisionismo”, na qual as ligações com países emergentes passam a atuar em benefício da alteração na ordem internacional.

O retorno a pauta do desenvolvimento e das prioridades econômicas voltadas para o crescimento econômico e investimento público faz com que Cervo (2008) defina a forma de condução da política externa como baseada no paradigma do Estado Logístico, que articula os interesses internacionais para alavancar o desenvolvimento nacional. Porém, como pretende-se demonstrar é um período que passa por modificações importantes, contudo, mantém traços fundamentais das política externas anteriores. A centralidade da autonomia, do desenvolvimento, do relacionamento multilateral e com diferentes regiões (universalismo) são aspectos que foram mantidos (Vigevani e Cepaluni, 2007). O que

modifica-se foi a ênfase dada a cada um destes aspectos, pois segundo as interpretações dominantes há priorização do “sul” em detrimento do “norte”, há uma orientação maior em favor de reformas na ordem internacional e em benefício de alianças *ad hoc* que podem ser consideradas revisionistas – BRICS.

Segundo Villa e Viana (2010) ocorreu a mundialização da política externa do Brasil, o que corrobora a hipótese da autonomia pela diversificação. A sua inserção internacional alcança um nível relevante e passa a integrar todas as mesas de negociação importantes, isto representa um aumento significativo em seu prestígio internacional. As explicações para esta emergência, a partir dos anos 2000, voltam-se para o crescimento econômico e para o papel da diplomacia presidencial, em especial do Presidente Lula. A ênfase, portanto, na diplomacia presidencial e o incremento de capacidades permitiu a ampliação da sua internacionalização.

Após esta contextualização do pós-2002 parte-se para a avaliação do relacionamento entre os fatores estruturais e as práticas de política externa. Desta forma, cabe destacar que há um relativo incremento de capacidades com base no crescimento econômico; todavia, não foi suficiente para dotá-lo de todas as alternativas as quais mencionam os autores sobre a sua “nova” inserção internacional. A emergência de atores como China, Índia e a recuperação Russa, significam uma tendência a alteração na estrutura internacional que favoreceu esta mundialização (Rodriguez, 2012).

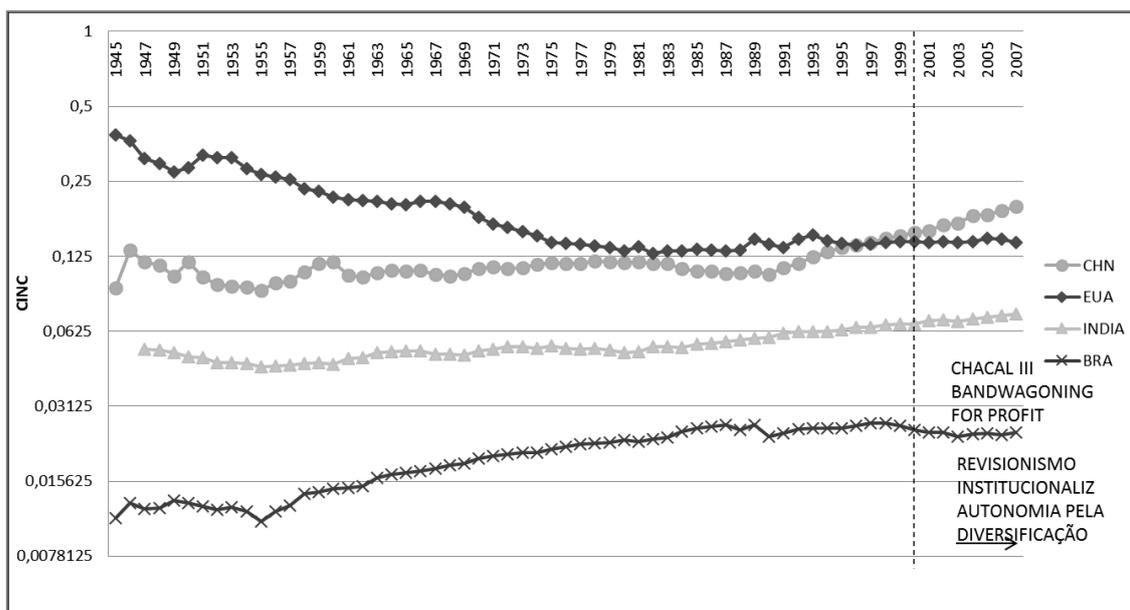
O sistema internacional no decorrer dos anos 2000 tem como principal fator de alteração a emergência chinesa e a reorganização produtiva do mundo para o leste asiático. Uma reorientação para o pacífico da política externa norte-americana está em curso e desta forma evidencia-se uma tentativa de fazer o balanço externo ao ator revisionista emergente, como já mencionavam Cepik e Schneider (2010). Assim, alterações na estrutura com base nas capacidades oferece oportunidades aos atores intermediários, como o Brasil. Porém, cabe destacar que é de iniciativa nacional a opção por aproveitar as oportunidades e ajustar-se de forma mais apropriada aos constrangimentos.

O posicionamento do país atualmente está mais voltado a uma oscilação entre o líder (Leão) e o possível líder do revisionismo (Lobo) do que uma prática solitária ou em conjunto de revisionismo clássico na forma de balanço interno ou externo (Rodriguez, 2012). O reboquismo por ganhos é a forma desta política externa brasileira. Entretanto, como retoma-

se o foco nas relações com outros atores e com o “sul”, a ênfase não é o «status quo» e sim os interesses oriundos de reformas no interior da ordem internacional, que poderá vir da atuação em conjunto com os atores emergentes. Devido a este retorno ao “sul” e aos interesses revisionistas limitados retoma-se o comportamento do *Chacal I*, agora em outro contexto e com mais atores para aliar-se, o que configura-o como *Chacal III*.

No gráfico 15 demonstram-se as principais interpretações sobre a política wxterna brasileira, bem como as mudanças na distribuição de poder. Cabe destacar que estão representados os dados até 2007, por isso o crescimento econômico dos últimos anos, principalmente, 2009-2011, não aparecem. Supõe-se pelos indicadores que integram o CINC (COW) que haja um crescimento no índice brasileiro de forma a ampliar o relacionamento entre mudanças estruturais e incremento de capacidades como motor das mudanças na política externa deste período.

**Gráfico 15. A Transição para Multipolaridade e a PEB (2002-2012)**



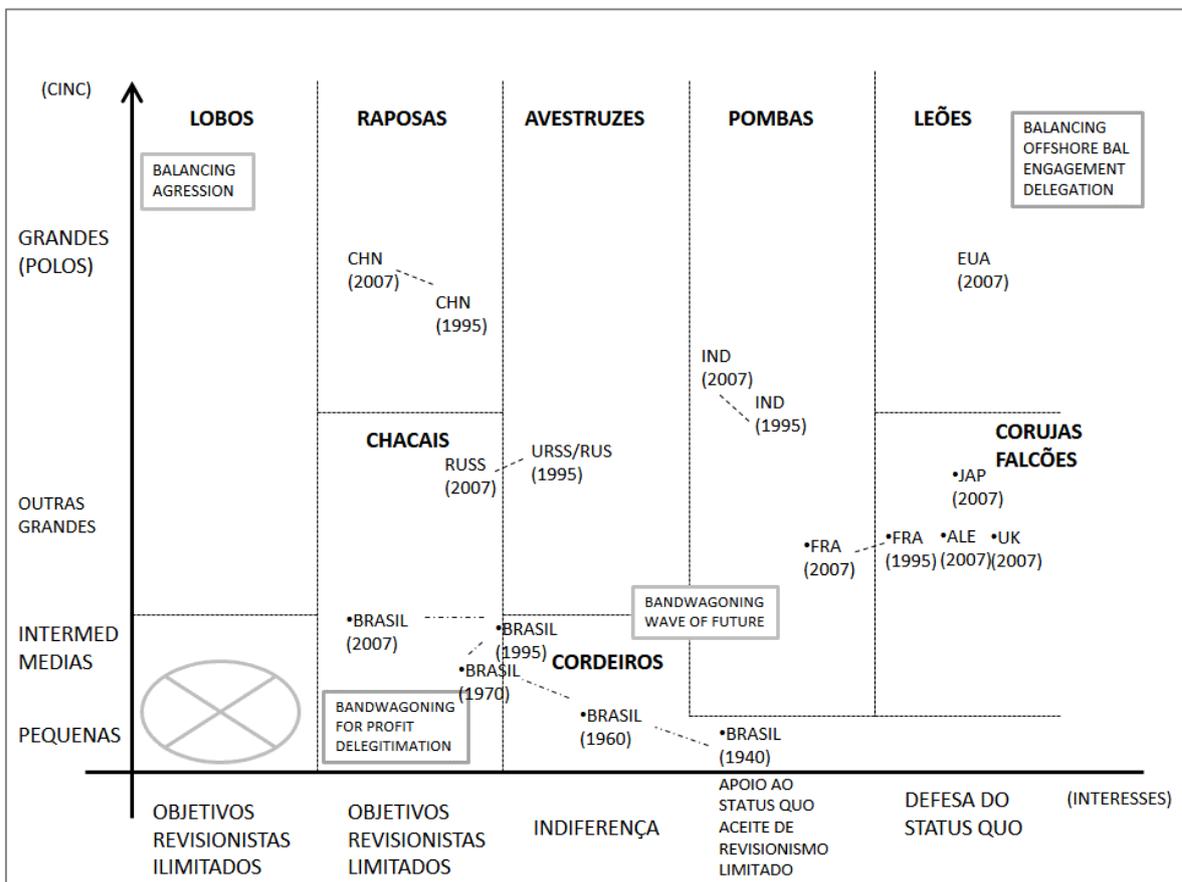
Elaboração do Autor (Dados do CINC).

Em função de suas capacidades, o Brasil posicionou-se ainda dentro do espectro de interesses limitados e com baixa propensão ao risco. Entretanto, a emergência de um ator revisionista e que atua na América Latina, a China levou-o a pender para a ambição de autonomia com relação aos Estados Unidos, isto é, em favor de um revisionismo maior do que em outros períodos. Assim, a prática dos anos 2002-2012 esteve mais próxima àquela

dos anos 70, em que também houve incremento de capacidades, mudanças na estrutura de poder e um ator revisionista que atuava na região.

Desta forma, a ambição brasileira por autonomia tem seu reflexo maior na política internacional em função das condicionantes sistêmicas. Os fatores sistêmicos são mais relevantes para compreender as suas possibilidades de atuação do que os desejos e projetos nacionais. Portanto, quando analisam-se os atores médios o primeiro aspecto a ser levado em conta é a distribuição de capacidades ao nível sistêmico, o segundo deve ser a existência de uma grande potência revisionista (mesmo que com objetivos limitados), o terceiro é identificar o seu poder relativo e por fim as ambições e projetos de política externa.

**Gráfico 16. O Brasil nos “Jogos de Poder” dos anos 2000**



Baseado em Schweller(1998).

Em acordo com os estudos sobre a política internacional contemporânea posicionou-se os principais atores em função de seus interesses e de suas capacidades. Com relação ao Brasil identificou-se o pouco incremento de capacidades, por outro lado uma mudança nos interesses que acompanha a mudança estrutural. Outro aspecto relevante foi a mudança

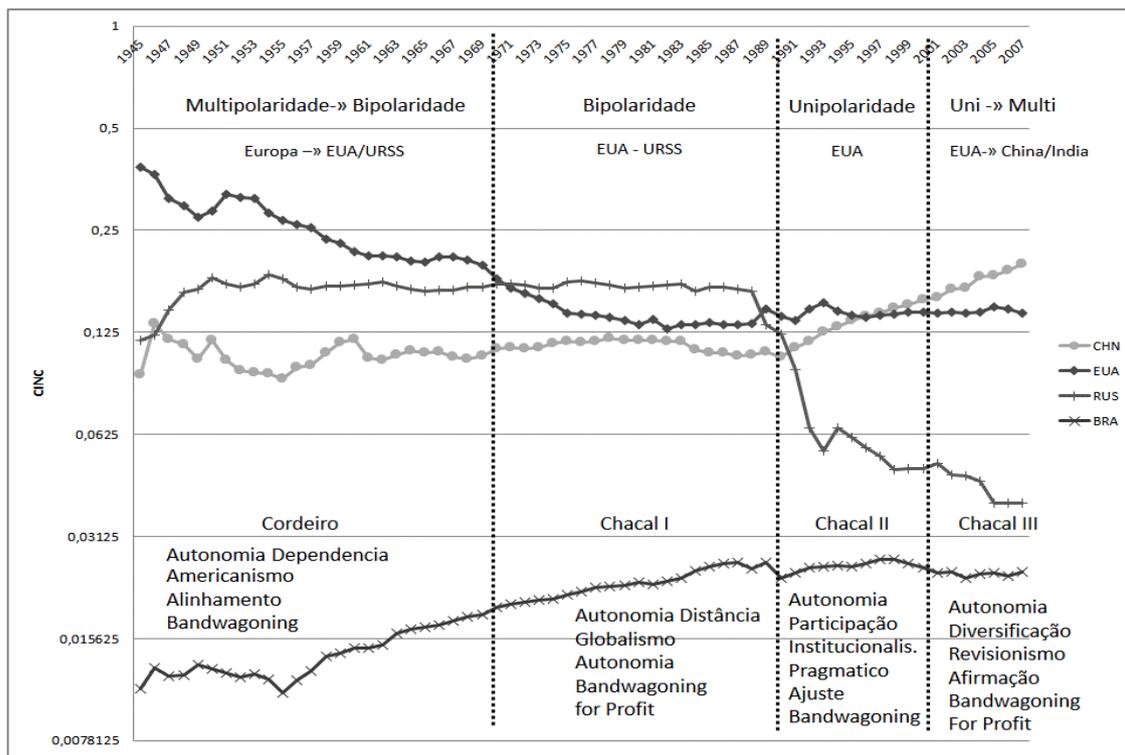
francesa no decorrer dos anos 2000 por uma atuação mais crítica ao «status quo» e uma aceitação de algum grau revisionismo. Por outro lado, posicionou-se a Índia com elevado poder; porém, com suporte aos EUA (Zakaria, 2008). É possível identificar nele as diferenças de poder dos BRIC e os diferentes interesses que congregam. Apesar disto, é possível identificar que três deles apresentam objetivos revisionistas limitados (China, Brasil e Rússia). Isto em função das práticas mais interessadas em modificar a governança mundial e a distribuição de poder, por meio de reformas da ONU, do Banco Mundial, nas negociações da OMC e na estrutura de poder do FMI e pelo incremento interno de poder material.

### **3.2. Brasil: O «bandwagoning» do “Cordeiro” e o «profit» dos “Chacais”**

A política externa brasileira ao longo do século XX é marcada por diversas mudanças e nuances relevantes ao nível da burocracia e de sua formulação. Todavia, o que pretendeu-se identificar nesta parte da tese foram as ligações entre a estrutura do sistema internacional e as possibilidades de atuação externa do Brasil. O que se pode destacar é que a sua atuação acompanha as mudanças estruturais e que suas ambições são limitadas por suas capacidades e pelo posicionamento geopolítico.

Ao longo do período analisado a prática mais comum de política externa foi o «bandwagoning» que partiu do tradicional (anos 30-70), adquiriu uma face mais revisionista (anos 70-90), retornou moderadamente ao tradicional (anos 90-2000) e novamente revisionista moderado (anos 2000 em diante). O incremento em seu poder relativo que ocorre dentre os anos 30 e 80 promovem a mudança de sua categoria, que passa de “cordeiro” ou “presa” dos Estados Unidos, a “chacal”, ator que busca seus interesses de forma oportunista oscilando entre o «status quo» e o «revisionismo».

**Gráfico 17. Brasil: de Cordeiro a Chacal**

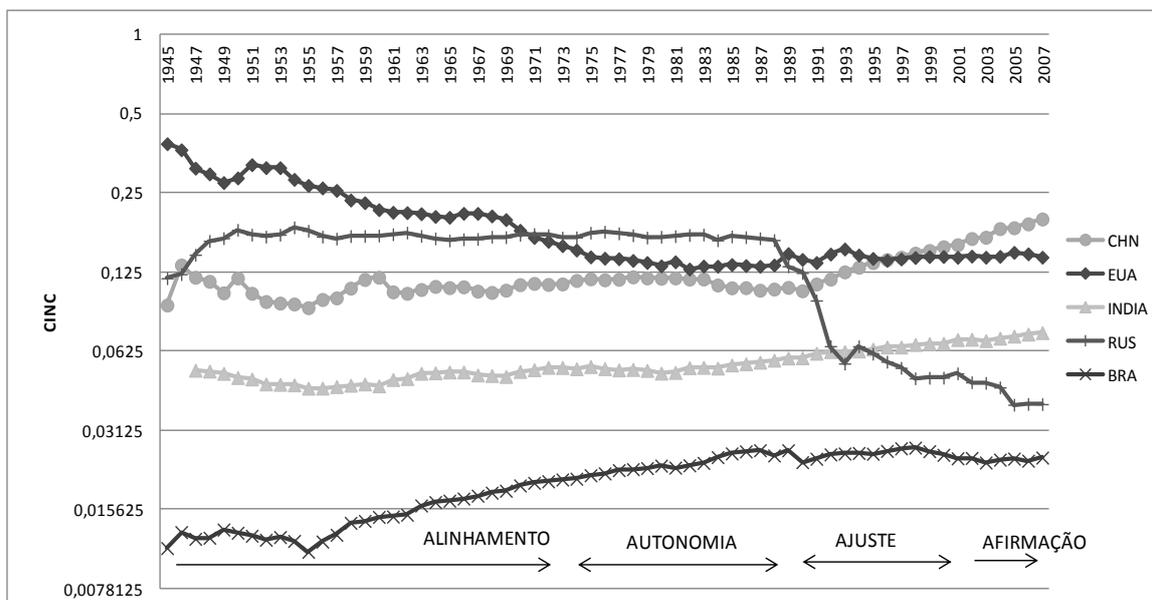


Elaboração do Autor (dados do CINC).

A política externa brasileira se consolida no decorrer do século XX em acordo com alguns aspectos principais. Em termos estruturais há sempre a percepção nacional de como é distribuído o poder no sistema internacional, principalmente a leitura de qual estado detém maior poder e do poder relativo de cada um dos polos.

Assim, as prioridades da política externa foram sendo estabelecidas em paralelo às dinâmicas estruturais; porém, a busca por autonomia, pelo desenvolvimento e a garantia de sua soberania cruzam todos os períodos estudados. Como forma de evidenciar as ligações de cada uma destas definições com os períodos estudados separamos as formulações em gráficos distintos para tornar mais nítidas as características de cada período. Deste modo, no gráfico 18 é possível perceber o seu relacionamento com os EUA, segundo Hirst (2009):

**Gráfico 18. Brasil e EUA – Hirst (2009)**

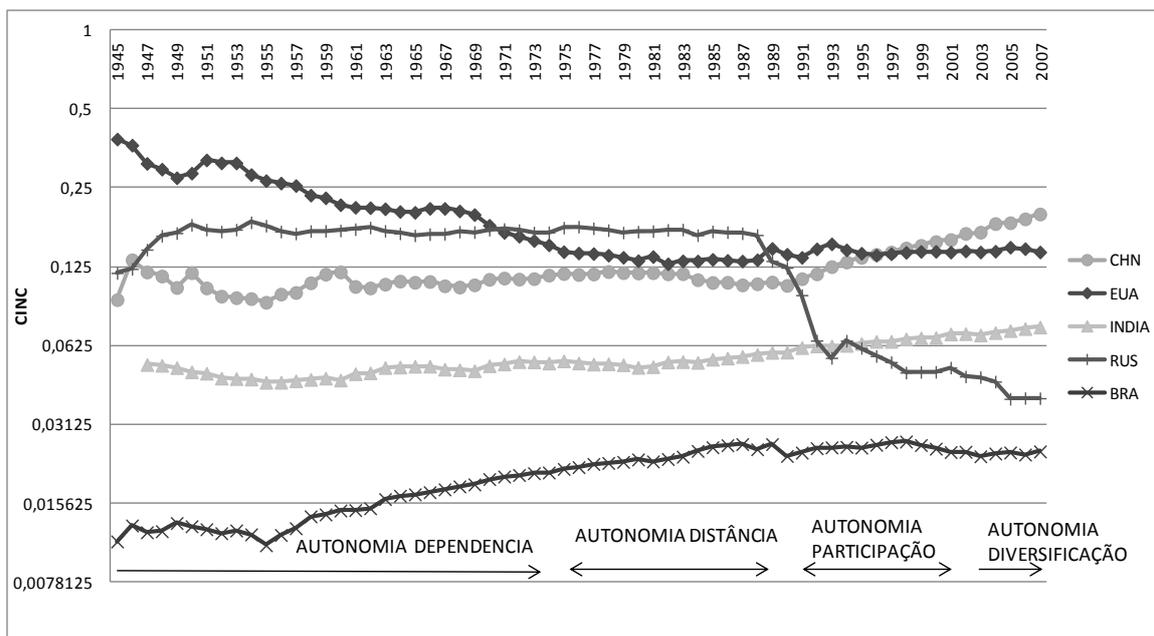


Baseado em Hirst (2009).

Em função da queda relativa do poder dos Estados Unidos e do crescimento relativo do poder brasileiro ocorre um distanciamento progressivo entre estes atores. Amorim Neto (2011) demonstrou com base em estudo sobre votações na Assembléia Geral da ONU e outras evidências empíricas este afastamento, e como demonstra o gráfico 18, também, ele encontrou bases materiais para este comportamento.

Com relação à autonomia e aos seus modelos que foram adotados ao longo do século XX, segundo Vigevani e Cepaluni (2007), também há uma ligação forte com as alterações no sistema internacional. Assim, as mudanças qualitativas da ambição por autonomia relacionam-se com mudanças estruturais e com as capacidades do Brasil. Acompanham o afastamento das relações com os Estados Unidos, pois a autonomia a que se referem os diplomatas e tomadores de decisão está relacionada, por razões geopolíticas, a ele primordialmente. O gráfico 19 demonstra estas mudanças:

**Gráfico 19. O Brasil e a Autonomia – Vigevani e Cepaluni (2007)**

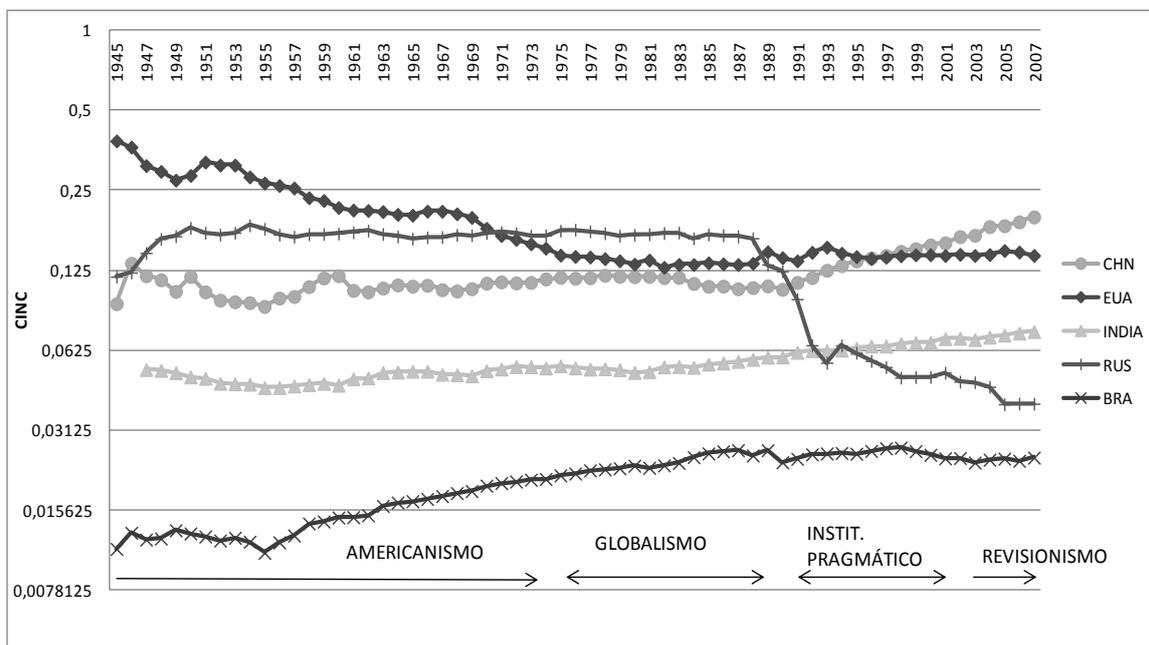


Baseado em Vigevani e Cepaluni (2007).

Por outro lado, com base em abordagens mais gerais da política externa, isto é, não restritas à busca pela autonomia ou no relacionamento com os EUA, Maria Regina Soares de Lima define os momentos da PEB conforme o gráfico 20. Também podemos identificar a relação positiva entre os períodos e as mudanças estruturais. Mudam as ênfases em função da distribuição de poder ao nível internacional e em acordo com os objetivos definidos pela diplomacia.

Todavia, o peso maior da análise destes autores é posta na formulação nacional da política externa, pois confere grande importância ao Itamaraty e suas ideologias, bem como aos programas de governo de cada presidente. A leitura dos períodos está relacionada, primeiramente, com a ênfase que é dada pelos chanceleres e pelos presidentes. Portanto, apesar de ter correlação positiva com as mudanças estruturais confere protagonismo pelas mudanças aos atores domésticos. Isto pode significar que a conquista dos objetivos pode depender apenas da vontade nacional, mas como demonstrou-se ao longo desta parte a efetivação da política externa depende de oportunidades estruturais e de uma confluência de fatores, como por exemplo a existência de um ator revisionista que se volte para a América Latina.

**Gráfico 20. A PEB segundo Maria Regina Soares de Lima (2005)**



Baseado em Soares de Lima (2005).

Desta forma, o relacionamento entre o Brasil e o sistema internacional é mediado por suas capacidades e contribui para dotar de poder explicativo o núcleo das abordagens sobre as suas relações internacionais. Demonstrou-se que não são suficientes para avaliar a política externa brasileira as análises sobre os fatores domésticos, antes disto devem ser feitas interpretações acerca da distribuição de capacidades ao nível sistêmico, avaliar se há dentre os principais atores um polo de poder revisionista que detenha uma prática relacionada a América Latina e, por fim, avaliar se há incremento ou queda nas capacidades do Brasil. Somente após este balanço estrutural-material devem ser considerados os fatores motivacionais e as suas ambições políticas.



## Capítulo 4

### As Capacidades Materiais e a Política Externa Brasileira

Capabilities are resources made operational but not yet translated into the specific instruments (like propaganda or the use of force) which may be applied in practical politics (Brighi e Hill, 2012).

#### 4.1. As Capacidades Materiais e o Processo Decisório em Política Externa

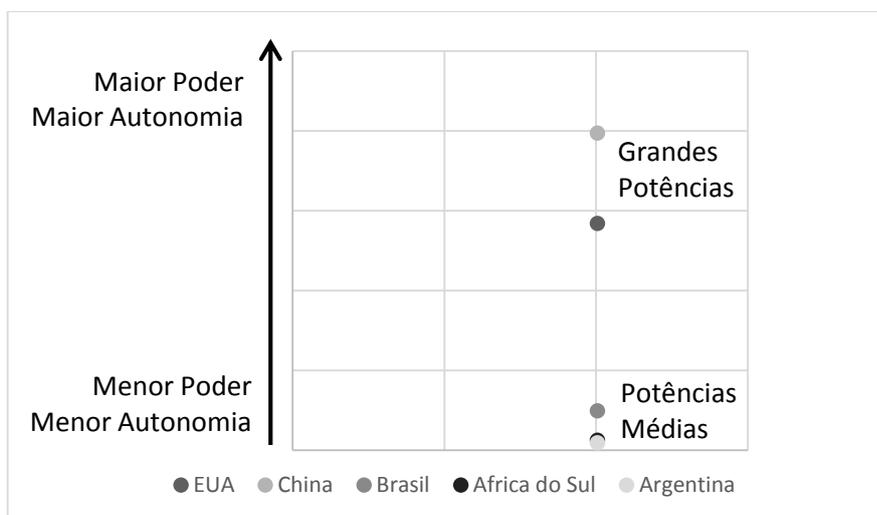
A hipótese central desta tese questiona se as limitadas capacidades materiais dos atores médios afetam a sua política externa. Cabe inicialmente avaliar de que forma elas podem afetar a inserção internacional de um estado. Por isso é necessário diferencia-las dos recursos e dos instrumentos. Os recursos são os bens “latentes” de um estado, como por exemplo, sua população, os recursos naturais e ambientais, dentre outros que se relacionam com aspectos físicos presentes em um território soberano. Além disso, estão ligados a tradição e ao histórico das relações internacionais. Por outro lado, os instrumentos são as formas “disponíveis” aos atores para relacionarem-se no sistema internacional. Dentre eles pode-se citar os quatro principais - a diplomacia, a economia, o militar e o cultural (Hill, 2003: 138). Mais, “coercive (hard) strategies draw on instruments from the first three categories, and persuasive (soft) strategies may use all four. Endless varieties of technique exist for any given instrument, none of which should be allowed to run ahead of capabilities. Each instrument has its own distinctive problems of agency”. As capacidades, por seu turno, ligam os recursos aos instrumentos no processo decisório em política externa. Portanto, a implementação da política externa consiste em transformar recursos (latentes) em capacidades (tangíveis), as quais definirão os instrumentos (Hill, 2003: 137).

Além disso, as capacidades materiais participam do relacionamento entre os estados e o sistema internacional. Na seção anterior demonstrou-se como o sistema internacional e sua distribuição de poder pode afetar a política externa de um ator intermediário. Cabe destacar, contudo, que as capacidades se relacionam com a autonomia de ação de um estado.

Por conseguinte, quanto mais poder detêm, mais autônoma pode ser sua política externa, pois estará sujeito a menores constrangimentos e terá maiores instrumentos para atuar no sistema internacional. Logo, elas influenciam como os atores definem suas estratégias, tanto pela percepção de sua distribuição internacional, quanto pela definição de seus meios de poder. Nos termos de Waltz (2002: 265): “(...) o poder fornece os meios para mantermos a nossa autonomia face à força que os outros exercem. (...) maior poder permite maiores raios de acção, enquanto deixa incertas as resultantes da acção. (...) os mais poderosos gozam margens mais largas de segurança ao lidarem com os menos poderosos e têm mais a dizer sobre que jogos serão jogados e como”.

É objetivo comum dos estados limitar os efeitos restritivos da estrutura internacional. Por esta razão poder e autonomia estão diretamente relacionados. De forma simplificada o gráfico abaixo demonstra que as grandes potências detêm mais poder do que as médias e intermediárias, logo, maior grau de autonomia:

**Gráfico 21. A Distribuição de Capacidades**



Elaboração do autor (dados do CINC).

Como exemplos da relação entre poder e autonomia pode-se citar a ampliação da participação internacional chinesa nas últimas décadas, que se deparou com restrições menores e contou com mais instrumentos do que o Brasil, por exemplo. De mesma forma a autonomia dos Estados Unidos é maior do que as dos demais, isto se manifesta pelo domínio que detêm dos “jogos” de poder no sistema internacional, conforme Waltz (2002).

Assim, os atores com mais poder sofrem menos com os efeitos restritivos e suas ações podem influir no sistema. Por outro lado, os atores menores sofrem mais constrangimentos de ação e afetam de forma menos relevante o sistema internacional. De tal modo, para o caso do Brasil os condicionamentos externos afetam suas possibilidades de atuação internacional, como vimos no capítulo anterior. Por isso busca-se identificar quais são os instrumentos e meios que estão disponíveis para ele efetivar a sua política externa.

Entretanto, o tema das capacidades materiais e sua distribuição internacional é fonte de disputas dentro do realismo. Em especial, pode-se citar que em função delas é que giram as discussões sobre a manutenção da unipolaridade (Layne, 1993; Wohlforth, 2012). A indefinição dos termos a serem medidos (ex.: ênfase demasiada no poder econômico), o uso indefinido dos conceitos (ex.: usar sem distinção hegemonia, unipolaridade e Pax Americana), a proposição de argumentos não refutáveis (ex.: formação espontânea do equilíbrio de poder) e o uso de mecanismos causais que não sejam claros (ex.: como a unipolaridade força os estados a incrementar poder) são alguns dos problemas encontrados por Wohlforth (2012: 219-222) nas proposições teóricas recentes do realismo sobre a unipolaridade. É importante guardar estes aspectos para que não sejam cometidos os mesmos erros.

Em suma, o que se propõe nesta parte da tese é avaliar os dois principais componentes das capacidades materiais de um estado – econômicas e militares, com o fim de questionar se há incremento delas pelo Brasil e se elas conduziram as mudanças recentes em sua política externa. Por outro lado, busca-se perceber se a limitação delas conduz a menores opções na política externa.

Para realizar esta tarefa serão utilizadas as entrevistas realizadas com setores envolvidos na elaboração desta política. Buscou-se uma amostra representativa dos setores identificados por Amorim Neto (2011: 81) como relevantes no processo decisório. Além disso, utiliza-se fontes secundárias (dados) para complementar as informações provenientes das primárias (entrevistas). Os dados utilizados serão os sugeridos por Wohlforth (1999), pois adiciona às componentes econômicas (PIB nominal, Crescimento do PIB, PIB paridade poder de compra) e militares (Gastos com Defesa, Tamanho dos Exércitos e Equipamentos) os dados relativos à Pesquisa e Desenvolvimento, que influenciam as duas áreas na atual “era da informação”.

## **4.2. As Capacidades Materiais do Brasil**

O Brasil destaca-se internacionalmente pela sua diplomacia atuante, principalmente, em suas vertentes econômica e política. O crescimento econômico dos últimos anos alterou a percepção dos outros países sobre ele, isto alterou, também, a forma como percebeu seu próprio poder. As análises sobre este crescimento orientaram os estudos sobre a sua emergência como possível grande potência na nova ordem internacional. O que busca-se nesta parte é perceber como alguns setores do governo e da burocracia observam estas modificações em seu poder, se ocorreram estes incrementos e se isto afetou a sua política externa. O objetivo é interpretar se o alegado aumento de poder orientou as mudanças nesta política. Amorim Neto (2011) aponta para uma correlação positiva entre maior ativismo internacional e o crescimento de poder material; entretanto, que mudanças recentes ocorreram para justificar o revisionismo institucional (Lima, 2010) dos últimos anos? Cabe destacar que esta forma de revisionismo relaciona-se com a demanda dos emergentes por reformas nas instituições internacionais, principalmente pela atuação em seu interior. Isto é, não configura um revisionismo que busque promover instituições ou organizações internacionais alternativas às já existentes, mas sim reformar as que já existem.

### **4.2.1. As Capacidades Materiais do Brasil: o Poder Econômico**

O primeiro aspecto a ser considerado é que a economia tem papel central nas definições da política externa brasileira. Segundo o Exmo.Sr. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Embaixador Carlos Márcio B. Cozendey as alterações neste setor produzem efeitos sob a sua política externa:

A vertente econômica sempre foi muito relevante na política externa brasileira, alguns autores acham até que a política externa brasileira se articulava em torno da política econômica, em alguns períodos mais em outros menos, mas o fato é que dos anos 60 para cá ela tem sido uma componente muito importante da ação externa do Brasil. E, depois, a partir dos anos 80 também no aspecto regional com o MERCOSUL. Outra vez, desde os anos 60 ALADI, Tratado de Montevideu anos 80, com um caráter mais decisivo onde o econômico foi usado como instrumento para o político. Na concepção original da ata de Iguazu em 85, isso sempre teve muito presente, tanto no aspecto da utilização do aspecto

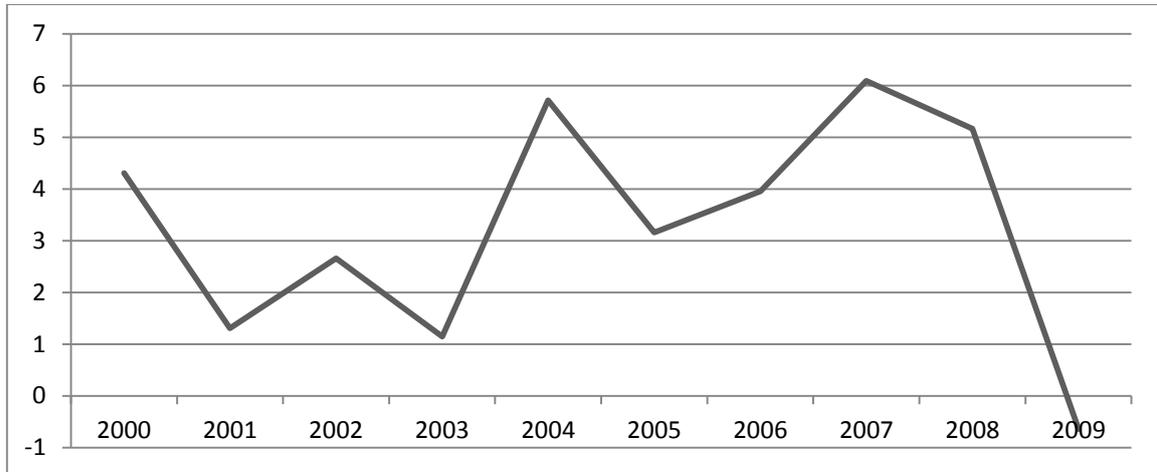
externo como instrumento do desenvolvimento como no MERCOSUL que foi usado como aspecto do político. A economia sempre esteve presente (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

A centralidade da economia está relacionada com a busca pelo desenvolvimento nacional, por isso ela foi a âncora do protagonismo almejado no decorrer dos anos. Assim, a atuação internacional foi se modificando ao longo do século XX em função das mudanças em sua estrutura produtiva nacional, que permitiram o incremento de seu poder. Cabe destacar que estas afirmações concordam com as conclusões apresentadas por Amorim Neto (2011). Para Carlos M. Cozende as mudanças no período recente afetaram de forma decisiva a inserção internacional brasileira:

No período mais recente você tem uma transformação, primeiro da percepção do Brasil, acho que a estabilização econômica gera de imediato uma mudança de percepção do Brasil nos agentes externos, então isto te dá um espaço de presença nestas discussões muito maior. Aí a estabilização e o que vem com ela no Brasil, de maior presença do Brasil no cenário internacional, o PIB Brasileiro com relação aos outros países, capacidade de exportação, trouxe poder de barganha específicos, em fóruns específicos. Por exemplo, na OMC, na rodada Doha, é muito claro que o desenvolvimento agrícola e a presença do Brasil como exportador agrícola, se manifestando no final dos anos 2000 como grande exportador agrícola, mudaram a posição do Brasil. (...) O papel que o Brasil pode desempenhar na rodada Doha é muito diferente. Em função muito do desenvolvimento que o Brasil teve na capacidade de produção e produção agrícola (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

Desta forma, fica claro que a nova percepção de poder está vinculada à estabilização econômica. Entretanto, qual foram as reais taxas de crescimento do país? Elas podem justificar a percepção de aumento de poder? Como forma de demonstrar as taxas de crescimento da economia insere-se o seguinte gráfico com dados do Banco Mundial:

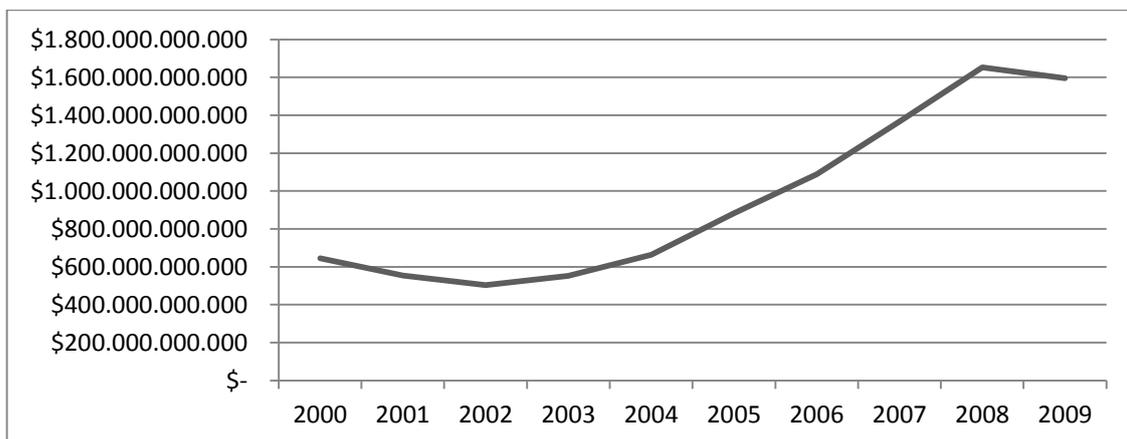
**Gráfico 22. Crescimento do PIB (%) de 2000-2009**



Fonte: Banco Mundial.

As taxas de crescimento da economia variam ao longo do período, mas a média fica em torno de 3,5%, segundo o Banco Mundial. A análise destas taxas produz uma percepção parcial do setor econômico, pois os atores nacional ligados a economia voltam-se para os valores absolutos do Produto Interno Bruto. Cabe inserir os dados sobre o crescimento nominal do PIB do Brasil conforme os dados do Banco Mundial:

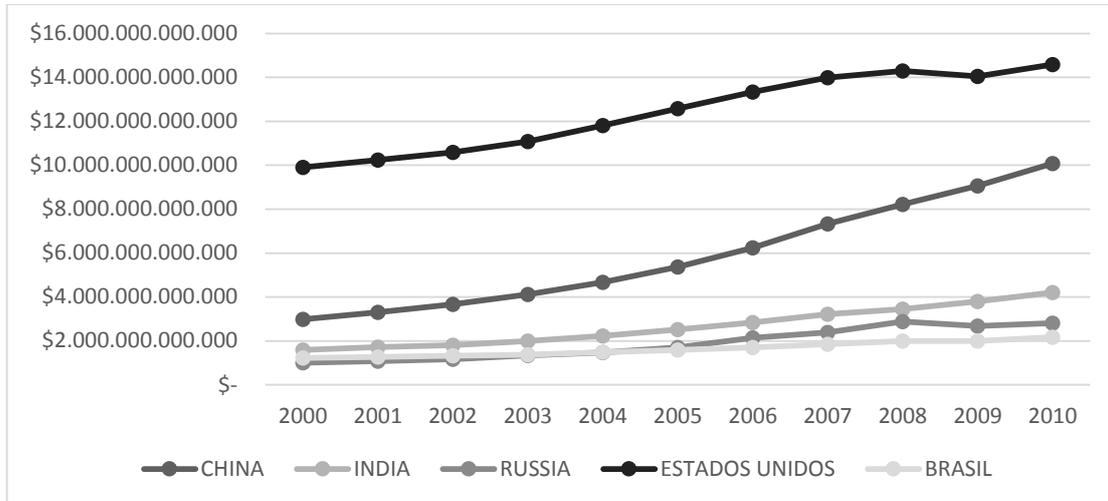
**Gráfico 23. Crescimento do PIB (US\$)**



Fonte: Banco Mundial.

Ainda para efeitos comparativos e em relação com as ressalvas sobre medição de poder material elaboradas por Wohlforth (1999) insere-se o gráfico abaixo com dados sobre o PIB (Paridade Poder de Compra – PPP em US\$) dos seguintes países:

**Gráfico 24. PIB (PPP em US\$)**



Fonte: Banco Mundial; IPEADATA.

Dentre as razões apresentadas para o aumento do PIB brasileiro, estão as acima elencadas por Cozendey, mas não pode-se deixar de relevar o papel crescente dos produtos agrícolas na economia brasileira, que apresentaram variação positiva de valor nos últimos anos. Além disso, não pode-se deixar de mencionar a apreciação do Real em relação ao Dólar, o aumento dos gastos do governo e o incentivo ao crédito pessoal que alavancou o consumo das famílias. Estes fatores contribuem para o crescimento do PIB nominal deste período apesar das taxas serem oscilantes. Além disso, o Exmo. Sr. Diretor Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luís Antônio Balduino Carneiro aponta para outros aspectos econômicos que sustentaram um maior protagonismo internacional:

Eu acho que na última década os graus de liberdade do Brasil na área Econômica aumentaram muito, sobretudo, em função da diminuição do peso da dívida externa, a dívida externa deixou de ser um problema. Hoje o Brasil é credor líquido e ninguém mais fala de dívida externa. Até quinze anos atrás isso era um grande constrangimento. Nós enfrentávamos limitações de balanço de pagamentos, tivemos de ir ao FMI, isso era um constrangimento real. De lá para cá, tem sido o contrário. O peso do país tendo aumentado e um crescimento que vem sendo..., embora não constante, mas pelo menos tem mantido uma certa tendência. E o que nós temos observado é uma demanda crescente (do país). E a demanda de diferentes formas. Uma é a demanda por maior cooperação que vem de países de menor desenvolvimento relativo. E outra é a demanda para atuar no caso, para contribuir na solução da crise, da convocatória do G20 em 2008, foi basicamente o reconhecimento pelo G7 ou G8 pela sua insuficiência, aquela

reunião não foi provocada pelos emergentes. Sem os outros não seria possível. Assim, o Brasil vem participando e já em duas ocasiões se dispôs a contribuir nos pacotes do FMI, numa primeira vez em 2009, por ocasião da Cúpula de Londres e mais recentemente em Los Cabos, no México (Luís A. Balduino, em entrevista no Ministério das Relações Exteriores, Agosto de 2012).

O crescimento econômico positivo permitiu honrar com os compromissos de pagamento da dívida externa, que se configurava como importante restrição da diplomacia econômica. Os crescimentos positivos, apesar de pequenos, permitiram superávits no balanço de pagamentos que por sua vez permitiram estes pagamentos da dívida brasileira. Desta forma, do crescimento econômico resultou, na visão dos entrevistados, uma maior presença internacional e segundo Carlos Cozendei o Brasil pode “escolher” ser um dos polo de poder na nova ordem internacional. Assim,

a questão para o Brasil hoje é se você quer e consegue ser um dos polos internacionais. Você teve no desenvolvimento do pós-guerra os EUA como centro e conseguiu gerar estes centros secundários na Alemanha e no Japão, que seguindo, mais ou menos o mesmo modelo industrial, um desenvolvimento industrial muito grande, forma de distribuição da produtividade virtuosa dentro de sua economia. Hoje você tem outros polos surgindo, a China, até mesmo pela redes de acordos, você tem a rede da América do Norte, a rede Europa e a Periferia, a rede Ásia. A discussão no Brasil em certo momento é você vai se unir a um grande rede América ou você vai ser por si mesmo um polo? Acho que a opção foi politicamente por ser você mesmo um polo, a questão agora é dar consequência a isto e transformar isso numa realidade. Que é uma coisa que você não fará apenas com negociação, não são os acordos comerciais, é um conjunto de atividades, e o próprio crescimento do Brasil que demonstrará capacidade de articular a região com benefício para os outros países. Se não for com benefício para os outros países não vai acontecer. O Brasil vai ser visto como um foco de oposição, como um agente imperialista e tal, não vai acontecer. Isto tem que acontecer de uma maneira que seja com benefício para a região (Carlos M. Cozendei, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

A consolidação como polo de poder depende, na visão dos entrevistados, da sua capacidade em articular a região, tendo em vista a competição crescente da China e a ausência de meios para efetivar uma política de incentivos e investimentos regionais, que atraíam os vizinhos. Entretanto, isto deve ser feito sem que possa ser visto como imposição ou imperialismo. Contudo como aponta Malamud (2011) o Brasil não exerce a liderança da região por diversos motivos, dentre eles está a sua limitada capacidade material, que pode

ser representada pela sua dotação de recursos para a manutenção dos processos de integração na região, em especial, o MERCOSUL. Os investimentos brasileiros na região são limitados por interesses nacionais específicos e que por vezes se opõem a integração. Apesar disso, a constituição como polo de poder está relacionada diretamente com a articulação regional, segundo o Exmo. Sr. Sub-Chefe de Assuntos Federativos da Presidência da República, Bruno Sadeck:

O Brasil cada vez mais precisa se aproximar dos vizinhos, se relacionar de forma cooperativa, de forma, diria eu, bondosa, no sentido de dar mais investimento, dar mais recursos para que questões ainda pendentes pela nossa formação histórica e política possam ser minimizados. O Brasil ainda possui uma visão imperialista dentro da região. Acho que a gente pode trabalhar esse processo de Soft Power, cada vez mais ser dialogado, participado, porque esta visão com o passar dos anos pode ser, não esquecida, mas minimizada pelas novas gerações dos países vizinhos que vão se formar. Abrir espaço para cooperação educacional, tecnológica, é muito importante que isso aconteça. Ao mesmo tempo um cenário estratégico com outros BRICS, tanto regional, pode ser colocado como continente africano, é uma forma que o Brasil tem que atuar, é uma forma de o Brasil se aproximar (Bruno Sadeck, em entrevista na Presidência da República, Agosto de 2012).

Ainda, segundo Carlos M. Cozendey ele deve atuar além das parcerias comerciais, pois em função delas pode ser visto como utilitarista e não interessado em compartilhar seu poder, cabe mencionar que esta percepção coincide com a de Malamud (2011). Aponta que o vínculo deve ser maior do que entre os atores comerciais e deve potencializar o que a proximidade geográfica permite. O setor comercial e a proximidade geográfica devem ter os meios para garantir as vinculações que almeja regionalmente. Contudo, há que se destacar que a proximidade geográfica não é acompanhada pela interligação das infraestruturas. Como forma de tentar lidar com estes problemas foi criada nos anos 2000 a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Porém, o investimento estimado que compete ao Brasil é da ordem dos sessenta milhões de dólares e apenas 13,6% dos projetos foram concluídos até 2009.<sup>14</sup>

Para não ser uma questão exclusiva destes países como mercado, e o Brasil como mercado para estes países, mas também de associação entre empresas para constituir um espaço ampliado de base de uma competição global. Seria um dos

---

<sup>14</sup> <http://www.iirsa.org/proyectos/Cuadros.aspx>, acessado em 14 de Abril de 2013.

polos articulado, distribuindo valor aos seus vizinhos, para que eles vejam uma vantagem em fazer essa associação e de forma que esta atração aconteça quase naturalmente. Você não tem como impor isso, tem que dar os instrumentos para que isso ocorra. Criar um espaço regional ampliado de base para uma competição que é global (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

A liderança regional para consolidar sua posição de poder na ordem internacional emergente não é de fácil execução, pois além das limitações materiais e das dificuldades políticas apresenta complicadores burocráticos:

É sempre complicado porque você objetivamente tem um desnível grande em termos de PIB, capacidade industrial com os países da região, então tem que ter certo cuidado neste relacionamento. Então, como eu falei você tem que distribuir valor, tem que mostrar que é vantajoso o que pro Brasil é complicado, porque digamos todas as suas instituições e seus instrumentos, foram criados numa situação estrutural e econômica completamente diferente. Então assim, a legislação cambial é toda pensada por um país que precisa atrair dinheiro, não por um país que tem condições de investir fora. Toda a parte de cooperação foi criada por um país que recebia cooperação e não por um país que ia ceder cooperação, então você não tem os instrumentos, você não tem a agilidade que os países desenvolvidos que fazem isto há muito tempo tem, você não tem as instituições que fazem isso aqui. Você coloca em pauta a linha de transmissão para o Paraguai, surge «há mas no nordeste também», que é verdade você tem também necessidades internas ainda muito grandes, muito importantes, então esta equação é difícil, uma agenda de transição, uma agenda de médio e longo prazo, uma agenda nova, em várias áreas no Brasil, que decorrer das mudanças que aconteceram (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

A partir destas afirmações é possível interpretar que as limitações de capacidades orientavam uma forma de política externa que se modificou nos últimos anos; porém, nesta transição para um período com maiores ambições o processo decisório não está dotado de instrumentos para efetivar, por exemplo, uma diplomacia econômica baseado em incentivos e no investimento externo direto. As prioridades e os projetos encontram limitações materiais e por consequência instrumentais.

Assim, uma maior autonomia no sistema internacional está vinculada ao crescimento econômico, pois foi ele que garantiu, segundo Carlos M. Cozende, uma percepção internacional do Brasil mais positiva do que nos anos anteriores. Por outro lado, as mudanças

estruturais favoreceram a sua inserção internacional, pois coincidiram as demandas Asiáticas com a capacidade produtiva nacional. Isto permitiu que articulasse em sua política externa fatores que estavam limitados anteriormente. Cabe destacar, novamente, que isto coincide com as conclusões sobre os determinantes da política externa elaboradas por Amorim Neto (2011: 171-173).

Como exemplos desta maior participação os entrevistados citam as atuações distintas no G20 e na rodada Doha das que foram adotadas na rodada do Uruguai.

Quando você pode emprestar dinheiro ao FMI, você terá mais poder de barganha (...) quando você pede dinheiro fica sujeito aos países que dominam o FMI ou ao Banco Mundial. Se você tem que pedir, está condicionado, (...) você tem que se submeter aos países que controlam estes organismos. Até com barganhas diretas, se fizer isso ou mudar aquilo (...) só vou aprovar este programa se você fizer aquilo (...) as coisas são mais explícitas, as vezes menos explícitas, quando o Brasil na rodada do Uruguai decidiu consolidar suas tarifas a 35%, naquele momento, em relação a posição que o Brasil adotava anterior, foi uma mudança de posição que não se relaciona com uma barganha direta, mas evidentemente estava relacionada a pedidos que os EUA estavam fazendo ao Ministro da Fazenda naquele momento. E o Ministro da Fazenda sabendo que dependia de uma aprovação americana para determinados desenvolvimentos no FMI (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

Este exemplo ilustra como as limitações de poder econômico produzem efeitos sobre a atuação internacional dos atores médios. Deste modo, o crescimento econômico produziu efeitos positivos sobre a política externa brasileira, que passou a atuar com mais relevo em instâncias multilaterais. Esta atuação maior, todavia, se relacionou com as mudanças estruturais a partir da emergência asiática. Além disso, as mudanças provenientes da crise econômica afetaram positivamente a política externa brasileira:

Antigamente tinha uma regra, o acordo de Basileia I, dizia que quando um banco emprestasse para um país ou uma empresa de um país da OCDE, só porque era da OCDE o risco era menor do que se não fosse da OCDE, então a crise botou isso de cabeça para baixo. Então, essa percepção relativa do risco, não é, mudou muito. Uma outra coisa que eu acho que deu uma credibilidade, primeiro, a nossa continuidade na nossa política macroeconômica, apesar de toda a discussão política e de acusações, o fato é que na parte macro houve uma continuidade muito grande do Governo FHC pro Lula. Isto consolidou certas coisas, enfim (...) um outro aspecto importante são as políticas sociais, o fato de o Brasil estar crescendo com distribuição de renda. (...) o Brasil sempre foi o patinho feio

nessa coisa de distribuição de renda e a situação ainda é muito ruim, mas começaram a surgir aqui uma série de inovações em políticas sociais, que hoje muitos países vem aqui olhar. O Banco Mundial tem difundido «né» o bolsa família, mas tem vários outros mecanismos que foram criados que estão sendo muito eficientes para distribuir a renda e tal (Luís A. Balduino, em entrevista no Ministério das Relações Exteriores, Agosto de 2012).

Os setores envolvidos diretamente com a política externa e econômica demonstram uma ligação positiva entre capacidade econômica e atuação internacional. As hipóteses de Amorim Neto (2011) sobre o incrementalismo da chancelaria e a força ministerial de dos partidos de esquerda se verificam nas declarações dos entrevistados. Foi possível identificar coerência nas opiniões deles sobre o peso do fator econômico nas mudanças recentes na política externa. Entretanto, não deixam de demonstrar que as mudanças na economia internacional, seja pela crise que iniciou em 2008 ou pela emergência do leste asiático produziram mudanças na estrutura internacional de poder. O que pode representar a leitura por parte dos tomadores de decisão de uma redistribuição de capacidades materiais ao nível sistêmico, a qual afeta, como demonstrado na seção anterior desta tese, a política externa brasileira.

Na visão de Carlos M. Cozendeu as mudanças recentes na ordem internacional favoreceram a emergência do Brasil:

É o momento em que você tem uma expansão fortíssima da presença da China como produtor de manufaturas. A gente fala sempre China, porque é o número que aparece, mas no fundo é o complexo industrial asiático, que foi iniciado nos anos 80 pelo Japão, na China em articulação com os países da ASEAN. Isto teve consequências muito importantes tanto no sentido de tornar as manufaturas relativamente mais baratas ao nível mundial, enquanto do desenvolvimento desses países retirando uma parcela importante da sua população da pobreza, e a pobreza naquela região é basicamente rural, então a urbanização tira estas populações da pobreza. Mas ao mesmo tempo transformando países que eram exportadores líquidos de matérias primas e alimentos em importadores líquidos de matérias primas e alimentos em seu conjunto. (..) Isto gera uma mudança importante, ao meu ver, estrutural... (...) A hegemonia norte-americana é diferente porque não transmite da mesma forma o desenvolvimento para a periferia, principalmente se dava pelo comércio intra-indústria com o Japão e Alemanha. Se você tem um novo polo na Ásia com estas características novas, tem um polo dinâmico que transmite ao mesmo tempo para a periferia, então um surgimento da América Latina, África, em função deste tipo de demanda de matérias primas, isto coloca uma questão estrutural para o Brasil muito diferente.

Neste cenário você coincidiu de ter estruturas no Brasil que permitiram um ganho de produtividade nestas áreas de produção de matérias primas e de indústrias relacionadas a matéria prima muito expressivos, inclusive são as áreas hoje onde existe pesquisa. Quer dizer a Embrapa, a Vale, a Petrobrás, onde você tem realmente pesquisa de ponta no Brasil. Então os ganhos de produtividade específicos casando com um cenário... aí a coisa se retroalimenta, casando com um cenário internacional que transmite este tipo de demanda. Isto muda fundamentalmente a presença internacional do Brasil, que aí bom... gera aquelas consequências que eu estava mencionando e coloca o Brasil hoje como um dos grandes, pela sua estrutura, território, população e etc..(...) Num momento que você acerta um modelo econômico que está articulado com estas mudanças estruturais, você surge como um dos grandes emergentes, como é dito... e aí entra a questão da articulação dos BRICS, que não é um bloco que pretende falar com uma voz única ou ter política comuns e etc., mas onde todos estes países tem uma mesma... tirando a parte do Conselho de Segurança que a Rússia e a China estão ali, na área econômica estes países todos estavam fora dos processos decisórios principais, eles não comandavam a OMC, não comandavam o FMI, não comandavam o Banco Mundial, eles não comandavam as organizações de commodities, você tinha importâncias específicas. Então todos eles têm esta demanda de maior espaço na gestão da economia internacional. No caso do Brasil especificamente, você tem uma outra dimensão que é a interna, ou seja, o desenvolvimento social interno, também surge como diferenciador no âmbito internacional, que também te dá espaço de ponte. Você se relaciona com os países em desenvolvimento, porque é em desenvolvimento, você é um BRIC, porque você é um emergente e ao mesmo tempo você é uma democracia, você tem valores que te aproximam da Europa, dos EUA, te dá um papel, digamos, permite o Brasil querendo, você ter um papel acima de suas capacidades estritas de poder econômico e militar (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

Aqui é importante destacar que as mudanças ao nível internacional coincidiram com a estabilização e com o crescimento da economia brasileira. Mencionou que as intenções dos BRICS são pelo reformismo e pelo aumento da participação em ambientes dominados pelas potências ocidentais. O revisionismo institucional seria o fator central que une estes atores, em acordo com a percepção de Lima (2010). A defesa das mudanças na governança mundial conferem à política externa destes atores o viés de «soft balancing» mencionado na literatura. Esta atuação branda está relacionada com os impeditivos estruturais da unipolaridade e no caso brasileiro com a ausência de força militar:

Você vê que o Brasil tem uma característica com relação a outros polos, de não ser uma fonte grande de poder militar, pelo seu histórico, pela questão das

fronteiras cedo resolvidas, pela questão da segurança praticamente não ser um problema, etc... e tal. Então você não tem uma vocação, claro você tem que fortalecer suas forças armadas, dar os meios adequados, mas não tem uma vocação de atuação militar importante. Então, você tem que atuar com os outros instrumentos que você tem: a cooperação Sul-Sul, a presença nos fóruns internacionais. [Você acha que a ausência de capacidades militares limita a sua atuação?] No mundo de hoje não, você tem um mundo em que a competição econômica é (...) você tem focos de problemas, onde a questão militar é fundamental, mas do ponto de vista global você pode perfeitamente usar como um “accent” o fato de que você não tem (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

Quando questionado sobre as alianças e quais seriam as prioridades do Brasil Cozende menciona novamente a prioridade dada ao reformismo da ordem internacional e que a ordem internacional já seria multipolar:

Esse cenário de multipolarização exige várias articulações, você tem uma plataforma importante com os BRICS, que é essa plataforma de queremos reorganizar a ordem, então isso é uma agenda comum, cada um vai ter sua visão [Não querem mudar a ordem?] É no fundo assim não é uma revolução da ordem, de certa maneira sim, são reformistas, não vamos acabar com a OMC e colocar outra coisa em seu lugar, são coisas que estão aí e que são valorizadas por estes países. Todos eles aceitaram entrar na OMC, a Rússia acabou de entrar, a China entrou há dez, doze anos, então todos eles aceitaram que os regimes que existiam seriam os regimes reguladores, mas que eles precisavam mudar e que, sobretudo, os processos decisórios destes regimes precisavam mudar. Então todos eles têm um pouco essa agenda – nós somos parceiros nessa discussão. Cada um verá da sua maneira. Acho que neste sentido, a gente fala, que a entrada da África do Sul é muito significativa neste sentido, originalmente são os países que estão crescendo, há outros países que estão crescendo. Mas a entrada da África do Sul tem uma plataforma política, nessa agenda que estávamos falando. Ao mesmo tempo você tem que ter uma articulação regional, se eu quero dizer que o mundo multipolar, para ser um polo, tem que ter alguém para ser polo de, de certa maneira. Ao mesmo tempo você tem que preservar sua capacidade de diálogo com centros tradicionais de poder – EUA e Europa. Então assim, não sei se podemos falar em aliados em sentido tradicional. Nem no sentido “nós os dois” como plataforma única, você olha os BRICS não falam juntos sobre todas as coisas, nem no sentido de “eu e minha turma que estou carregando nas costas” – a minha região, que vai todo mundo na minha asa. Todos estes países tem suas articulações e vínculos fora da região e etc... (Carlos M. Cozende, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

A plataforma dos BRICS é vista como forma de promover as mudanças na ordem internacional em benefício dos seus interesses nos temas econômicos e políticos. Portanto, como depreende-se destas afirmações há ligação entre as mudanças de poder no sistema internacional e o aumento de seu ativismo, que por sua vez encontra suas bases no incremento relativo de seu poder econômico. Entretanto, fica evidente que a sua atuação branda relaciona-se com os efeitos da unipolaridade, com os objetivos principais de não promover confronto com as potências tradicionais e com a ausência de capacidades militares.

Como será abordado a seguir os setores militares não irão se distanciar desta percepção, chegando a afirmar que o caminho para uma maior inserção internacional é a ampliação do uso do «soft power», ou seja, os militares defendem as iniciativas não-militares e distanciadas da afrontação aos Estados Unidos. Segundo o Exmo. Sr. Coordenador de Relações Internacionais, no Campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG) do Ministério da Defesa, Coronel do Exército Luiz Otávio Sales Bonfim:

(...) Eu acho que o Brasil tem um «soft power», que isso o Brasil tinha que explorar mais. É algo que nós temos de mais valor no sistema internacional (Paulo Bomfim, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Parte-se para análise dos capacidades militares e de seus efeitos sobre a política externa. O objetivo é verificar se elas também atuam no sentido de aumentar a percepção de seu poder e justificar o revisionismo moderado dos últimos anos.

#### **4.2.2. As Capacidades Materiais do Brasil: o Poder Militar**

As análises do poder militar do Brasil com frequência centram-se nos projetos e nos acordos para aquisição e desenvolvimento de equipamentos de defesa (Flemes e Nolte, 2010: 7-8). O objetivo desta parte não é realizar um balanço dos projetos, mas sim avaliar a partir das fontes primárias como estão as suas capacidades militares. Entretanto, serão utilizados alguns dados relativos às forças armadas quando forem necessários para confirmar ou refutar as afirmações feitas pelos entrevistados.

Como forma de introduzir a questão coloca-se a parte inicial da entrevista do Exmo. Sr. Brigadeiro do Ar Delano Menezes, Diretor do Campus Brasília da Escola Superior de

Guerra (ESG) e ex-assessor do Ministro da Defesa Celso Amorim, que quando foi questionado sobre o “estágio atual das forças armadas brasileiras” deu a seguinte resposta:

Ridículo! (...) nós não somos capazes de nada. Estou até te falando uma coisa que eu por dever de ofício não poderia dizer, mas eu acho que tem que ser feita essa denúncia, tem que ser feito isso. É fictícia nossa capacidade. Eu acho que nós não temos um dia de luta se fossemos entrar numa guerra ou algo assim convencional. Não teríamos condição de sustentar a luta por um dia. A nossa sorte é que nós temos uma profundidade estratégica muito grande, alguém para entrar aqui tem muitos obstáculos a vencer. Mas se depender das forças armadas pode entrar que não tem perigo. (...) Por exemplo, o porta-aviões da Marinha, aquilo é um elefante branco, não tem um avião voando. Porta-aviões para que que é, para portar aviões, então é uma falácia. Claro eu diria para você, é um conceito de doutrina e emprego que se mantêm, como que utiliza e tal, não tenha dúvida, mas efetividade para defender o Brasil – Zero, pode botar que é zero mesmo. E a Força Aérea é a mesma coisa. A Marinha é a que, digamos, está mais atualizada em termos de sistemas navais deles estão operacionais, mas as armas não têm. Não tem as armas necessárias, os mísseis. Navio hoje não é mais canhão né, é míssil é outro tipo de armamento. No exército, também, a mesma coisa (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Após estas afirmações e este cenário ficam evidentes as limitações das capacidades militares. Como funções prioritárias das forças armadas, conseqüentemente, estão os treinamentos dos militares nas três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica):

Então as nossas forças armadas hoje existem para treinamento, em eterno treinamento. Realmente não estão preparadas para um choque real. Mas nós temos que olhar também para o nosso entorno, não há ameaça, nosso entorno está pior. Não há uma motivação política. E a nossa própria precariedade contribui para que a América do Sul seja uma área de paz e segurança, então quando você olha para uma região e vê quais as motivações de conflito, uma delas qual é? A capacidade logística destes países de fazerem guerra, na América do Sul, nenhum país tem. Nossa própria fraqueza contribui para a estabilidade estratégica regional (Paulo Bomfim, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Em função desta precarização que se pode mencionar as afirmações de Alfredo Valladão (2005) sobre a capacidade do Brasil para assumir responsabilidades no sistema internacional, principalmente às relativas ao uso da força. Para ele o país é um ótimo jogador no mundo “Grotiano”, mas quando mudam as circunstâncias e entra em campo o “Hobbes” ele tira seu time do campo.

Quando questionados sobre os fatores que limitam a projeção do Brasil e que afetam as questões de defesa eles elencaram fatores históricos para justificar as opções estratégicas:

Há que considerar também uma limitação de pensamento, que eu acho que ela ainda nos bloqueia nessa área. Ainda persiste muito, e eu acho que nós temos que nos libertar disso, é o pensamento colonial. Nós achamos que alguém sempre está querendo nos pegar, e o português deixou muito isso aqui... Que o nosso grande adversário é os EUA, que ele vai invadir, vai fazer isso... Assim colocações um pouco fantasiosas na realidade como hoje. Então esse pensamento nosso que está nos bloqueando até para um diálogo melhor, com os propósitos que a nossa política externa tem colocado. Não adianta ter um diálogo franco com um adversário achando que ele quer dar um golpe em mim. Isso nos limita. A outra coisa também que nos limita é a desenfreada necessidade de estar lá na ponta da tecnologia. Achar que nos temos aquele objetivo. Então esse anseio tem-nos bloqueado o acesso a uma série de coisas, não só no campo tecnológico, mas no campo político mesmo, porque os países do primeiro mundo têm dispositivos de bloqueio de tecnologias sensíveis. Então quando você manifesta o desejo de ter determinada tecnologia a comunidade dos centros mundiais de poder, te olha como «o que que você quer, pra que você quer isso», eu questiono esta estratégia, não sei, teriam outros caminhos para se chegar a ponta da tecnologia. Esta distância é enorme, para gente ter ambição (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

A prática internacional em função destas limitações está voltada para a atuação multilateral e bilateral, com prioridade aos aspectos “Grocianos”, como destacou Valladolid (2005) e que é também confirmada por outro setor do governo:

Você tem que tentar assegurar que a ordem internacional permita a existência de um polo regional não nuclearizado, não militar etc... Vai ser possível? Não vai ser possível? A gente vai caminhar para isso? Não sei... Mas na visão que existe hoje, a Constituição proíbe a nuclearização e etc... Você tem que assegurar que a ordem internacional não exija que você se nuclearize para ser um polo regional relevante. Então você atua fortalecendo o multilateralismo, fóruns econômicos, fazendo cooperação avançada igualitária, tentando fazer com que a região se articule de forma vantajosa para os países vizinhos (Carlos M. Cozendey, em entrevista no Ministério da Fazenda, Agosto de 2012).

Entretanto, conforme Menezes o mundo está a demandar posicionamentos do Brasil, mas as respostas estão relacionadas com a impossibilidade assumir responsabilidades no sistema internacional:

É a incoerência do nosso discurso as vezes. Um exemplo típico é a nossa Estratégia Nacional de Defesa, que povoa as nossas fronteiras de militares, de unidades, de unidades do exército, da marinha, da aeronáutica. Mas o discurso nosso é que nós estamos cercados de amigos. Então essa atitude do elefante, com o que o elefante fala, porque o Brasil é um elefante, ele se mexe e todo mundo - «opa!». Então há um discurso que precisa ser melhorado, para que a gente possa ser melhor compreendido. Está tudo no campo da postura, sentar numa mesa de negociação, sem esse complexo de colônia que nós temos ainda um pouco. O mundo parece que está nos olhando e quer alguma postura e o Brasil não tem tradição de assumir posições, e o mundo gosta e quer isso: «eu sou assim», «o Brasil é assim, mas aqui não é», «o que que ele é». Então a gente não tem uma postura coerente, as vezes, mas isso também está ligado... eu li uma vez um artigo de um americano, Freedman, eu acho que ele diz que o Brasil há muito pouco tempo, bem pouco tempo está olhado para fora, está olhando para o mundo. Até hoje a gente só olhava para nós e agora ele percebe na literatura internacional muito poucos autores brasileiros... falando destas questões que você está trabalhando. Então é uma coisa relativamente nova para nossa política externa e política de defesa (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Em vista disso, as áreas da economia, da diplomacia e de defesa partilham da percepção sobre uma ordem internacional multipolar, na qual o Brasil pode desempenhar papel relevante. Em acordo consta no Livro Branco de Defesa Nacional (2012) que ele persegue a multipolaridade e visualiza nela um horizonte de benefícios e de consolidação dos seus interesses. Esta multipolaridade seria benigna aos seus objetivos, pois consolidaria sua posição de poder como polo regional num mundo de novos atores. A “coexistência de grandes potências tradicionais e potências emergentes” é o cenário visualizado para o seu futuro estratégico. Ainda segundo o LBDN (2012: 29): “O Brasil trabalha em prol da construção de uma comunidade global participativa e inclusiva. Empenha-se, para tanto, na promoção de uma *multipolaridade cooperativa*, expressão que sintetiza a sua percepção de que uma estrutura multipolar está se consolidando no mundo”. Para os formuladores da estratégia brasileira o mundo multipolar não deve se organizar pelos princípios que orientaram as multipolaridades antecedentes e, logo, os conflitos devem ser evitados, bem como as políticas de poder. Cabe relacionar esta percepção com as afirmações de Gelson Fonseca Jr (2008: 120):

Diferentemente do concerto europeu, que se sustentava em potências de peso relativamente similar (França, Prússia, Áustria, Inglaterra e Rússia), não admitia, salvo excepcionalidade, países periféricos e tendia a posições conservadoras, o atual, para se firmar, valeria na medida em que fosse

“aberto”, na medida em que resolvesse um dos problemas cruciais do sistema internacional, o de articular mecanismos que absorvam reivindicações universais. É uma medida de *wishful thinking* imaginar que isto venha a ocorrer, mas o cenário que montamos é otimista.

É nítido que a “promoção” e a defesa de uma ordem multipolar se baseiam num otimismo sobre ela que se distancia do realismo, pois, há consenso nos debates realistas que as estruturas multipolares são marcadas por grande instabilidade, principalmente, as que se apresentam com reduzido número de atores e com demasiado poder (Schweller, 1998).

Acerca deste tema os militares brasileiros deram as seguintes respostas:

A nível mundial vai haver uma paridade maior, me parece... O próprio norte-americano... [Em termos de defesa?] Acho que não... No campo militar não há dúvida de que os EUA é o maior poder e vai ser ainda por muito tempo. Agora ocorre o quê? O poder militar não é mais necessário nem suficiente para a solução de certos problemas que o mundo exige. Hoje existe a necessidade do multilateralismo, que digamos, se consegue sem determinados meios, *manu militari* (Paulo Bomfim, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Já há multilateralismo no âmbito econômico... [O multilateralismo entra na defesa também?] Já está entrando no campo da defesa, porque, hoje a ação militar não é mais daquelas ações clássicas da primeira e segunda guerra mundial, e também daquelas ações clássicas da bipolaridade. Bem um exemplo clássico do emprego militar de hoje: hoje em dia é o Líbano e a Síria. Os EUA, embora, sendo poder militar dominante, não tem legitimidade para intervir, exige necessidade de fóruns multilaterais. Existe poder militar, porém o emprego é diferente, muito diferenciado (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012)

Países emergentes já barraram processos hegemônicos, então os EUA não tiveram liberdade para invadir o Iraque, dificuldade para intervir no Líbano e a Síria ainda está num impasse porquê? Face destes processos de países emergentes que estão barrando processos de poder. Cada vez mais os norte-americanos, buscam dar a comunidade uma justificativa de suas intervenções militares, veja a questão das armas de destruição em massa no Iraque, era uma falácia, não existia, provaram que não existia, mas ele foi lá com esta justificativa. Então isto está aumentando. Agora você vê também na questão de equilíbrio de poder no mundo, até 1500 a China era o poderoso do mundo e ele está aí ressurgindo (...) a bipolaridade na época existia um certo equilíbrio de poder ou era um lado ou outro. Agora um só não consegue isso, porque se multiplicaram os que não aderem. E você já nota na política externa dos EUA

essa busca do diálogo, da legitimidade. [Qual seria a influencia do multilateralismo no campo militar?] Exemplo bem nosso é o CDS, não há dúvida que este conselho foi criado, não para tirar o espaço norte-americano, mas para criar um polo de poder aqui, na América do Sul, independente, dentro desta visão futura que o mundo vai ser multipolar. O Brasil se apresentando como líder entre aspas, terá a voz dele mais ativa nos fóruns multilaterais (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

A multipolaridade vislumbrada pelo Brasil está mais voltada ao “desejo” de estabilidade do que baseada na realidade que se coloca. Além disso, a percepção de que ele jogaria uma posição central neste novo tabuleiro “desejado” é questionável do ponto de vista de suas capacidades materiais e pela possibilidade de assumir responsabilidade neste cenário. É coerente com esta característica o desejo de uma ordem multipolar cooperativa, mas esta visão otimista do mundo pode motivar erros de cálculo num cenário futuro de multipolaridade desequilibrada. Figura nas respostas o papel central da região como base da constituição como polo de poder, mas que a sua articulação depende de mudanças na postura relativa aos vizinhos.

Segundo o Exmo.Sr. Sub-Secretário Geral de Ambiente, Ciência e Tecnologia e Energia do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado quando questionado sobre este tema, também apresentou uma percepção semelhante:

É um sistema multipolar, em que você não pode ignorar de maneira nenhuma os BRICS. Ou seja, você tem os EUA, como centro importante de poder econômico, militar e comercial. A Europa como outro centro importantíssimo também, no seu agregado (...) alguns países da Europa individualmente têm um peso muito grande, mas hoje em dia Europa a gente pensa no agregado. Mas você tem além destes dois polos que são já tradicionais, você tem o fenômeno dos BRICS, como novas áreas de atuação, de economia, de poder se quiser usar o termo. Mas você tem uma... por exemplo, em qualquer negociação internacional hoje em dia, é impossível não ter a participação dos BRICS. Eles são realmente um polo importante na configuração do mundo de hoje, então o mundo é desta forma, cada vez mais multipolar. O que é bom, porque se cria um novo tipo de equilíbrio, que não se baseia na unipolaridade, na bipolaridade, que são de grande tensão, mas você tem uma multipolaridade que o poder pode e deve ser mais distribuído, o poder é mais diluído e, portanto, talvez os focos de atritos diminuam.

[Os autores clássicos não concordariam muito com isso?] Eu acho que todos têm direito a opinião. Eu acho que a bipolaridade é muito mais sujeitas as chuvas e trovoadas do que a multipolaridade. A multipolaridade, a instabilidade dela pode ser um fato, sim... Se a gente olhar historicamente, sim. Mas depende... É muito difícil olhar para o mundo de hoje e usar a lupa histórica, porque tanta coisa qualitativamente mudou, em termos de comunicações, tecnologia, que coisas que eram válidas para um mundo em que não havia nem um telefone, não são mais válidas. Não é que o poder tenha mudado, isso não mudou, mas as relações mudaram e ao mudar as relações você não necessariamente pode usar a lente da história como a única que define.

[Nesse sistema multipolar o Brasil seria um dos polos?] Depende, se você considerar.... você pode considerar três polos: EUA, Europa e BRICS. Você pode considerar mais polos: EUA, Europa, China, Índia, Brasil, Rússia, África do Sul, aí sim nós seríamos um polo. Os polos têm dimensão igual? Não têm. Os polos têm influência igual? Não têm. Mas eles não deixam de ser polos por causa disso (Luiz A. Figueiredo, em entrevista no Ministério das Relações Exteriores, Agosto de 2012).

A multipolaridade vislumbrada no cenário econômico, principalmente em âmbito multilateral determinam as leituras do sistema internacional que fazem os entrevistados. Assim, cabe destacar que as práticas de oscilação entre a potência unipolar militar – EUA – e os atores da “nova” ordem econômica multipolar – BRICS – são coerentes com a percepção internacional apresentadas pelos setores entrevistados. No entanto, esta leitura de que a nova ordem internacional será cooperativa e benigna é controversa, pois uma alteração de postura de uma das grandes potências para um revisionismo mais evidente e na construção efetiva desta multipolaridade afetarão diretamente o ator mais poderoso. Pode representar para os Estados Unidos a deflagração de ações de balanço de poder externo.

Como forma de complementar o cenário sobre o tema da multipolaridade insere-se a visão do Exmo. Sr. Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal do Brasil, Senador da República Cristovam Buarque pelo Partido Democrático Trabalhista, que coincide com as dos outros entrevistados:

[O mundo hoje é multipolar?] Absolutamente Multipolar, até porque quando a gente fala em tripolar, EUA, China e CEE. Você vai olhar, esse aqui (EUA) é uma nação, esse aqui (China) é outra nação e esse aqui (CEE) está dividido, hoje tá dividido. Não tem um interesse comum, estão querendo ver se salvam a Grécia ou se expulsam, se salvam a Espanha, Portugal. Esse polarismo não existe mais, não dá para esquecer países como Índia, Rússia. Os BRICS, sim, mas acho que

a gente está muito longe ainda de ter protagonismo. O Lula tentou, eu achei muito correta a posição do Lula naquela tentativa para achar uma saída para o Irã junto com a Turquia. Você vê como os brasileiros e os turcos foram repudiados, isso aqui é coisa de gente grande, vocês são pequenos. Então nós não conseguimos ainda estar no nível destes outros. Até porque se você olhar estes (Rússia, Índia, China) eles têm bombas atômicas, isto dá uma força (Cristovam Buarque, em entrevista no Senado Federal, Agosto de 2012).

A visão apresentada está em coerência com as apresentadas anteriormente. Porém, quando questionado sobre as alternativas para superar as limitações de poder do Brasil respondeu em acordo com a pauta principal de seu partido político – o PDT. Mas esta resposta é importante para relacionar com as ressalvas mencionadas por Wohlforth (1999, 2009) acerca do papel da tecnologia e da ciência no poder material de um estado:

Acho que a gente tem que começar a pensar já, mas com a ciência de que não vamos influir já. Para a gente influir temos que fazer o dever de casa. Nós não temos como influir muito enquanto somos campeões de desigualdade, isso nos desmoraliza. Nós não somos campeões com a base científica tecnológica que nos temos. China e Índia estão colocando homem no espaço, entendeu? A Coreia lança, o Irã tem uma indústria de teleguiado espacial maior do que a nossa. Mas saia do espacial, entre na fabricação de equipamentos de saúde, estamos atrasados, remédios estamos atrasados. A nossa base científica-tecnológica nos impede de disputar protagonismo de fato protagonismo que nossa sexta economia do mundo permitiria. Que nossos 200 milhões permitiriam. Mas não temos protagonismo nesse nível, nós exportamos commodities, que é uma coisa de país atrasado. A China consome matérias-primas e exporta manufaturas, além de bugiganga, também exporta manufaturas com tecnologia exporta capital financeiro. Eu diria que hoje somos dependentes, se não fosse a seca nos EUA, que fez subir o preço do milho e da soja, nós estaríamos com dificuldade, pois houve uma redução na demanda da China. Mas a oferta caiu muito, isso mantém nosso preço (Cristovam Buarque, em entrevista no Senado Federal, Agosto de 2012)

[Mas como faz para alcançar protagonismo?]

Duas coisas a meu ver: a Comissão do Senado aí não chega, nosso protagonismo é muito pequeno. Nosso protagonismo é sancionar leis que chegam aqui enviados pelo governo, acordos que chegam ou fazer sabatina de embaixadores. Tanto que o nome é CRE [Comissão de Relações Exteriores e Defesa], muito pouca gente, ninguém lembra, que temos aqui a defesa, raramente a gente aprofunda. Apesar que temos um presidente muito sensível para isso, que é o Collor, que foi Presidente. Como é que faz então? Pode parecer simplismo o que eu sempre defendo, que é minha bandeira. Eu acho que sem uma revolução na

educação que faça com que o Brasil tenha uma educação igual para todos e essa educação com altos índices pisa, que é o que calcula o nível da educação. Sem isso aqui (educação) a gente não vai ter ciência e tecnologia, sem ciência e tecnologia a gente não vai ser protagonista, inclusive porque hoje as forças armadas são produto da ciência e tecnologia. Um país que não tem C&T não tem defesa nacional. Nossos soldados são analfabetos e hoje os equipamentos militares são computadores, acabou o tempo da pontaria, que bastava ter um dedo e um olho. Hoje você tem que ter um cérebro para ser um bom soldado. E essa é nossa fragilidade a meu ver. O outro ponto que eu defendo e que se choca com o Itamaraty, aliás uma das poucas coisas que me choco com o Itamaraty, eu sou uma pessoa muito afinada. Uma coisa que me choca é a obstinação e a obsessão do governo de conseguir uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU, eu creio que esta disputa está nos enfraquecendo, nós estamos cedendo muito aos árabes, aqui e ali, para conseguir (...) nós deveríamos ser uma força moral no mundo, por exemplo, defender o fim de cadeiras permanentes! Não vai conseguir, mas daria uma força enorme. Nas duzentas e tantas nações do mundo, nós seríamos um representante grande que defende o que os pequenos sonham. Nós estamos brigando para ser um dos grandes ao invés de buscar ser o líder dos pequenos. Isto foi o fracasso da política externa do FHC, ele queria ser igual, pessoalmente ele, a Clinton, ele pessoalmente queria sentar junto. Mas esse pessoal não dava importância a ele como presidente. Ao Lula deram, porque o Lula virou um líder dos pequenos. Inverteu a agenda das viagens, foi a África, foi América Latina, mais do que a Europa e EUA. Terminou virando um nome mundial, que FHC não conseguiu. Ele não foi um nome mundial, foi um nome respeitado pelas elites, pelos dirigentes, mas não pelas massas, o Lula foi, é mais conhecido hoje do que quase todos os jogadores de futebol do Brasil, deve ter uns quatro ou cinco apenas hoje. O Lula é mais conhecido que o Paulo Coelho (sic). FHC, nunca foi isso. Como é que conseguiu isso? Foi lá nas bases e virou uma força moral, graças ao Bolsa Família, passou uma ideia maior do que a realidade de sua luta contra a pobreza. Eu acho que ele não fez tanto assim, do que poderia. Fez no que se refere a fome, mas não fez na educação das massas, não fez na saúde, não fez na cidadania, mas passou a ideia de que era o Presidente dos pobres, presidente da luta contra a pobreza. Isto lhe deu uma força moral, a força do Lula internacional vem da força moral (Cristovam Buarque, em entrevista no Senado Federal, Agosto de 2012).

Reconheceu as limitações do Brasil e relacionou o seu crescimento internacional aos fatores econômicos em mudanças e ao papel central da diplomacia presidencial de Lula. Esta percepção está em acordo os estudos sobre a relação entre o presidencialismo brasileiro e a diplomacia (Cason e Power, 2009; Amorim Neto, 2011). Abordou o problema das limitações de poder pela ótica da ausência de uma política de educação e de investimentos em Ciência e Tecnologia. Além disso, analisou o que deveria ser feito com relação às forças armadas:

(...) Temos que reorganizar as nossas forças armadas. Temos que ter forças armadas. [O mundo cobra?] Não sei se cobra, mas ninguém tem poder sem ter uma base. Dentro de um país numa democracia a base é o voto. Internacionalmente não é o voto. Internacionalmente é uma coisa que nós temos, PIB, mas outra coisa são as forças armadas, a C&T, só que isso (C&T) é a base disso (Forças Armadas). Nosso PIB é grande (...), mas é ruim, é um PIB sem qualidade para o mundo de hoje. É o PIB das commodities! A única coisa que o Brasil exporta de C&T são os aviões, que são resultados da educação. O fato de produzir 3.5 milhões de automóveis não nos faz protagonistas no mundo. A produção de aviões já faz mais. Mas sabe o que faria mesmo? Sermos fabricantes de caças. Eu, por exemplo, sou contra a compra, eu preferiria a gente deixar de ter agora e garantir que daqui há dez anos vão ter os nossos. [Mas isto seria viável com o orçamento que temos?] Eu acho que no primeiro momento, sim, porque seria C&T, agora eu não sei se tecnicamente é, porque o que eles me dizem quando defendo isso é que sem a compra de caça a gente não aprende a fazer. Eu não tenho tanta certeza. Estas transferências de tecnologia que sobretudo os suecos dariam, que os americanos dariam menos, que os franceses dariam em parte. [Mas estas transferências sempre vêm com condições?] Sempre, nos submarinos a gente está fazendo isso. Nós estamos comprando. São quantos bilhões? Não lembro agora. Estes bilhões investidos na área de C&T da Marinha eu acho que a gente teria um resultado grande em pouco tempo. A Índia está fazendo, embora eles comprem também da Europa, eles têm potencial. Não precisa nem fazer, mas precisa ter o controle para fazer quando for preciso. Porque se você não tiver C&T, suas armas são ilusórias, você monta um perfeito sistema de radar com tecnologia estrangeira, a hora que eles quiserem eles desligam. Fizeram isso no Iraque. Fizeram isso na Argentina, na guerra das Malvinas. Não faz sentido isso, isso termina sendo uma coisa para brincar, para brinqueado dos militares e não para ação militar (Cristovam Buarque, em entrevista no Senado Federal, Agosto de 2012).

Como forma de evidenciar as limitações dos gastos brasileiros com pesquisa e desenvolvimento (P&D), que refletem as bases da Ciência e Tecnologia insere-se a seguinte tabela elaborada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil (MCT):

**Tabela 3. Gastos com Pesquisa e Desenvolvimento**

**Dispendios nacionais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de países selecionados, 2000-2010**

(em bilhões de US\$ correntes de PPC<sup>(1)</sup>)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Africa do Sul	-	2,3	-	2,7	3,2	3,7	4,1	4,4	4,7	-	-
Alemanha	52,4	54,4	56,7	59,4	61,3	64,3	70,2	74,1	82,0	83,3	86,2
Argentina	1,5	1,4	1,2	1,4	1,6	1,9	2,3	2,7	-	-	-
Austrália	7,9	-	9,9	-	11,7	-	15,4	-	19,0	-	-
Brasil	12,5	13,2	13,0	13,1	13,4	15,4	17,1	20,3	22,2	23,9	26,0
Canadá	16,7	19,0	19,1	20,1	21,7	23,1	24,1	24,7	24,2	24,5	24,0
China	27,2	31,7	39,6	47,1	57,8	71,1	86,7	102,4	120,8	154,1	-
Cingapura	2,5	2,8	3,0	3,1	3,7	4,2	4,7	5,8	6,7	5,7	-
Coréia	18,6	21,3	22,5	24,0	27,9	30,6	35,3	40,7	43,9	47,2	53,2
Espanha	7,8	8,4	9,8	10,9	11,8	13,3	16,1	18,3	20,4	20,5	20,4
Estados Unidos	268,1	278,2	277,1	289,7	300,3	325,9	350,9	377,6	403,7	401,6	-
França	33,0	35,8	38,2	36,8	38,0	39,2	42,0	44,0	46,5	49,1	50,0
Itália	15,3	16,8	17,3	17,3	17,5	18,0	20,2	22,3	24,1	24,5	24,3
Japão	98,9	104,0	108,2	112,3	117,4	128,7	138,5	147,6	148,7	137,3	-
México	3,4	3,6	4,2	4,4	4,7	5,3	5,6	5,7	-	-	-
Portugal	1,3	1,5	1,5	1,4	1,6	1,8	2,4	3,0	4,0	4,3	4,3
Reino Unido	27,9	29,2	30,6	31,0	32,0	34,1	37,0	38,8	39,4	39,5	39,1
Rússia	10,5	12,6	14,6	17,2	17,0	18,1	22,9	26,6	30,1	33,6	32,8

Fonte(s): Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Main Science and Technology Indicators, 2011/2 e Brasil: Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN) - ASCAV/SEXEC - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores (CGIN) - ASCAV/SEXEC - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

Nota(s): 1) PPC - Paridade do poder de compra.

Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/336607.html>

Com relação ao caso brasileiro nota-se que o crescimento dos gastos acompanham o crescimento nominal do PIB, apesar disso, é possível identificar ainda uma distância significativa relativa aos países desenvolvidos e relativo à China.

A consolidação do cenário de multipolaridade e de um protagonismo maior do Brasil nela, segundo o LBDN, se dará por meio da atuação multilateral, por meio de sua afirmação na ONU – Conselho de Segurança e pelo desenvolvimento de forças de dissuasão. Em acordo com esta visão é que os projetos dos novos aviões de combate e do submarino nuclear se enquadram. Vislumbram para o futuro a garantia dissuasória destes equipamentos. Seriam necessários para respostas no cenário regional e para assumir responsabilidades pela defesa de sua plataforma marítima. Assim, pode-se interpretar das respostas dos entrevistados que o Brasil percebe e deseja construir uma multipolaridade e em vista disso tem projetos de acréscimo de poder. Além disso, este projeto está associado a uma prática de adesão aos novos atores (Sul-Sul e BRICS), que configura a ação atual como de revisionismo moderado ou institucionalizado (Lima, 2010). Com base nesta defesa que faz abertamente da

multipolaridade e nos projetos de aumento de capacidades militares, Schweller (2011: 293-295) afirma que o Brasil é a principal ameaça aos EUA dentre os emergentes.

Mas qual a capacidade de financiamento das forças armadas para sustentar os planos e projetos de incremento de força?

Essa é a luta atual, exatamente isso que o Ministério da Defesa está fazendo, é arrumar uma fonte de recursos que se liberte do orçamento, uma fonte (...) 80% do que vem para cá é para manter o pessoal e mal. Então falam que cresceu o investimento da defesa, não. Cresceram as obrigações, que ele não deixa de ter. O investimento não cresceu muito não (...) tem que criar um dispositivo que acarrete recursos para projetos de defesa sem entrar nas limitações do orçamento. As limitações que eu digo são nos contingenciamentos e na própria expressão dos investimentos (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Os projetos de defesa demonstram suas intenções, mas ao contrário das análises sobre a elevação dos gastos e o reaparelhamento de suas forças armadas, o que existe é um cenário de degradação e de precariedade. Cabe ressaltar que existem projetos relevantes, mas eles ainda dependem de concretização. Em acordo, Delano Menezes quando foi questionado sobre os projetos de defesa afirmou que eles encontram limitações orçamentais relevantes e que dependem de alternativas para seu financiamento, como a criação de empresas públicas com recursos próprios<sup>15</sup>:

Foi criada há um tempo atrás a AMAZUL (...) é uma empresa criada no âmbito da Marinha, uma empresa para criar projetos de defesa da Marinha. «Empresa Público-Privada? » Empresa pública, como se fosse uma Petrobrás, então o que vai fazer esta empresa? Ela vai carrear recursos com um ativo que ela vai criar, o ativo que ela vai criar são seus próprios projetos tecnológicos, a tecnologia que desenvolver e um patrimônio que ela vai ter, o governo vai dar um patrimônio. Isso é o ativo dela, que vai basear todo o empréstimo que ela vai poder tomar, para financiar projetos de defesa. E aí esse recurso não entra nos contingenciamentos do orçamento. Aí é um caminho que tá se tendendo nesta direção. A Marinha já tinha uma empresa chamada EMGEPRON, que era para ter sido ela a própria, mas eles entraram em “clinche”, há um jogo de poder na própria Marinha, que ela iria desvirtuar o trabalho da EMGEPRON, que já era

---

<sup>15</sup> <https://www.emgepron.mar.mil.br/index/index.php> ;  
<http://www.defesenet.com.br/prosub/noticia/7181/Presidenta-Dilma-sanciona-lei-que-cria-a-AMAZUL>,  
acessados em 14 de Abril de 2013.

uma empresa que trabalhava dessa maneira. Aí então, ok, não vamos brigar, faz uma outra empresa com mais liberdade. Eu não vou dar muito tempo para isso acontecer nas outras forças (Delano Menezes, em entrevista no Ministério da Defesa, Agosto de 2012).

Como evidência das restrições orçamentais e das dificuldades na concretização dos projetos de defesa dois exemplos. Primeiro, o projeto F-X2, para desenvolvimento do novo avião de combate brasileiro com produção nacional mediante transferência de tecnologia, que foi adiado para depois de 2013<sup>16</sup>. Segundo, o projeto do submarino nuclear brasileiro (PROSUB) que vai demandar um grande aporte orçamental (7,8 bilhões de Reais) até a sua finalização em 2023<sup>17</sup>. Estes aportes para a defesa e o incremento de orçamento são de exequibilidade restrita e dependem de garantias de longo prazo dos governos.

Além disso, como apontou o estudo de Diniz (2010) o orçamento do Ministério da Defesa já ocupa a terceira posição dentro do orçamento do poder executivo. A distribuição orçamental dos cinco primeiros ministérios ficou da seguinte forma em 2008: Ministério da Previdência – 40,93%; Ministério da Saúde – 10,27%; Ministério da Defesa – 8,35%; Ministério da Educação – 6,20% e Ministério do Trabalho e Emprego – 5,60%. Logo, o orçamento de defesa em 2008 foi de cerca de 43 bilhões de Reais (Diniz, 2010: 166). Outro ponto central dos gastos em defesa é a parcela orçamental para investimentos. Ao considerarmos o montante de gastos em defesa há uma falsa percepção de que este volume é para compras de equipamentos ou para investimento na recuperação da capacidade combatente. O que ocorre na realidade é que os gastos com pessoal do Exército alocam quase 90% da verba, na Marinha é 80% e na Aeronáutica cerca de 46% (idem: 167).

A conclusão do estudo de Diniz (2010) aponta que um aumento orçamental não significaria garantias de reequipamento e de melhorias nas forças armadas, antes seria necessário fazer uma reformulação das forças e do número de seus efetivos. Esta realidade de gastos com pessoal elevados estende-se aos vizinhos da região. Em 2012 a média de gastos com pessoal na América Latina foi de 66%, outros gastos 20% e o investimento na ordem de 14% dos orçamentos de defesa (Atlas Resdal, 2012). Os que têm as melhores

---

<sup>16</sup> <http://www.defesanet.com.br/fx2/noticia/8982/DILMA---Cacas-depende-de--retomada-do-crescimento->, acessado em 14 de Abril de 2013.

<sup>17</sup> <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/9892/Presidenta-Dilma-inaugura-fabrica-que-permitira-construcao-do-primeiro-submarino-brasileiro-a-propulsao-nuclear>, acessado em 14 de Abril de 2013.

condições de investimento são por ordem: Venezuela (40,9%), Nicarágua (25,3%), Peru (24,9%), Chile (21,9%) e Brasil (14%).

Na tabela abaixo pretende-se demonstrar a pequena variação nos equipamentos e nos efetivos desde 1997, apesar do crescimento do volume gasto em defesa.

**Tabela 4. Números das FFAA do Brasil (Efetivos e Equipamentos)**

	1997	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Total Efetivos FFAA	314700	313250	287600	287600	302909	287159	367901	327710	318480
Efetivo Exército	200000	195000	189000	189000	189000	189000	238200	190000	190000
Efetivo Marinha	64700	68250	48600	48600	48600	32850	62261	67000	59000
Efetivo Força Aérea	50000	50000	50000	50000	65309	65309	67440	70710	69480
Tanques	696	756	873	873	873	873	753	779	827
Porta-Aviões	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Fragatas	18	18	14	14	15	10	10	10	11
Corvetas	0	0	4	4	4	4	4	5	0
Destróieres	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Submarinos	6	6	5	4	4	4	5	5	5
Bomb/Ataq/Caças	190	186	221	180	497	211	272	334	256

Fonte: Military Balance (1997, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2011).

As comparações de forças armadas e de orçamentos servem para identificar as potencialidades e para traçar o cenário das reais capacidades do estado. Ao se compararem os gastos com defesa dos BRIC revela-se a distância do Brasil em relação aos outros atores, todavia é necessário destacar o quanto eles destinam para o investimento na produção e aquisição de novos equipamentos. Segundo Hofbauer, Hermann e Reghavan (2012) em relatório sobre os gastos em defesa dos países asiáticos entre 2000 e 2011, a China e Índia apresentam uma média de 30% do gasto com investimento em defesa e para aquisição de equipamentos, isto é, bastante superior ao que investe o Brasil (14%).

Logo, os dados apresentados revelam que a componente militar produziu efeitos negativos sobre a política externa, pois não houve o incremento delas, apesar dos aumentos de gastos. Assim, a exclusividade das formas brandas de fazer política externa encontra suas bases, também, na sua debilidade militar. Isto produz, como será demonstrado na seção posterior, restrições nos instrumentos disponíveis para execução de sua política externa.

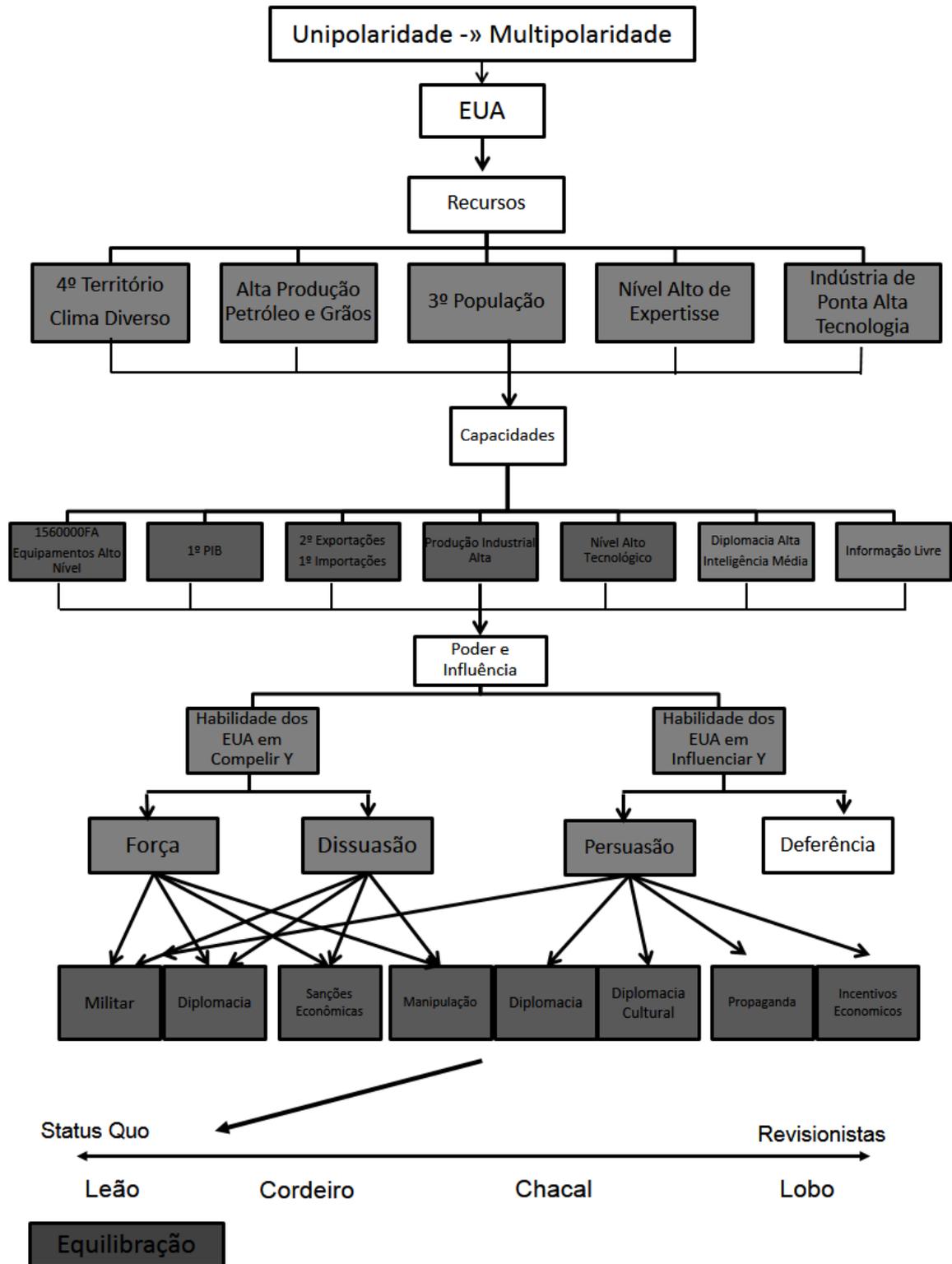
### **4.2.3. Comparando Capacidades Materiais: EUA, China, Brasil e África do Sul**

Para tornar mais nítido como as capacidades materiais integram o processo decisório de um estado insere-se os gráficos abaixo. Em sua elaboração tomou-se por base o diagrama elaborado por Hill (2003, 137), que foi complementado por uma variável estrutural (no topo) e pela estratégia que resulta (abaixo). Ainda, apresenta tonalidades que servem para demonstrar o nível de um recurso ou capacidade, bem como do instrumento mais utilizado na política externa. Define-se que quanto mais escuro maior o volume, tamanho, capacidade ou frequência. Para identificar diferenças entre as potências utilizou-se quatro exemplos: Estados Unidos, China, Brasil e África do Sul. Os dados relativos aos recursos e capacidades são retirados do CIA Factbook, Freedom House, Military Balance, do Banco Mundial e do IPEA.

É importante destacar que eles retratam um cenário possível das estratégias adotadas pelos atores em função de seus recursos, capacidades e instrumentos. Entretanto, as preferências e prioridades nas agendas de política externa destes estados são definidas de forma distinta em cada caso. Cada um dos atores representados está sujeito a efeitos estruturais distintos o que também afeta suas política externas. O poder de agência dos estados pode resultar em práticas distintas das inseridas nos gráficos, principalmente àquelas relacionadas a indiferença e a neutralidade.

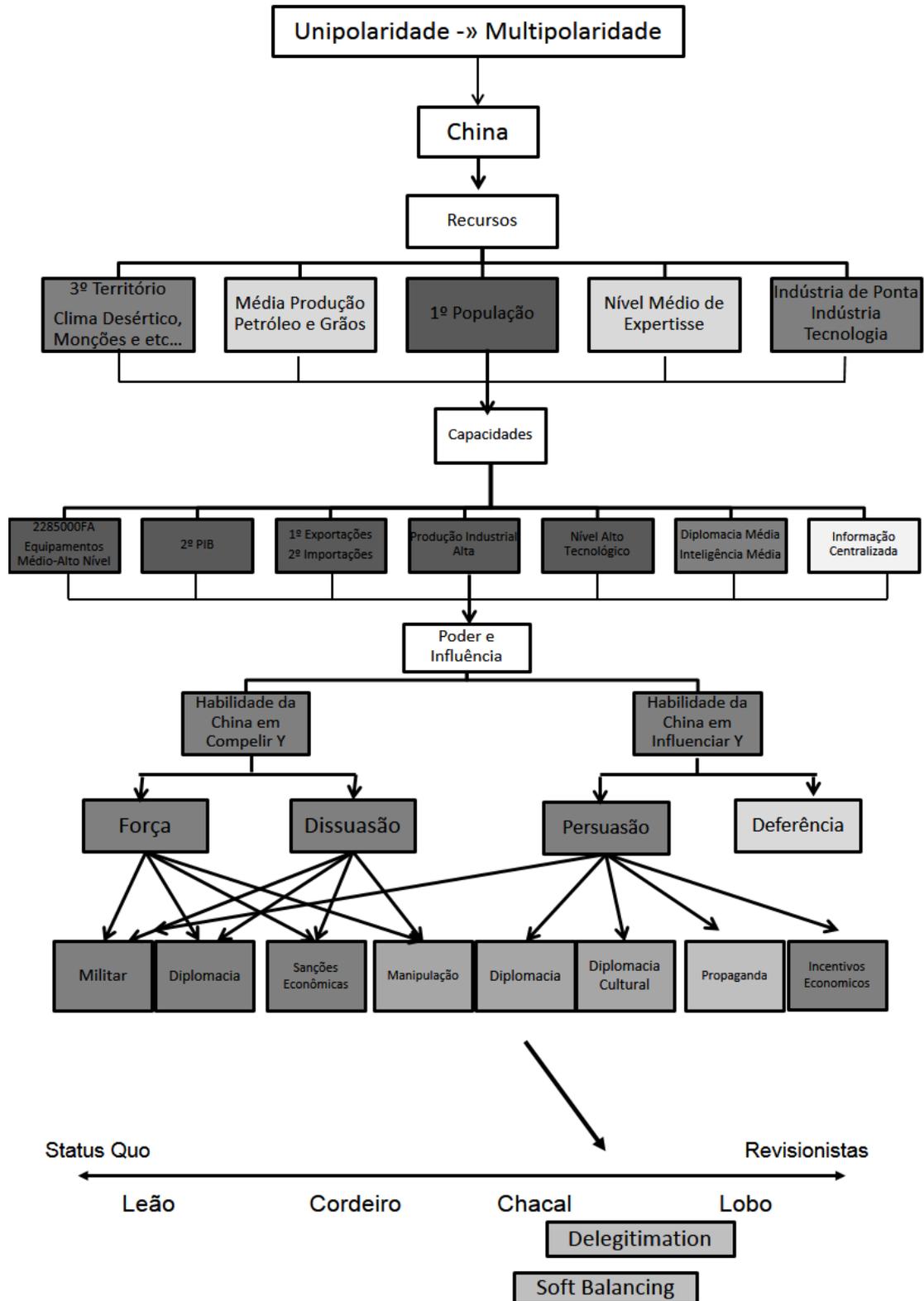
Destaca-se, também, que as medidas de poder apresentadas no gráfico dialogam com as que são relevantes para a composição do CINC e se relacionam com as utilizadas por Wohlforth (1999, 2009). O diagrama original consta nos anexos desta tese para conferência de suas componentes principais.

**Gráfico 25. Processo Decisório em Política Externa (EUA)**



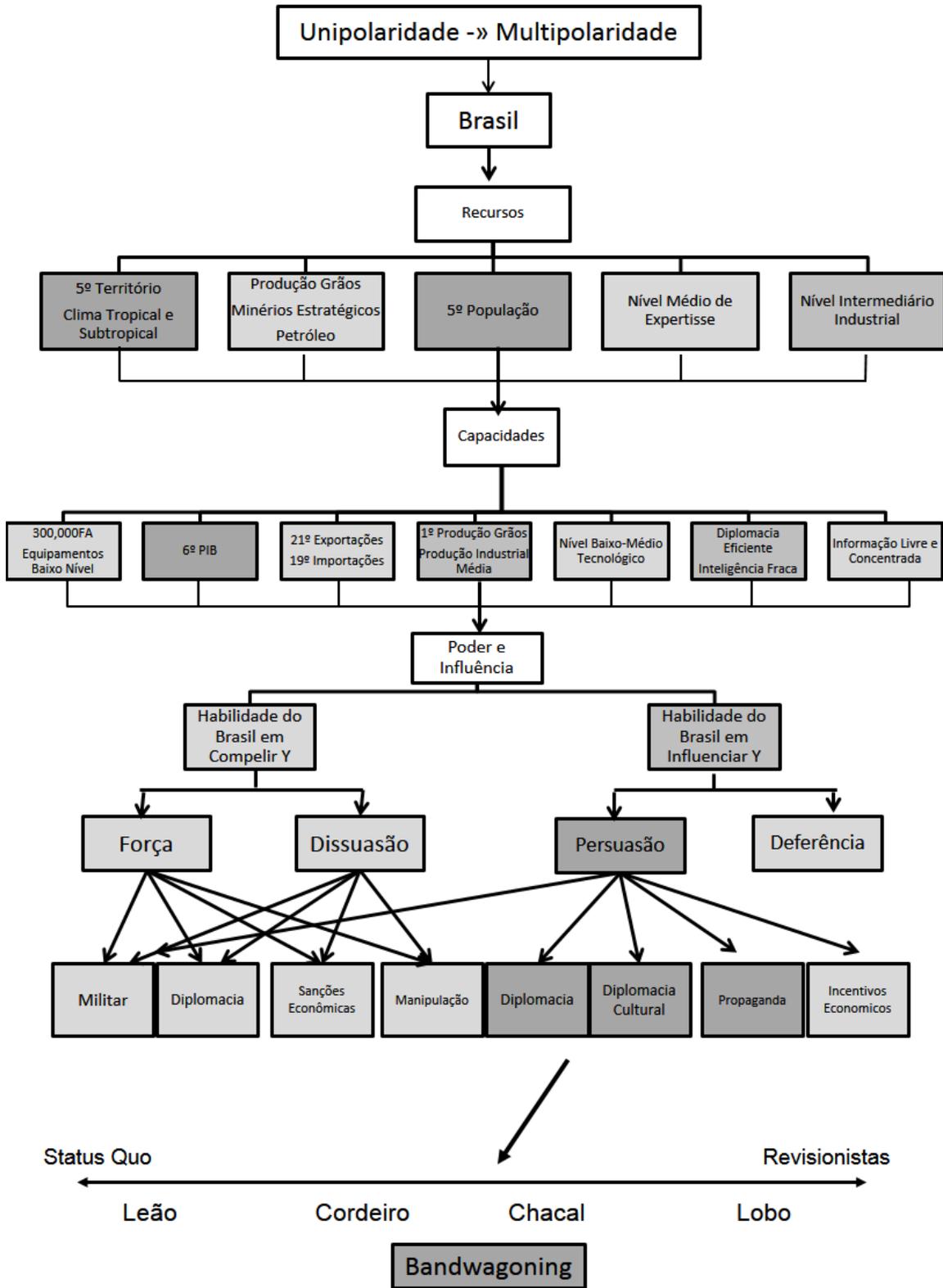
Adaptado de Hill (2003).

Gráfico 26. Processo Decisório em Política Externa (China)



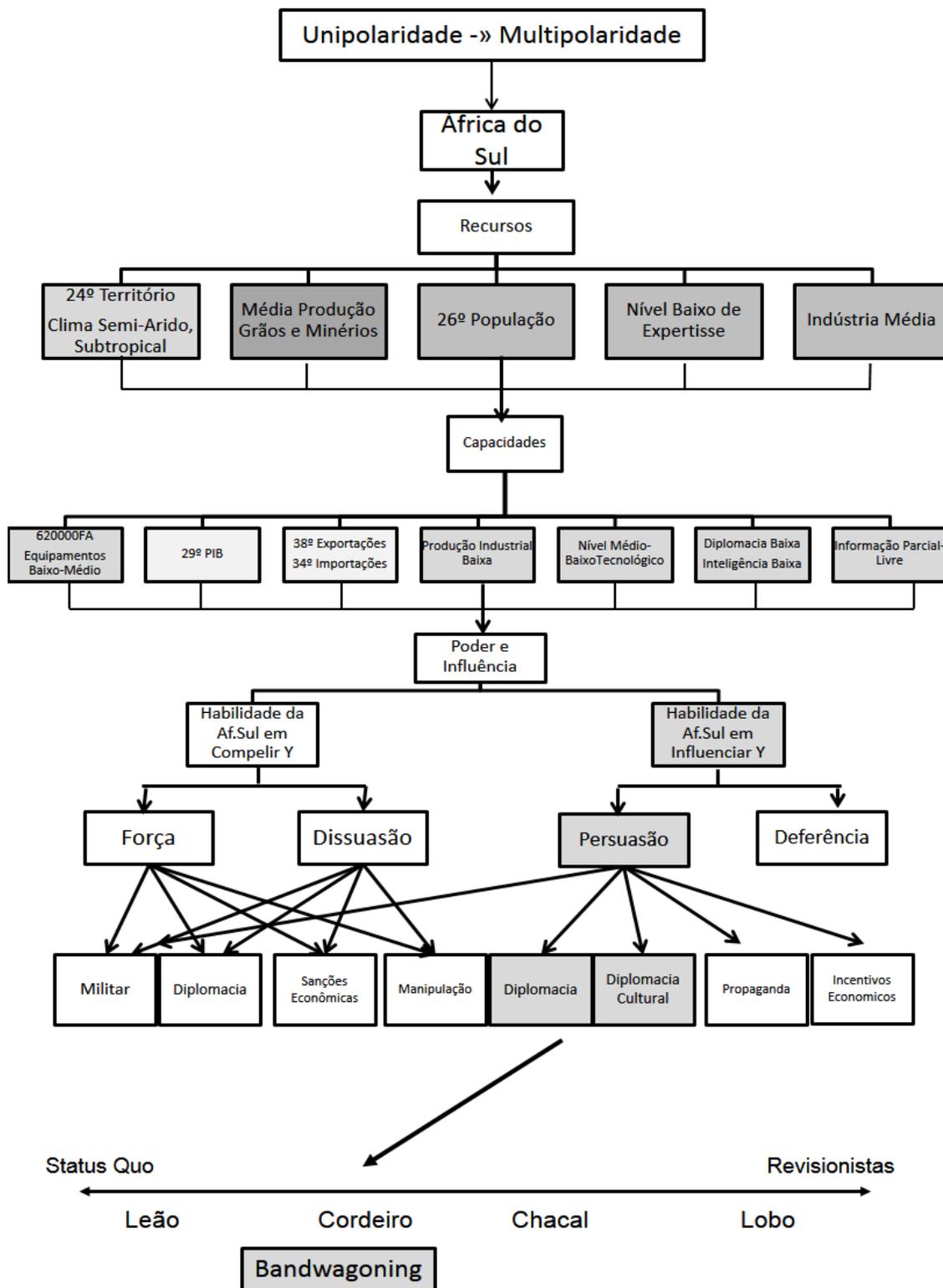
Adaptado de Hill (2003).

**Gráfico 27. Processo Decisório em Política Externa (Brasil)**



Adaptado de Hill (2003).

Gráfico 28. Processo Decisório em Política Externa (África do Sul)



Adaptado de Hill (2003).

Nos gráficos é possível identificar os recursos de poder, as amplitudes das capacidades e os instrumentos que podem ser utilizados nas políticas externas dos estados representados. Isto permite clarificar como as capacidades materiais participam do processo decisório, pois o questionamento principal deste capítulo se relaciona com o papel delas na política externa dos atores. Em função de ter maiores capacidades materiais os Estados Unidos ocupam uma posição de primazia no sistema internacional e, logo, estão sujeitos a menores constrangimentos de poder. Por outro lado, elas oferecem-lhe maiores meios operacionais. A execução de uma política externa, depende delas; contudo, isto não significa a garantia de que os objetivos serão alcançados. Entretanto, significa que estes instrumentos estão disponíveis para sua atuação no sistema internacional.

Com relação ao caso do Brasil pode-se notar que as tonalidades mudam para identificar as limitações de capacidades e, por conseguinte, dos instrumentos. As opções da sua política externa restringem-se aos aspectos ligados aos setores mais instrumentalizados como a diplomacia. A escolha pelos instrumentos «soft» e voltados à persuasão encontram sua justificativa nas limitações materiais. Os efeitos da estrutura internacional restringem a atuação dos atores intermediários no sentido de terem de estar ligados aos atores com mais poder e optarem por alternativas que se distanciam da política de poder. Assim, a opção pelo “reboquismo” tradicional ou ligado aos lucros justifica-se pelas restrições estruturais, mas também pela ausência de capacidades materiais ao nível estatal. Portanto, elas atuam sob o caso brasileiro de duas formas, no seu posicionamento na estrutura do sistema internacional – intermediária, e na restrição dos instrumentos de efetivação de sua política externa. Estes dois efeitos são complementares e dotam de poder explicativo as variáveis de poder neorrealistas para o caso brasileiro. Configurar-se como potência intermediária significa estar sujeito a estes dois efeitos restritivos.

O caso da África do Sul permite visualizar como um ator médio fica, também, condicionado a uma política externa de seguir o líder ou de realizar alianças para buscar lucros, como é o caso de sua participação nos BRICS. O caso chinês revela a sua proximidade maior em termos de poder com os Estados Unidos e uma possibilidade de atuação mais autônoma em função das capacidades que dispõe. Ainda não configura-se como polo revisionista agressivo, mas orienta-se em benefício da revisão moderada da ordem internacional.

Após analisar os efeitos das capacidades sobre a política externa do Brasil é possível delinear algumas conclusões gerais sobre o tema. A primeira delas é que práticas revisionistas dependem do poder que o estado detêm. Consequentemente, a segunda é que os estados com menores capacidades tendem a estratégias de preservação de sua posição de poder, logo do «status quo». A terceira é que elas afetam as opções estratégicas dos atores. A quarta é que a limitação de poder militar conduz a estratégias de persuasão (propaganda) ou de atração. A quinta é, logo, que somente estados com força militar considerável podem valer-se de instrumentos relacionados à dissuasão e a força. O sexto aspecto é que somente estados com grande poder econômico efetuam uma diplomacia econômica de incentivos e sanções.

Com relação ao caso brasileiro os condicionamentos externos implicam em uma política externa que não seja claramente pró-status quo e nem abertamente revisionista, portanto ele não tem meios para executar uma estratégia de balanço, o que implica numa opção pelo não-balanço, que abarca as práticas de “reboquismo”, apaziguamento, chantagem e a delegação. Ao analisar-se o caso da negociação do Brasil com o Irã vemos uma tentativa, conjunta com a Turquia, de apaziguar as relações entre Irã e EUA e garantir interesses específicos, isto é, garantir o direito a pesquisa nuclear. No entanto, esta diplomacia não foi aceita pelo conjunto das grandes potências que integram o Conselho de Segurança da ONU e o acordo firmado entre estes três estados não foi levado em conta.

Cabe questionar a clareza do processo decisório do Brasil e os efeitos de uma percepção equivocada da distribuição de poder internacional. Que respostas podem ter as práticas de uma política externa de promoção da multipolaridade? O processo decisório brasileiro pareceu levar em conta a percepção sobre uma multipolaridade em formação. E que pretende se firmar nesta multipolaridade pelo incremento de capacidades militares e pela reforma na ordem internacional.

### **4.3. Conclusões: O que mostraram as evidências empíricas?**

Ao longo dos últimos anos o crescimento econômico e a estabilidade econômica são as principais razões elencadas pelos entrevistados e por boa parte da literatura para justificar a emergência do Brasil. Ao analisar os dois “lados” principais das capacidades materiais – economia e militar, nota-se que um relativo crescimento econômico surtiu efeito sobre a forma de atuação internacional. O incremento de capacidades permitiu uma atuação em instâncias bloqueadas anteriormente. Contudo, todos destacam que sem as mudanças na economia mundial, isto é, sem a crise econômica e emergência asiática não seria possível uma mudança na percepção do poder que concentra. Desta forma, a redistribuição de capacidades econômicas em âmbito mundial abriu brechas para a participação diferente e mais ampliada.

Porém, em função dos dados apresentados pode-se concluir que a emergência atual do Brasil encontra poucas justificativas no incremento de seu poder material militar. Deste modo, ganham relevância as explicações que se focam nos efeitos permissivos e restritivos do sistema internacional. Além disso, o revisionismo institucional atual do Brasil pode estar novamente relacionado com a emergência de um ator revisionista que se aproxime da região e que efetue relações comerciais significativas com o país. Cabe, por fim, afirmar que os momentos mais revisionistas da política externa brasileira estiveram relacionados com a coincidência destes fatores ou com a presença no governo de um presidente que contou com maior grau de liberdade de ação.



## CONCLUSÕES

A investigação realizada permitiu relacionar a estrutura do sistema internacional com a política externa do Brasil. A teoria neorrealista afirma que os constrangimentos do sistema internacional afetam a todos os atores; porém, as respostas dependem de seus atributos de poder. O primeiro ponto a ser destacado é que na política internacional contemporânea diversificaram-se as formas de oposição e de acomodação aos atores mais poderosos. Principalmente por ser a configuração unipolar *sui generis*, assim, o «soft balance», a deslegitimação, o apaziguamento, o «buck-passing» e outras estratégias emergem como possíveis aos atores médios. Portanto, os incentivos às práticas de equilíbrio não se verificaram no caso brasileiro ao longo do século XX. Mesmo que a posição geopolítica do país seja de proximidade com a principal ameaça, em termos de poder, do sistema internacional – os Estados Unidos. As limitações materiais impedem qualquer ação de equilíbrio ou de revisionismo ilimitado.

Por outro lado, aplicando-se ao caso do Brasil os pressupostos teóricos utilizados ficou demonstrado que ele responde às mudanças na distribuição de capacidades. Desta forma, sempre que houve alterações no sistema internacional sucederam mudanças de ênfase na política externa brasileira. Mesmo no período de maior proximidade e alinhamento com os Estados Unidos (1902-1945), quando existiu um poder emergente com objetivos revisionistas e que buscou aproximação da América Latina, no caso a Alemanha, houve uma tentativa de inflexão da política externa em benefício do revisionismo. Quando atuaram em conjunto os seguintes fatores: a redistribuição de poder ao nível sistêmico; a emergência de um ator revisionista (que tenha política externa para América Latina) e o incremento de suas capacidades o resultado foi que o Brasil adotou uma política de oposição ao «status quo» do período.

Entretanto, a estratégia adotada varia em função das ambições e das capacidades. Quando detinha pequenas capacidades o nível de revisionismo era muito limitado, por isso não é possível falar em «soft balancing», deslegitimação ou ainda em “reboquismo” por lucros, mas sim em «bandwagoning» tradicional com algum grau de barganha ou de «bonding». Entretanto, quando passa a dotar-se de maiores capacidades passa a ter como opção as estratégias de oposição “suave” e de busca por interesses. Assim, no decorrer do século XX encontrou-se indícios de “reboquismo” por lucros quando confluíam os fatores

elencados. Por outro lado, quando não atuam estes três fatores a política externa tendeu a indiferença e ao “reboquismo” clássico. Logo, percebe-se que a estratégia principal foi a de seguir o líder do «status quo».

A análise dos quatro períodos permitiu qualificar a estratégia de «bandwagoning» brasileiro, que oscilou entre a forma clássica – pró-status quo – e a forma alternativa – pragmática entre o revisionismo limitado e os benefícios do status quo. Isto permitiu outra categorização das fases da política externa brasileira. No período que vai de 1930 até meados dos anos 70 configurou-se como um “cordeiro” no sistema internacional, pois era visto como uma “presa” pelas grandes potências; seu papel acessório ficou verificado no seu ingresso na segunda guerra, no caso da Liga das Nações e pelo alinhamento com os Estados Unidos. No decorrer dos anos 60 com a industrialização e a urbanização, aliados ao estabelecimento do equilíbrio de poder ao nível estrutural modificou-se para um distanciamento maior com relação aos Estados Unidos; porém, ainda dependente dele. No decorrer dos anos 70 com os vultuosos crescimentos econômicos (milagre econômico) e a atuação mais decisiva da URSS na bipolaridade adotou uma política de revisionismo limitado em direção ao terceiro-mundismo. Todavia, o entorno geopolítico é dificultador constante das estratégias do país. De tal modo, a ambiguidade que irá marcar a política externa brasileira do período relaciona-se com a defesa do reformismo ao mesmo tempo em que busca a garantia do status quo. O «bandwagoning for profit» em que é prevista a oscilação entre o líder do status quo (EUA) e o líder revisionista (URSS+Terceiro Mundismo) foi a estratégia que marcou o período de 1970 até o início dos anos 90, que para esta tese foi chamado de “Chacal I” (Gráfico 11).

Por outro lado, o período da unipolaridade e do recrudescimento do ativismo dos Estados Unidos com relação ao mundo, mas em especial com a América Latina, coincidiu com um período de estabilização das capacidades do país. Assim, pendeu para a indiferença e para os interesses do status quo. Entretanto, as divergências crescentes com relação ao unilateralismo permitem diferenciar este período de aproximação com os Estados Unidos, com o período de alinhamento do início do século. Todavia, a estratégia foi semelhante, isto é, a adoção do «bandwagoning» tradicional a espera da “onda do futuro”. Utilizou-se a categoria de “Chacal II” (Gráfico 13) para identificar este período.

A emergência de novos atores, em especial do Leste Asiático, promoveu o início de uma redistribuição de capacidades que se acentuou com o deflagrar da crise em 2008. Este cenário de queda do poder econômico e político das potências ocidentais coincidiu com um

período de relativo crescimento econômico do Brasil que foi fator relevante para as mudanças em sua política externa. Contudo, o revisionismo mais forte do período relaciona-se com a condição sine qua non de oposição ao status quo – a emergência de uma grande potência revisionista com relações diretas com a região. A China desempenhou este papel no período recente. A estratégia adotada foi de uma oscilação entre os interesses de manutenção do status quo pela via do reformismo e de um revisionismo institucionalizado na construção deliberada de uma ordem multipolar que inclua os atores emergentes. Assim, categorizou-se este período como de “Chacal III” (Gráfico 15) e que a prática principal foi de um «bandwagoning for profit» no qual o lucro esperado tanto pode vir do status quo pela inserção nas esferas de poder, quanto pelo revisionismo da ordem. O pragmatismo ganha terreno na política externa atual.

Ainda deve-se destacar que, como se mostrou no capítulo 4, o crescimento das capacidades do país é exíguo e, portanto, as variáveis explicativas para as mudanças recentes devem estar relacionadas com a estrutura do sistema internacional e seus efeitos restritivos e permissivos. As potências intermediárias, como o Brasil, apresentam poder restrito para atuarem sozinhas ao nível internacional e tendem a aproveitar a emergência de atores revisionistas para deflagrarem ações de deslegitimação das potências dominantes.

No estudo de caso verificou-se que dentre as duas vertentes principais que compõem as capacidades materiais, houve mudança pequena no poder econômico e nenhuma mudança no poder militar. A emergência chinesa e as quedas das potências ocidentais parecem explicar mais a fundo as modificações da política externa brasileira.

Outro aspecto revelado pela verificação empírica dos efeitos das capacidades na política externa foi que a exiguidade delas implica numa restrição nos instrumentos para efetivação dos objetivos de política externa. Assim, a diplomacia e a propaganda figuram como as alternativas estratégicas possíveis. A ausência de poder econômico para uma atuação mais dura nesta vertente, com incentivos e sanções, e a ausência de força militar restringem os instrumentos brasileiros ao lado “soft” deles. Portanto, o papel de relevo que tem a chancelaria na condução da política externa encontra suas justificações na debilidade material do país. Isto permitiu a grande profissionalização deste setor na política externa e por outro lado afastou os demais setores envolvidos desta área da política nacional.

Como proposições finais e que indicam investigações futuras insere-se que as hipóteses verificadas podem permitir explicar outros períodos da política externa brasileira. Em especial, o período da diplomacia da república velha, que ficou marcada pela atuação do Barão do Rio Branco. Durante o início do século XX a emergência dos Estados Unidos promoveu a distribuição de capacidades sistêmicas, que é condição inicial para mudanças de atuação do país e, além disso, emerge como ator revisionista da ordem internacional com uma atuação que buscou se aproximar decisivamente da América Latina. A mudança na política externa brasileira, que abandonou a Inglaterra e se aproximou dos Estados Unidos, pode revelar que a busca por autonomia já figurava como objetivo último da atuação internacional do país. Porém, a autonomia, como hoje se interpreta, não esteve sempre relacionada aos Estados Unidos, mas sim com o ator de maior poder no sistema internacional. Enfim, parece que a ambição por autonomia da política externa brasileira relaciona-se diretamente com o poder ao nível sistêmico, pois a autonomia procura-se em relação ao estado que detêm as maiores capacidades e não a um ator específico.



## REFERÊNCIAS

- Allison, G. T. (1969) Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), 689-718.
- Almeida, Paulo Roberto de. (2004) *Relações internacionais e política externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2.ed. Porto Alegre: Ed.UFRGS. 438p.
- Alsina JR, João Paulo Soares. (2009) O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.52, n.2, pp. 173-191 .
- Amorim Neto, Octavio (2011) *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Amorim Neto, Octavio. (2007) A Política Externa Brasileira: Novos Dilemas Geopolíticos e sua Falta de Condicionamentos Domésticos. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.3, p. 1-10, mar. 2007.
- Avila, Fabrício Schiavo; Martins, José Miguel; Cepik, Marco. (2009) Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. *Contexto internacional*. [online]. vol.31, n.1, pp. 49-83.
- Bennett, A., and Elman, C. (2007) Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195.
- Bertonha, João Fábio. (2010) Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.2 pp. 107-124.
- Brands, H. (2010). *Dilemmas of Brazilian grand strategy*. Strategic Studies Institute US Army War College.
- Brands, H. (2011). *Evaluating Brazilian grand strategy under Lula*. *Comparative strategy*, 30(1), 28-49.
- Brighi, E., & Hill, C. (2012). Implementation and behaviour. In.: Smith, S., Hadfield, A., & Dunne, T. *Foreign policy: theories, actors, cases*, Oxford. Pp.117-136.
- Brooks, Stephen G.,and Wohlforth, William C. (2008). *World out of balance: international relations and the challenge of American primacy*. Princeton University Press.
- Brooks, Stephen G., and Wohlforth, William C. (2005) *Hard Times for Soft Balancing*. *International Security* 30, no. 1: 72-108.
- Bull, Hedley. (1977) *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*. Nova York:Columbia University Press.

- Burges, Sean W, (2008) Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War, *International Relations*, Vol. 22, No. 1, pp. 65-84.
- Burns, E. Bradford (1966) *The Unwritten Alliance: Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry. (1991) *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry. (2006) Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*. 82: 6.. pp.1101-1118.
- Buzan, Barry. (2010). China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5-36.
- Buzan, Barry. (2011) The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture A World Order Without Superpowers Decentred Globalism. *International Relations*. Vol.25.nº1.pp.3-25.
- Buzan, Barry. G., Jones, C. A., & Little, R. (1993). *The logic of anarchy: neorealism to structural realism*. Columbia University Press.
- Buzan, Barry and Wæver, Ole. (2003) *Regions and Powers; the Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Buzan, Barry and Waever, Ole. (2009) Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*. 35, pp.253-276.
- Buzan, Barry; Waever, Ole; Wilde, Jaap de. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Cason, Jeffrey, and Timothy Power (2009) Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review* 30(2): 117-40.
- Cepik, Marco. (2010). *Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec.
- Cepik, Marco. (2011) A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance internacional. *Rev. Sociol. Polit.* vol.19, suppl.1, pp. 81-104.
- Cepik, Marco; Schneider, Luiza. (2010) Kenneth Waltz. In: Marcelo Medeiros; Marcos Costa Lima; Rafael Villa; Rossana Rocha Reis. (Org.). *Os Clássicos das Relações Internacionais*. 01 ed. São Paulo: HUCITEC, v. 01, p. 84-109.
- Cervo, Amado Luiz (2003) "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2): 5-25.

- Cervo, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo (2003) História da política exterior do Brasil. Brasília: EdUnB.
- Cervo, Amado Luiz. (2008). Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros, São Paulo, Editora Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz. (2010) Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. Rev. bras. polít. int. [online]. vol.53, n.spe, pp. 7-32.
- Chase, R. S., Hill, E. B., & Kennedy, P. (1996). Pivotal states and US strategy. Foreign Aff., 75, 33.
- Clausewitz, Carl von. (1984) On War. Princeton: Princeton University Press.
- Copeland, Dale C. (2001): Theory and history in the study of major war, Security Studies, 10:4, 212-239.
- Couto, Leandro Freitas. (2007) O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. Rev. bras. polít. int. [online]. vol.50, n.1, pp. 159-176.
- Cunha, André Moreira. (2011) A China e o Brasil na Nova Ordem Internacional. Rev. Sociol. Polit. vol.19, suppl.1, pp. 9-19.
- Dagnino, Renato. (2009) A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. vol.24, n.70, pp. 61-74.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. Behavioral science, 2(3), 201-215.
- Destradi, Sandra. (2010) Regional Powers and their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership In: Review of International Studies, Vol. 36, Issue 04, pp. 903-930.
- Diniz, Eugenio. (2006) Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. Contexto int. [online]. vol.28, n.2, pp. 505-565.
- Diniz, Eugênio. (2010) Defesa, orçamento e projeto de força: o Brasil em perspectiva comparada. In: Cepik, Marco. (ed.) Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec.
- Donnelly, Jack. (2004) Realism in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elman, Colin. Realism. In: Williams, Paul. (2008) Security Studies: an introduction. London: Routledge.
- Elman, Colin; Elman, Miriam Fendius (eds.), (2003) Progress in International Relations Theory: Appraising the Field. Cambridge, MA: MIT Press.
- Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008) Brasília: Ministério da Defesa do Brasil. <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>, accessed 11 January 2013.

- Fiammenghi, Davide. (2011) *The Security Curve and the Structure of International Politics: A Neorealist Synthesis*. *International Security*, vol. 35, nº4, Spring, pp.126-154.
- Figueiredo, Argelina C. and Fernando Limongi. (2000) "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics* 32 (2): 151–70.
- Flemes, Daniel (2007) "Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum", GIGA Working Paper 57, Hamburg: [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57\\_flemes.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp57_flemes.pdf), accessed 7 January 2013.
- Flemes, Daniel. (2010a) *A Visão Brasileira da Futura Ordem Global*. *Contexto Internacional*. Vol.32, nº2, jul-dez, 2010.
- Flemes, Daniel. (2010b) O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.1, pp. 141-156.
- Flemes, Daniel (2010c) *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing.
- Flemes, Daniel and Lemke, Douglas (2010) *Findings and Perspectives of Regional Power Research*. In.: Flemes, Daniel. *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing. pp.313-334.
- Flemes, Daniel; Nolte, Detlef (2010a) *Introduction*. In.: Flemes, Daniel. *Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing. Pp.1-14.
- Flemes, Daniel; Nolte, Detlef. (2010b) *Alianzas externas en armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad Latinoamericana*. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 10, Nº 1, pp. 1-13. Ene-Mar.
- Fonseca JR, Gelson. (2008) *Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção do Brasil*. In: DUPAS; LAFER; SILVA (Org.) *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra. Pp.105-134.
- Galvao, Thiago Gehre. (2009) *América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)*. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.52, n.2, pp. 63-80 .
- Giambiagi, F., & Villela, A. A. (2005). *Economia brasileira contemporânea: 1945-2004*. Elsevier Brasil.
- Gilpin, Robert. (1983) *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Glaser, Charles L. (2010) *Rational Theory of International Politics: the logic of competition and cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Glosny, Michael A. (2010) *China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World*. *Polity*, Vol.42(1), Jan. pp.100-129.
- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿ Una potencia regional pacificadora?*. Documentos de Trabajo FRIDE, (35), 1.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. (2001) *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Ed.UFRGS.
- Haass, Richard N (2008) 'The age of nonpolarity: what will follow US dominance', *Foreign Affairs*, 87:3, 44–56.
- Hill, Christopher. (2003) *The changing politics of foreign policy*. Palgrave Macmillan. 376p.
- Hirst, Monica. (2009) *Brasil e Estados Unidos: desencontros e afinidades (conclusão por Andrew Hurrell)*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Hobson, John M. (2003) *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofbauer, J; Hermann, P. and Reghavan, S. (2012) *Asian Defense Spending, 2000-2011. A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group*. Washington: CSIS.
- Hurrell, Andrew (1998) "An emerging security community in South America?", in Emanuel Adler and Michael Barnett, eds: *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew. (2005) *Pax Americana ou o império da insegurança?* *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.48, n.2, pp. 30-54 .
- Hurrell, Andrew. (2006), *One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society*. *International Affairs*, 83: 127–146.
- Hurrell, Andrew. (2007) *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew. (2009) *Brasil y la tormenta que se avecina*. *Foreign affairs: Latinoamérica*, Vol. 9, N° 2, págs. 43-54.
- Hurrell, Andrew. (2010) *Brazil and the New Global Order*. *Current History*, Vol. 109, N° 724, pp. 60-68.
- Hurrell, Andrew et al. (2000) *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center, Working Paper N° 244, Washington D.C.

- Ikenberry, G John (2001) *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. J., & Wright, T. (2008). *Rising powers and global institutions*. Washington, DC, The Century Foundation, 10.
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*, 30(1), 165-181.
- Keohane, Robert & Nye, Joseph. (1989) *Power and interdependence*. Foresman and Company.
- Keohane, Robert O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in Internatinal Politics. *International Organization*, 23(02), 291-310.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (org.) (1986) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press. 347p.
- Lafer, C. (2001). *Identidade Internacional do Brasil ea Política: Externa Brasileira*. Editora Perspectiva.
- Layne, C. (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise. *International Security*, 17(4), 5-51.
- Layne, Chirstopher. (2006). The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States Unipolar Moment. *International Security*. Vol.31.nº2.pp.7-41.
- Legro, J. & Moravcsik, A., (1999). Is anyone still a realist? *International Security*, 24(2), 55-106.
- Lemke, Douglas (2010). Dimensions of hard power: regional leadership and material capabilities. *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*, Farnham: Ashgate, 31-50.
- Lieber, K., e Press, D (2006). The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy. *International Security*, 30 (4), pp. 7-44.
- Lima, M. R. S. (2000). Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, Rio De Janeiro, v. 22, n.2, p. 265-303.
- Lima, Maria Regina Soares de. (2005) A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.48, n.1 pp. 24-59.
- Lima, Maria Regina Soares de. (2010) *Brasil e Polos Emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul*. Renato Baumann (org.). *O Brasil e os Demais Brics: Comércio e Política*. Brasília: CEPAL e IPEA.

- Lima, Maria Regina; Hirst, Mônica. (2006) Brazil as a Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities. *International Affairs*, Vol. 82, Nº 1, pp. 21-40.
- Liu, Feng & Zhang, Ruizhuang. (2006) The Typologies of Realism. *Chinese Journal of International Politics*. Vol 1, Pp.109-135.
- Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) (2012) Brasilia: Ministério da Defesa do Brasil. <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>, accessed 11 January 2013.
- Malamud, Andrés (2005) “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 40(1): 138-64.
- Malamud, Andrés (2011) “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”, *Latin American Politics and Society*, 53(3): 1-24.
- Malamud, Andrés (2012) “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 97-98: 219-30.
- Malamud, Andrés ; Rodriguez, Júlio. (2013) “Amid the Region and the World: Brazil as a Straddling Power” In.: Philip Robbins y Marc Herzog (eds): *On the Cusp. Uncomfortable Neighbors in International Politics*. (Forthcoming).
- Martins, José e Sebben, Fernando. (2011) *A Sustentação da Grande Estratégia de Potências Unipolares: Sobre-extensão, Digitalização e a Efemeridade da Unipolaridade*. Anais do 4º Seminário Nacional de Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS. «Disponível em [www.ufrgs.br/snep](http://www.ufrgs.br/snep)»
- Martins, José Miguel Q. (2008). “Digitalização e Guerra Local: Como Fatores do Equilíbrio Internacional”. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Política, UFRGS.
- Mearsheimer, J. J. (2007). *A tragédia da política das grandes potências*. Lisboa: Gradiva, Edições 70.
- Mearsheimer, John J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton.
- Monteiro, Nuno P. (2011) Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful. *International security*. Vol.36, nº3. Pp.9-40.
- Morlino, Leonardo. (2010) *Introducción a La investigación Comparada*. Madrid: Alianza Editorial.

- Moura, Gerson. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Nova Fronteira.
- Moure Peñin, Leire. (2009) *El Programa de Investigación Realista ante los Nuevos Retos Internacionales del Siglo XXI*. Serviço Editorial Universidad del Pais Vasco. 424p.
- NeL, Philip R. (2010) "Redistribution and Recognition: What Regional Powers Want", *Review of International Studies*, 36(4): 951-74.
- Nolte, Detlef, (2006) 'Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis', Hamburgo:Giga Working Papers, 30, October.
- Nolte, Detlef. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(04), 881-901.
- Nye, Joseph S. (2002) *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo: Editora UNESP.
- Nye, Joseph S. (2004) *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Oelsner, Andrea. (2009) *Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda*. *Security Dialogue*. 40, 2, pp.191-212.
- Oliveira, A. J., & Onuki, J. (2010). Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. *Revista Política Hoje*, 19(1).
- Oliveira, Amâncio Jorge Nunes de; Onuki, Janina and Oliveira, Emmanuel de. (2006) *Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul*. *Contexto int.* [online]. vol.28, n.2 , pp. 465-504.
- Oreiro, José L.; Feijó, Carmen. (2010) *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. *Revista de Economia Política*, vol.30, nº2, (118), pp.219-232, abril-junho.
- Ozkan, M. (2006). *A New Approach to Global Security: Pivotal Middle Powers and Global Politics*. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 11(1), 77-95.
- Palou, J. (1993). *El concepto de potencia media. Los casos de España y México*. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 7-35.
- Pape, Robert A. (2005) "Soft Balancing against the United States." *International Security* 30, no. 1.7-45.
- Paul, T.V. (2005) *Soft Balancing in the Age of US. Primacy*. *International Security*. Vol.30. nº1.pp.46-71.
- Paulani, L. M. (2012) *A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história*. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 10, p. 89-102.

- Pecequilo, Cristina Soreanu. (2008) A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.51, n.2 pp. 136-156 .
- Pecequilo, Cristina Soreanu. (2010) A new Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula's presidency (2003-2010). *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.spe pp. 132-150.
- Pedersen, Thomas (2002) Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. *Review of International Studies*. Vol.28, nº4, pp.677-696.
- Pinheiro, L. (2004). *Política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda.
- Pinheiro, Leticia (2000) “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, *Contexto Internacional*, 22(2): 305-35.
- Power, T. J. e Zucco, C. (2012), *Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990–2009*. *Latin American Politics and Society*. doi: 10.1111/j.1548-2456.2012.00161.x.
- Power, Timothy J. (2010) *Brazilian Democracy as a Late Bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era*. *Latin American Research Review* 45.S: 218-247.
- Proença Jr., Domicio and Eugenio Diniz (2009) “La perspectiva brasileña acerca de las conceptualizaciones de seguridad: contextos y aspectos filosóficos, éticos e culturales”, in Ursula Oswald Spring and Hans Günther Brauch, eds: *Reconceptualizar la seguridad en el Siglo XXI*. Cuernavaca: Universidad Autónoma de México.
- Putnan, Robert. (1988) *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, *International Organization*, v. 42, nº 3, p. 231-252.
- Rodriguez, Júlio César Cossio (2012) “Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2): 70-89.
- Rose, Gideon. (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics*, vol. 51, nº 1.
- Rudzit, Gunther and Nogami, Otto. (2010) *Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise*. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.1, pp. 5-24 .
- Saint-Pierre, Hector. (2010) *A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro*. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.8, ago. Pp.1-19.
- Sallum Jr, B. (2011). *The collar administration: liberal reformism and the new brazilian foreign policy*. *Dados*, 54(2), 259-288.
- Saraiva, José Flávio Sombra. (2010) *The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy*. *Rev. bras. polít. int.* [online], vol.53, n.spe, pp. 169-182.

- Saraiva, M. G. (2010) A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, v. 1, p. 45-52.
- Schirm, Stefan A. (2010) Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance. *European Journal of International Relations*, 16: 2, pp. 197-221.
- Schweller, Randall. (1994) Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back. *International Security*, vol.19, nº1. Pp.72-107.
- Schweller, R. L. (1997). New realist research on alliances: Refining, not refuting, Waltz's balancing proposition. *American Political Science Review*, 927-930.
- Schweller, Randall. (1998) *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York, Columbia University Press.
- Schweller, Randall (2003) "The Progressiveness of Neoclassical Realism," in.: Elman, C e Elman, M.F. (eds), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. MIT Press.
- Schweller, Randall. (2004) Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, vol.29, nº2.pp.159-201.
- Schweller, Randall. (2008). *Unanswered Threats Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton University Press.
- Schweller, Randall (2010): Entropy and the trajectory of world politics: why polarity has become less meaningful, *Cambridge Review of International Affairs*, 23:1, 145-163.
- Schweller, Randall. (2011) Emerging Powers in na Age of Disorder. *Global Governance*, 17:285-297.
- Schweller, Randall; PU, Xiaoyu. (2011) After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security* 36.1: 41-72.
- Sennes, Ricardo. (1998) Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*. Vol.20, nº2, julho/dezembro.pp.385-413.
- Silva Filho, Edison B. and Rodrigo F. Moraes, eds (2012) *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Singer, J. D., Bremer, S., & Stuckey, J. (1972). Capability distribution, uncertainty, and major power war, 1820-1965. *Peace, war, and numbers*, 19-48.
- Souza, Amaury de. (2002) *A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa*, CEBRI, Rio de Janeiro.
- Souza, Amaury de. (2009) *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI. 191 p.

- Spektor, Matías (2010a) “Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies”, in Daniel Flemes (ed.): *Regional Leadership in the Global System*. London: Ashgate.
- Spektor, Matias. (2010b) Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.1 pp. 25-44 .
- Spero, J. B. (2009). Great power security dilemmas for pivotal middle power bridging. *Contemporary Security Policy*, 30(1), 147-171.
- Taliaferro, Jeffrey W. (2000) Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*, vol. 25, nº3, winter, pp.128-161.
- Taliaferro, J. W. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, 15(3), 464-495.
- Taliaferro, Jeffrey W; Ripsman, Norrin M. and Lobell, Steven E.(org.). (2009) *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, January.
- Valladão, Alfredo. (2005) A Autonomia pela Responsabilidade: O Brasil frente ao uso legítimo da força. *Res-Pública*, 1, 117-135.
- Valladão, Alfredo (2011) “Looking at the Future, Learning from the Past”, presented at the seminar Mercosur At 20: Politics and Economics in the Southern Cone, St Antony’s College, University of Oxford, March 11.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política*. Gedisa.
- Van Evera, Stephen. (1997) *Guide to Methods for Students of Political Science*. London: Cornell University Press.
- Vasquez, J. A. (1997). The realist paradigm and degenerative versus progressive research programs: An appraisal of neotraditional research on Waltz's balancing proposition. *American Political Science Review*, 899-912.
- Vasquez, John A. (2004) *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Venesson, Pascal (2008) *Case Studies and Process Tracing: theories and practices*. In: Della Porta, D., & Keating, M. (Eds.). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press.
- Vigevani, T., Oliveira, M. F. D., & Cintra, R. (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2), 31-61.
- Vigevani, T.; Faveron, G. de M.; Ramanzini, Haroldo; Correia, R. A. (2008) O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso)*, v. 51, p. 5-27.

- Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni (2007) “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, *Contexto Internacional*, 29(2): 273-335.
- Vigevani, Tullo; Ramanzini JR, Haroldo. (2011) *Pensamento Brasileiro e Integração Regional*. *Contexto Internacional*, vol.32, n.2, jul-dez.
- Villa, Rafael Antonio Duarte and Viana, Manuela Trindade. (2010) Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.spe pp. 91-114.
- Villa, Rafael Duarte. (2008) “Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares”. *Estudos e Cenário*, Dezembro.Observatório Político Sul-Americano.
- Visentini, Paulo G. Fagundes and Silva, André Luiz Reis da. (2010) Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Rev. bras. polít. int.* [online]. vol.53, n.spe, pp. 54-72.
- Vizentini, P. G. F. (1994). O nacionalismo desenvolvimentista ea política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1(37), 24-36.
- Vizentini, P. F. (2006). De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, 5(2).
- Walt, Stephen. (2009) *Alliances in a Unipolar World*. *World Politics*, Volume 61, Number 1, January 2009, pp. 86-120.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Waltz, Kenneth N. (2000) Structural Realism after the Cold War. *International Security*, Vol. 25, Nº 1, pp. 5-41.
- Waltz, Kenneth N. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva. p.340.
- Waltz, Kenneth N. (2004) *O Homem, o Estado e a Guerra: Uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes.
- Weber, Cynthia. (2005) *International Relations Theory: a critical introduction*. 2ª Edition. New York: Routledge.
- Wight, M. (2002). *A política do poder*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Wohlforth, William C. (1999) The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Vol. 24, Nº 1, pp. 5-41.
- Wohlforth, William C. (2009) Unipolarity, Status Competition, and Great-Power War. *World Politics*, 61, pp. 28–57.

Wohlforth, W. C. (2012). How Not to Evaluate Theories. *International Studies Quarterly*, 56(1), 219-222.

Zakaria, F. (2008). *O mundo pós-americano*. Lisboa: Gradiva.

## **DADOS**

BANCO MUNDIAL – WORLD BANK: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

COMPOSITE INDEX OF NATIONAL CAPABILITY – CORRELATES OF WAR  
PROJECT (National Material Capabilities v.4.0.): [www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org)

IPEADATA – IPEA: [www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)

MCT – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA: [www.mtc.gov.br](http://www.mtc.gov.br)

MDIC – MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO:  
[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE:  
[www.sipri.org](http://www.sipri.org)

## ENTREVISTAS REALIZADAS

1. Exmo. Sr. Sub-Chefe de Assuntos Federativos da Presidência da República, Bruno Sadeck. Entrevista realizada na Presidência da República em Brasília, no Distrito Federal, Brasil em 08 de Agosto de 2012.
2. Exmo.Sr. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda, Embaixador Carlos Márcio Cozendey. Entrevista realizada em seu Gabinete no Ministério da Fazenda em Brasília, no Distrito Federal, Brasil em 10 de Agosto de 2012.
3. Exmo. Sr. Diretor Geral do Campus Brasília da Escola Superior de Guerra do Ministério da Defesa, Brigadeiro do Ar. Delano Menezes. Entrevista realizada no Gabinete do Diretor da ESG – Brasília, no Distrito Federal, Brasil em 14 de Agosto de 2012.
4. Exmo. Sr. Coordenador de Relações Internacionais, no Campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG) do Ministério da Defesa, Coronel do Exército Luiz Otávio Sales Bonfim. Entrevista realizada no Gabinete do Diretor da ESG – Brasília, no Distrito Federal, Brasil em 14 de Agosto de 2012.
5. Exma.Sra. Presidenta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados do Brasil, Deputada Federal Perpétua Almeida pelo Partido Comunista do Brasil. Entrevista realizada em seu Gabinete na Câmara dos Deputados do Brasil. Brasília, Distrito Federal, Brasil em 14 de Agosto de 2012.
6. Exmo. Sr. Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal do Brasil, Senador da República Cristovam Buarque pelo Partido Democrático Trabalhista. Entrevista realizada no Gabinete do Senador no Senado Federal do Brasil em Brasília, Distrito Federal, Brasil em 16 de Agosto de 2012.
7. Exmo. Sr. Diretor Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Luís Antônio Balduino Carneiro. Entrevista realizada em seu Gabinete no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Distrito Federal, Brasil em 16 de Agosto de 2012.
8. Exmo.Sr. Membro Permanente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal do Brasil, Senador da República Eduardo Suplicy pelo Partido dos

Trabalhadores. Entrevista realizada no Gabinete do Senador no Senado Federal do Brasil em Brasília, Distrito Federal, Brasil em 21 de Agosto de 2012.

9. Exmo.Sr. Sub-Secretário Geral de Ambiente, Ciência e Tecnologia e Energia do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado. Entrevista realizada em seu Gabinete no Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Distrito Federal, Brasil em 31 de Agosto de 2012.

## **ANEXOS**

## ANEXO I

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

#### **TIPO 1 – Itamaraty e Presidência da República**

1. O Sistema Internacional produz condicionamentos aos atores do Sistema Internacional, que tipos de constrangimentos ou condicionantes afetam o Brasil?
2. Estes condicionamentos aumentaram na última década? Há constrangimentos por um papel mais ativo do país ao nível global? E ao nível regional?
3. Que meios de poder são utilizados ao nível mundial? O Brasil tem capacidades para atuar em que ambientes de poder?
4. A Política Externa Brasileira se desenvolve levando em conta apenas os interesses nacionais? Considera para tal tomada de decisão os meios que dispõe o país? Em caso positivo estes meios são recursos ou capacidades? Ou ainda considera, para tomar decisões de política externa, de forma conjunta as possibilidades estruturais do SI, em função dos meios para efetivar os objetivos?
5. Quais são os principais objetivos da PEB? Conselho de Segurança da ONU? Integração Regional? Grande Potência? Mutipolaridade? Ordem internacional democrática?
6. Quais são as principais dificuldades para alcançar estes objetivos? Estão estas dificuldades relacionadas com as capacidades materiais do país?

## ANEXO II

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

#### **TIPO 2 – Ministério da Fazenda**

1. Qual a importância do setor econômico para a política externa do país?
2. Qual o papel da estrutura de poder internacional ou da distribuição de recursos ao nível internacional para a inserção do país?
3. Na teoria neorrealista da política internacional usa-se comumente uma medida de poder econômico e militar para definir o poder de um país, neste sentido, como está dotado o país em termos destas capacidades? Em especial as econômicas.
4. A capacidade de mobilizar recursos também é relevante, o Brasil tem estas capacidades ao nível nacional? Regional? Global?
5. O debate atual coloca questões relevantes para o modelo de desenvolvimento do país, neste sentido, o país pode se afirmar no longo prazo como uma das principais economias do mundo ou irá depender da modificação deste modelo, qual seja, mais industrialização e menos dependência de commodities?
6. Dentre os efeitos estruturais sobre a economia, há mais riscos ou oportunidades na atual redistribuição de capacidades pela emergência dos BRICS?

## ANEXO III

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

#### **TIPO 3 – Ministério da Defesa**

1. A teoria neorrealista da política internacional afirma que uma medida de poder econômico e militar podem determinar as possibilidades de atuação de um país, neste sentido como está o Brasil dotado de poder militar?
2. A emergência de novos atores produz modificações na estrutura do sistema internacional, o Brasil emerge em que sentido? Grande Potência? Potência Média? Regional?
3. O Brasil está exposto a condicionantes ou constrangimentos do Sistema Internacional? Está voltado a fazer o balanço interno? Incrementa suas capacidades materiais?
4. Há hipóteses sobre a formação de uma estrutura multipolar, o Brasil seria um destes pólos? Que tipo de poder tem para configurar-se como tal?
5. São necessárias capacidades materiais para dotar a política externa e a inserção internacional do Brasil mais efetiva?
6. O Brasil já detém um grau elevado de gastos militares, porém maior parte deste gasto é em pessoal, pouco está voltado para investimentos, como busca o país efetivar seus objetivos globais (CS-ONU) sem aumentar gastos? Que alternativas existem?

## ANEXO IV

### ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

#### **TIPO 4 – Comissão de Defesa e Relações Exteriores – Câmara e Senado**

1. Como o senhor(a) percebe o Sistema Internacional? Que fatores são importantes para definir os países mais poderosos?
2. A estrutura do sistema internacional afeta os países de que forma? Leva isto em consideração nas reuniões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional?
3. Que tipo de poder o Brasil tem no sistema internacional? O Brasil está buscando ampliar sua participação? De que forma?
4. Considera que o país tem capacidades materiais para ocupar um lugar de destaque no sistema internacional?
5. A emergência dos BRICS altera o sistema internacional?
6. O Brasil necessita incrementar seu poder tendo em vistas estas mudanças?
7. Que tipo de relação há entre o sistema internacional e os Estados? Este relacionamento é intermediado por que fatores? As capacidades do país atuam neste sentido?

## ANEXO V

### DIAGRAMA DE CHRISTOPHER HILL (2003)

