

Mercosul e BRICS: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas

Amâncio Jorge de OLIVEIRA
Departamento de Ciência Política y
Centro de Estudos das Negociações Internacionais
Universidade de São Paulo
amancioj@usp.br

Janina ONUKI
Instituto de Relações Internacionais y
Centro de Estudos das Negociações Internacionais
Universidade de São Paulo
janonuki@up.br

Recibido: 26-10-12
Aceptado: 21-08-13

RESUMO

A perspectiva dos poderes emergentes em influenciar a ordem internacional depende, em grande medida, da capacidade de ação coletiva. É necessário que esses países sejam capazes de gerar coesão de posições no âmbito dos regimes e organizações internacionais. Caso não consigam forjar coordenação, é improvável que consigam ampliar o poder de barganha para além do que já detêm individualmente. Este artigo tem por objetivo analisar o peso das coalizões regional e globais como elemento indutor da coesão de comportamento em arenas multilaterais. O Brasil é tomado como país de referência. Analisa-se a evolução do grau de convergência do posicionamento do Brasil na Assembleia Geral da ONU (AGNU) com três grupos de países: Mercosul, BRICS¹ e potências nucleares. A análise cobre o período de 1946 e 2008. Procura-se entender o peso específico das coalizões como elemento indutor de maior convergência de posicionamento na AGNU. A mensuração da afinidade entre Brasil e potências nucleares serve como grupo controle, tendo em vista o fato de que tanto Mercosul —no plano subregional— quanto BRICS —no plano global— são coalizões motivadas em contrabalançar o peso hegemônico norte-americano na ordem internacional.

Palavras chave: multilateralismo; coalizões; ONU; BRICS; Mercosul

¹ O acrônimo BRICs foi modificado para BRICS, com todas as letras em caixa alta, com a inclusão da África do Sul a partir de 2011. O texto utiliza a versão mais recente, independentemente de fazer menção à coalizão pré ou pós inclusão da África do Sul.

Mercosur y BRICS: la convergencia en la Asamblea General de las Naciones Unidas

RESUMEN

La posibilidad de las potencias emergentes de influenciar el orden internacional depende, en gran medida, de la capacidad de acción colectiva. Es necesario que esos países sean capaces de generar cohesión en el ámbito de los regímenes y las organizaciones internacionales. En el caso de que no consigan forjar una coordinación, es improbable que consigan ampliar el poder de negociación más allá del que ya poseen individualmente. Este artículo tiene por objetivo analizar el peso de las coaliciones regionales y globales como elemento inductor de la cohesión del comportamiento en las arenas multilaterales. Se ha tomado a Brasil como país de referencia, y se analiza la evolución del grado de convergencia del posicionamiento del país en la Asamblea General de la ONU (AGNU) con tres grupos de países: Mercosur, BRICS y potencias nucleares. El análisis cubre el período de 1946 a 2008. Se intenta entender el peso específico de las coaliciones en tanto que elemento inductor de una mayor convergencia de los posicionamientos en la AGNU. La medida de la afinidad entre Brasil y las potencias nucleares sirve como grupo de control, teniendo en cuenta el hecho de que tanto Mercosur —en el plano subregional— como los BRICS —en el plano global— son coaliciones que intentan contrabalancear el peso hegemónico de los Estados Unidos en el orden internacional.

Palabras clave: multilateralismo; coaliciones; ONU; BRICS; Mercosur.

Mercosur and BRICS: the convergence at the UN General Assembly

ABSTRACT

The prospect for emerging powers to influence the international order depends, to a great extent, on their collective action capacity. It is imperative that these countries are capable of assuming cohesive positions in the scope of international regimes and organizations. In case they are unable to forge coordination, it is unlikely that they will be able to expand their bargaining power past of what they already possess individually. This article aims to analyse the weight of regional and global coalitions as conducive to behavioural cohesion in multilateral arenas. Brazil will be taken as a reference. The degree to which Brazil's positioning converges with three other groups of countries in the UN General Assembly (UNGA) is analysed: Mercosur, BRICS and nuclear powers. This analysis covers the period between 1946 and 2008. It intends to understand the specific weight of coalitions as inducing positioning convergence in the UNGA. Measuring the affinity between Brazil and nuclear powers serves as a control group, since both Mercosur —in the subregional arena— and BRICS —in the global arena— are coalitions motivated by the possibility of balancing the North American hegemonic power within the international order.

Key words: multilateralism; coalitions; UN; BRICS; Mercosur.

REFERENCIA NORMALIZADA

Oliveira, Amâncio Jorge de, y Onuki, Janina (2013) "Mercosul e BRICS: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas". *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espaço e poder*, vol. 4, núm. 1, 87-106.

SUMARIO: Introdução. 1. Metodologia. 2. Preferências e afinidades: os estudos sobre afinidade e coesão na AGNU. 3. Mercosul e BRICS: a trajetória de convergência na AGNU. 4. Outros fatores determinantes da coesão na AGNU. 5. Análise dos dados. 6. Análise: o papel das coalizões internacionais na política externa brasileira. Considerações finais. Bibliografia.

Introdução

São muitas as motivações que levam os países a constituir coalizões internacionais. Dentre elas, uma motivação recorrente é a tentativa de forjar coordenação de posições em instituições internacionais como forma de alavancagem dos poderes de barganha dos países membros dessas coalizões. É frequente, neste contexto, uma dinâmica do tipo jogos superpostos, entre os níveis regional e global (Rai, 1972).

A União Europeia (UE) é um caso emblemático deste tipo de dinâmica superposta (Hosli *et al.*, 2010). Falar “com uma só voz na política global” é parte do acordo e vem sendo perseguido pelos seus Estados-membros. Vários estudos têm mostrado que, de fato, o grau de coesão em ambientes multilaterais, em especial no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), é superior à média (Marin-Bosch, 1987; Tomlin, 1985).

A relação entre acordos regionais, assim como coalizões internacionais, e comportamento no âmbito da AGNU tem sido capturada de forma mais sistemática por meio de estudos de caso da UE. De forma geral a literatura tem negligenciado a análise deste mesmo fenômeno para os casos de coalizões Sul-Sul, coalizões de países em desenvolvimento ou coalizões contra-hegemônicas.

Este artigo tem por objetivo suprir esta lacuna ao analisar o peso das coalizões regional e globais como elemento indutor da coesão de comportamento em arenas multilaterais. O Brasil é tomado como país de referência. Analisa-se a evolução do grau de convergência do posicionamento do Brasil na AGNU com três grupos de países: Mercosul, BRICS e potências nucleares.

Incluiu-se, na análise do BRICS, a África do Sul. O país foi convidado a tomar parte do grupo em 2011. Dado que a análise é feita por meio de díades, a inclusão da África do Sul na análise sobre BRICS faz com que sejam desnecessárias referências específicas à coalizão IBAS. Todos os países do IBAS estão simultaneamente no BRICS, havendo, portanto, ganhos de escala com análise desta coalizão.

A análise cobre o período de 1946 e 2008. Procura-se entender o peso específico das coalizões como elemento indutor de maior convergência de posicionamento na AGNU. A mensuração da afinidade entre Brasil e potências nucleares serve como grupo controle, tendo em vista o fato de que tanto Mercosul quanto BRICS são coalizões motivadas em contrabalançar o peso hegemônico norte-americano na ordem internacional. O Mercosul no plano hemisférico e o BRICS no plano global.

1. Metodologia

A matriz de afinidade entre o Brasil e demais países foi gerada tomando por base o banco de dados elaborado por Erik Gartzke (2010). Neste banco, os dados estão estruturados na forma de díades de países ano a ano em um período que vai de 1946 até 2008. O grau de afinidade varia em um intervalo que vai de -1, quando os inte-

resses são exatamente antagônicos, até +1, quando os interesses são exatamente similares.

Duas são as principais variáveis geradas por este banco. A primeira ($S2un$) é calculada como $1-2*(d)/dmax$, onde “d” é a soma métrica das distâncias entre os votos de uma díade em um determinado ano e “dmax” é a máxima distância possível para aqueles votos (Signorino e Ritter, 1999). Neste caso duas categoria de votos são consideradas no cálculo (1=sim e 2=não). A codificação completa das categoriais é: 1=sim, 2=abstenção, 3=não, 8=não participação (país não votou) e 9=não-membro da AGNU (a África do Sul ficou como não-membro entre as 30 e 47 sessões da AGNU).

A segunda variável é calculada essencialmente da mesma forma, porém três categorias de votos são consideradas no cálculo (1=sim, 2=abstenção e 3=não). Os casos “faltantes” (*missings*) não foram considerados nas estatísticas. Não foi dada atenção especial às diferenças de medida entre as variáveis $S2un$ e $S3un$. Os testes mostraram que essas variáveis estão altamente correlacionadas de forma a não implicar perdas importantes de informações ao tomar essas variáveis como equivalentes.

Os estudos previamente realizados sobre afinidade de votação na AGNU adotam três formas de tratar a opção pela abstenção. A primeira abordagem é tratar a abstenção como uma categoria intermediária entre o sim e o não. Como se ao optar pela abstenção o país indicasse que estaria mais ou menos de acordo (Luif, 2003). A segunda abordagem interpreta a abstenção como um como um “não” suave, de forma que as categorias “abstenção” e “não” são fundidas em uma só categoria, a exemplo de Volgy, Frazier e Ingersoll (2003) e Voeten (2000).

Uma terceira abordagem considera a abstenção como equivalente a um país não votar naquela determinada tramitação. Nesta opção metodológica, a abstenção não é contabilizada. Por fim, a abstenção é considerada uma categoria à parte, nos mesmos moldes que o sim e o não. Portanto, todas as três opções de voto são tratadas como categorias específicas e não como uma escala. Assim se dois países abstêm-se numa determinada votação o voto é contabilizado como similar, nos mesmos moldes que sim/sim e não/não.

A quarta abordagem é a adotada neste trabalho para mensurar a afinidade dos países no período considerado. Não parece ser razoável considerar a opção pela abstenção como uma categoria intermediária entre o sim e o não. Seja qual for o significado considerado da abstenção, quando dois países fazem esta opção emitem o mesmo sinal. Esta coincidência serve, portanto, como sinal de afinidade entre os países.

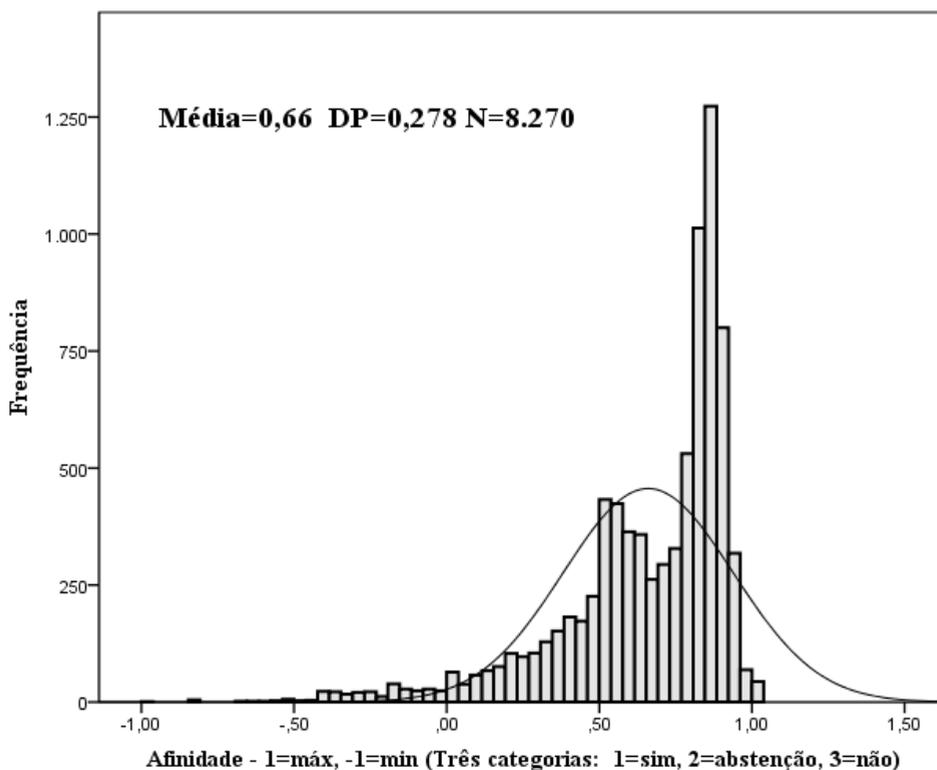
Os procedimentos variam de estudo a estudo não apenas na forma como tratam a opção pela abstenção, mas também nas fórmulas para mensurar coesão do voto. Dentre as utilizadas com mais frequência está a fórmula de Hurwitz (1975) por meio do Índice de Coesão do Voto (ICV), expresso na forma de percentual, tal como se vê a seguir:

$$ICV = (f + 1/2g)100/t$$

Na fórmula “f” representa o número de casos na qual os todos os pares A-B vota identicamente (ex: ambos votam sim, não ou se abstém), “g” denota o número de votos no qual há coesão parcial entre o par A-B (ex: A vota sim ou não enquanto B se abstém) e “t” é o número total de votos do qual o par A-B participam.

A distribuição da variável S3un é como se verifica no Gráfico 1. A distribuição foi feita a partir de uma base de 8270 casos em 9059 possíveis. A diferença (789) representam os casos com informações faltantes para esta variável. A distribuição de afinidades, tomando o Brasil como referência, é o que se pode verificar abaixo.

Gráfico 1. Distribuição de afinidades tomando apenas o Brasil.



FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

Os dados originais foram transpostos de modo a formar uma matriz, que tem como linha 204 países e como coluna 62 anos, referente ao período de 1964 a 2008 (descontado o ano de 1964 quando não houve votação na AGNU). Com base nesta matriz foi feita a análise do ciclo evolutivo do grau de afinidade entre os países de três grupos considerados (Mercosul, BRICS e principais potências nucleares).

2. Preferências e afinidades: os estudos sobre afinidade e coesão na AGNU

O significado do voto na AGNU, como expressão de preferências dos países, é um tema controverso. Coexistem, na literatura, argumentos pró e contra esta arena como expressão relevante das vontades nacionais. Quaisquer inferências que sejam feitas acerca de alinhamentos internacionais, como no caso deste trabalho, supõe que a Assembleia seja uma arena decisória relevante para os países e gere incentivos institucionais significativos.

No campo dos argumentos contrários, os autores elencam razões de ordem institucional e política para o peso pouco significativo desta arena de decisão. Dentre eles vale destacar o fato da AGNU ser um órgão meramente deliberativo sem autoridade legislativa; produzir resoluções sem poder vinculante; possibilitar comportamentos estratégicos tais como trocas inter-temáticas (comportamento de *log-rolling*), produzir resoluções cujos acordos são costurados previamente e não no momento das votações e acumular ao longo do tempo uma quantidade expressiva de votações simbólicas e unânimes.

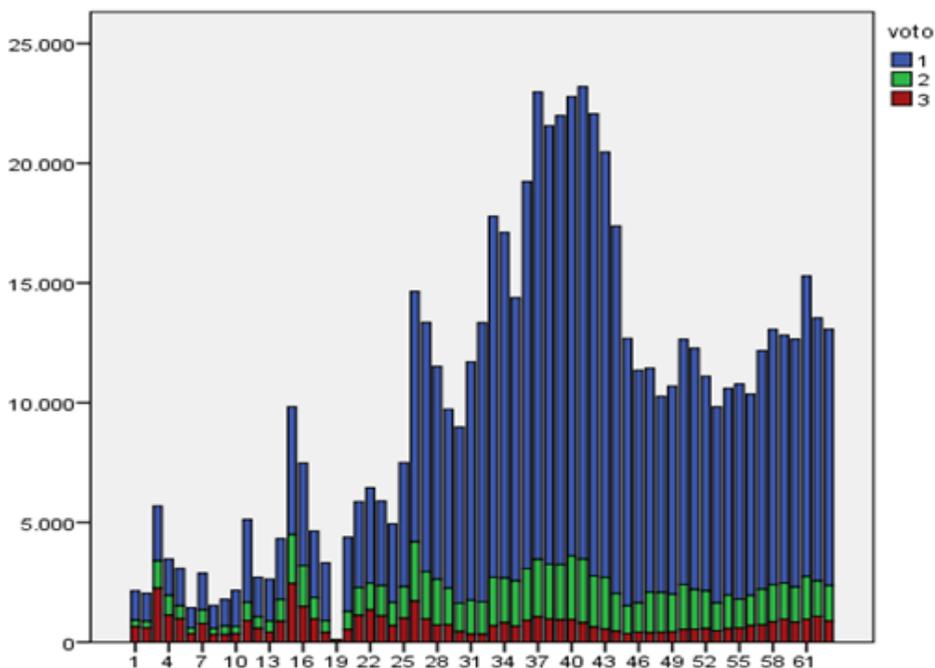
De fato, como se pode observar no Gráfico 2, o número de votações é bastante superior tanto às abstenções quanto aos votos contrários. Pouco menos de 80% de todos os votos são afirmativos e pouco mais de 20% estão entre abstenções e contrários. Esta desproporção tendeu a aumentar ao longo das legislaturas da AGNU. A variabilidade observada é, ainda assim, suficiente para analisar grupos de comportamento ao longo deste período.

No campo oposto, de argumentos favoráveis ao peso da AGNU, a principal justificativa reside no fato desta arena representar o único órgão deliberativo de caráter efetivamente global da política mundial. Nesta linha de argumentação, o fato da Assembleia não gerar resoluções vinculantes contribui para que os países votem de forma honesta, e não estrategicamente como advogam os argumentos contrários. O fato das resoluções não gerarem obrigações para os membros faz com que as votações tenham menor risco e a motivação em expressar as preferências efetivas estaria relacionada a questões de imagem internacional. Contribui, por fim, o fato das votações na AGNU serem de caráter multitemático e passíveis de observação em um período largo de tempo.

Adicionalmente, o mapeamento de posições fornece subsídios para a análise sobre o grau de afinidades entre os países nos temas presentes na agenda de tramitações da Assembleia. Isto nos permite agrupar os países em *clusters* de interesses

tematicamente, bem como tentar compreender os fatores determinantes dos agrupamentos. Neste trabalho em particular estamos interessados em compreender o peso das coalizões extra-AGNU na convergência de posicionamentos.

Gráfico 2. Fração de votos não unânimes em cada sessão anual da AGNU



FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

A originalidade deste estudo advém da ênfase analítica incidir no caso do Mercosul e BRICS. Estudos sobre coesão de posicionamento no âmbito da AGNU são mais recorrem em abordar o caso dos EUA (Lijphart, 1963). Fundamentalmente tais estudos preocupam-se com a afinidade dos demais países com, até recentemente, o líder hegemônico. As alterações da ordem internacional, com tendência à poliarquização do sistema, amplifica a importância de um maior entendimento sobre o peso das coalizões constituídas por poderes emergentes bem como das coalizões de âmbito regionais.

Além dos EUA, um conjunto de estudos tem procurado examinar o grau de coesão da UE no âmbito da AGNU (Bretherton e Vogler, 2006; Hosli *et al.*, 2010; Foot, 1979; Hurwitz, 1975; Frieden, 2004; Johansson-Nogués, 2004; Young e Rees, 2005). No caso do estudo de Hosli *et al.* (2010) o mapeamento sobre o grau de

coesão aplicado à UE foi feito para o período de 1952 a 2005. A conclusão dos autores é a de que, a despeito do progressivo processo de alargamento da UE, o nível de coesão do posicionamento do bloco europeu tendeu a ser maior do que os demais membros da AGNU.

Substantivamente este estudo mostra que a diferença do grau de coesão, quando comparado à UE e demais membros, em temas de “baixa política” e “alta política” não é tão clara. Os autores concluem que os temas de “segurança” e de “desenvolvimento e meio ambiente” têm níveis de coesão similar. Já em assuntos sobre o Oriente Médio, o nível de coesão dos estados da União Europeia é substantivamente maior. Do ponto de vista temporal, o fortalecimento da coesão deu-se, segundo os autores, a partir de meados da década de 1980, quando a cooperação política na Europa passou a ser efetiva (Hosli *et al.*, 2010).

A dimensão substantiva como fonte de variação do comportamento dos estados europeus é corroborada por uma série de outros estudos (Aral, 2004; Jakobsson, 2009; Luif, 2003; Johansson-Nogués, 2004). Todos eles mostram uma maior propensão de uma Europa muito coesa nos temas relacionados aos direitos humanos e Oriente Médio e, contrariamente, pouco coesa no que se refere aos temas de segurança internacional e processos de descolonização. Nestes dois últimos casos os países europeus vivem realidades muito distintas e, como consequência, tem alinhamentos políticos no âmbito da AGNU também bastante diversos.

A estratégia de tomar a Europa como uma unidade política *ex-ante* e, via mensurações de votações na AGNU, tentar examinar os padrões de coesão intra-grupo, foi rompida por Laurent Beauguitte (2009). O ponto de partida de Beauguitte é geográfico e não político. Daí porque a amostra do estudo do autor são os países pertencentes geograficamente à Europa independentemente de pertencer ou não à UE.

A análise de rede é usada para classificar os *clusters* tomando a similaridade do voto como fator central. Os resultados são contra-intuitivos. A França tem um comportamento discrepante dos demais e parece ter, segundo o autor, uma estratégia diplomática própria no âmbito da AGNU. Este país aproxima-se mais da Grã-Bretanha do que demais países da Europa por conta de interesses nucleares. Já a Alemanha tem, por sua vez, mais proximidade com os países do leste europeu e com os países nórdicos.

3. Mercosul e BRICS: a trajetória de convergência na AGNU

Diferentemente do que ocorreu com a UE, poucos estudos foram especificamente dedicados a entender a convergência de coalizões formadas por países em desenvolvimento no âmbito da AGNU, exceção seja feita aos estudos sobre alinhamento Norte-Sul (Malone e Hagman, 2002; Holloway e Tomlinson, 1995) e sobre G-77 (Iida, 1988). Mais escassos ainda são os estudos sobre afinidades de votos na AGNU que tomem países do sul ou latino-americanos como centro da análise.

Dentre estes vale menção um estudo sobre alinhamento entre os países latino-americanos com a China (Cheng, 2006) e com Israel (Barromi e Feldman, 1974).

É razoável supor que a ausência de estudos desta natureza deve-se à ausência de um ator com força de liderança, ou mais propriamente um *pay master*, capaz de induzir uma liderança mais tácita no âmbito multilateral.

O Mercosul é um exemplo a ser destacado. A despeito do caráter comercial da origem deste processo integrativo, o Brasil progressivamente colocou o Mercosul como seu principal instrumento de projeção de liderança para o plano global. Um conjunto de outros arranjos regionais de coordenação política, a exemplo da Unasul, foram forçados a partir de uma matriz política constituída pelo Mercosul.

O significado do Mercosul como vetor de coordenação de posições extra-regionais dependeu muito da arena de negociações. No âmbito da Rodada Doha de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), os países do bloco buscaram forjar posições harmonizadas.

O mesmo ocorreu no plano das negociações de acordos bilaterais de comércio. Neste caso, aliás, a necessidade de coordenação está explícita no marco jurídico do bloco, pois os países estão impedidos de estabelecer acordos comerciais bilaterais isoladamente. Ou seja, é necessário o consentimento de todos os países antes que seja firmado um acordo bilateral com membros do Mercosul. De fato só foram firmados acordos do tipo 4+1 (Mercosul com outro país ou com outro bloco comercial), como para os casos de Israel (2007) e Egito (2010).

No âmbito da ONU, contudo, os esforços para o que o Mercosul falasse com “uma só voz”, nos moldes do que ocorreu como a UE, não foram explícitos. Neste caso, a descoordenação entre os países prevaleceu pelo próprio fato da Argentina não ter apoiado o Brasil no seu pleito de angariar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Eventos dessa natureza levaram analistas, a exemplo de Malamud (2011), a diagnosticar um efeito de descolamento entre a liderança regional e projeção global. Nesta linha interpretativa o Brasil teria sido alçado à condição de ator protagônico global sem conseguir valer a sua liderança no âmbito regional.

Uma interpretação alternativa acerca da liderança regional do Brasil pode ser pensada. Ao invés de ter como meta o aprofundamento da integração regional, o Brasil apenas utiliza o Mercosul como instrumento tático de projeção global. Com isso não vê necessidade nem de iniciativas concretas de integração nem esforços para fazer com que o bloco fale com uma única voz no plano global.

Para além das suas bases regionais, ao longo da década de 1990 e anos 2000, o Brasil buscou ampliar alianças Sul-Sul como forma de ampliar o seu protagonismo no âmbito global. A constituição do IBSA, em 2003, fez parte deste processo político que, em vários aspectos, representava esforço complementar ao Mercosul.

Fenômeno similar ocorreu com o BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e, posteriormente, África do Sul). Este acordo não foi criado com uma proposta política, mas sim uma marca cuja identidade derivava tão somente da escala de mercado. Pro-

gressivamente, contudo, os próprios países membros do BRICS passaram a conferir um sentido político à iniciativa. O ingresso da África do Sul ao arranjo em 2011, com o que passaria a se chamar BRICS, tratou de conferir maior conotação política à iniciativa.

A contrário do caso Mercosul, no caso do BRICS houve gestões explícitas a fim de ampliar a coordenação de posições no âmbito da AGNU. Genericamente esta coordenação se expressou na forma de documentos de posição comum. Do ponto de vista substantivo específico, o tema da intervenção no conflito líbio resultou de esforços de coordenação desses países. À exceção da África do Sul que se absteve, os demais países do BRICS votaram contra a resolução em favor da intervenção da ONU por meio da OTAN. Apesar dos elementos que justificam um exame mais sistemático, é notória a ausência de estudos sobre a coesão de posicionamento do Mercosul e BRICS no âmbito da AGNU.

4. Outros fatores determinantes da coesão na AGNU

Conforme acima mencionado, a literatura sobre o papel de coalizões internacionais (*globais ou regionais*) como elemento indutor de coesão na AGNU é bastante restrita. Menos restritos são os estudos que focam outros fatores como determinantes da coesão de posição neste âmbito multilateral.

Dois abordagens são particularmente densas. A primeira diz respeito aos mecanismos pelos quais potências hegemônicas garantem alinhamento dos países no âmbito da Assembleia. Como exemplo ilustrativo vale citar a utilização de empréstimos internacionais em instituições com Banco Mundial e o FMI (Dreher, Marchesi e Vreeland, 2009); ajuda externa (Dreher, Nunnenkamp e Thiele, 2008; Wang, 1999). Uma segunda abordagem diz respeito à correlação entre comércio e alinhamento de votos. No sentido mais amplo esta abordagem vale-se da ideia de que interdependência gera afinidades (Datta, 2009; Kim e Russett, 1996).

O papel de fatores domésticos como determinante de alinhamentos internacionais também aparece na literatura. Na mesma perspectiva que os estudos sobre a paz democrática, esta abordagem procura responder em que medida a similaridade de regimes políticos induz a afinidades no âmbito de regimes e organizações internacionais (Gartzke, 2000; Lai e Morey, 2006).

Também no campo de interesse sobre o papel de fatores domésticos, alguns estudos focaram o papel de alinhamento político entre governos como fator explicativo do alinhamento no âmbito da Assembleia Geral da ONU. Um exemplo deste perfil são os estudos sobre o alinhamento de 21 países da OCDE com os Estados Unidos na AGNU ao longo do período 1984-2005 (Potrafke, 2009). A compatibilidade dos governos da OCDE com o governo dos EUA é tomada como explicação chave para o alinhamento no âmbito da ONU.

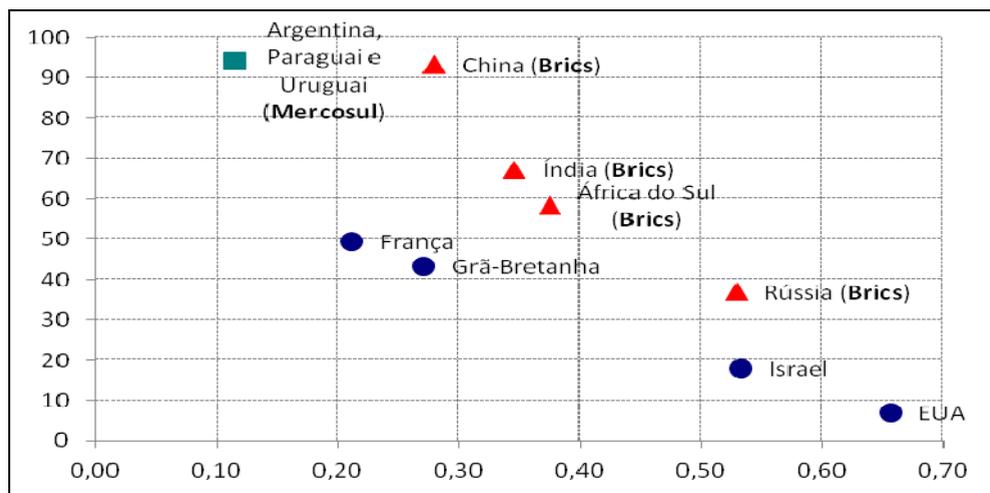
O caso brasileiro é representado por esta última perspectiva por meio do estudo de Amorim Neto (2011). Ao invés de uma perspectiva mais ampla sobre o grau de alinhamento do voto brasileiro na AGNU, este autor toma como variável de análise a proximidade de votos entre Brasil e EUA para o período 1946 a 2008.

5. Análise dos dados

O Gráfico 3 apresenta medidas agregadas de todo o período da pesquisa, de 1946 até 2008, excetuando-se 1946, ano em que não houve votação na AGNU. O gráfico mostra em uma dimensão a média do grau de similaridade com o Brasil e na outra o desvio padrão no mesmo período.

Observa-se, neste gráfico, a existência de três grupos distintos do ponto de vista de padrão de votação comparada como Brasil. O primeiro é o grupo de alta afinidade constituído dos países do Mercosul e pela China. Mesmo em se considerando um período tão longo de tempo, a média de afinidade se aproxima de 100%. No extremo oposto, de menor afinidade, estão Israel e EUA. A Rússia está mais próxima deste grupo de menor afinidade. O grupo intermediário é constituído de grandes potências nucleares, França e Grã-Bretanha, das quais se aproximam Índia e África do Sul.

Gráfico 3. Medidas de tendência central do padrão de votação no AGNU (1946-2008)



FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

Sob a ótica dos dados agregados, Mercosul e BRICS têm comportamentos muito distintos. Enquanto no caso do Mercosul há um alto de grau de afinidade e de alta convergência, no caso dos BRICS observa-se heterogeneidade tanto nas médias das afinidades quanto em suas variâncias. China tem um comportamento mais próximo do Mercosul, Índia e África do Sul do grupo intermediário e Rússia do grupo de baixa afinidade como Brasil.

Embora os dados agregados ofereçam uma visão de conjunto de similaridades entre Brasil e outros países, não se tem uma visão evolutiva e, portanto, dinâmica. Os três gráficos a seguir oferecem esta visão ao tempo a dinâmica evolutiva de 1946 a 2008.

O que se pode ver no Gráfico 4 é que entre meados das décadas de 1940 e 1970, o grau de afinidade entre os dois países que hoje constituem o Mercosul experimentou uma volatilidade bastante acentuada. No interior deste período houve momentos de baixíssima afinidade, em especial em 1952, e momentos de alta afinidade, como em 1958. A partir de meados da década de 1970 observa-se um efeito de estabilidade do grau de afinidade desses países como Brasil em patamares elevados, próximos de 100%. O início da década de 1990 durante o período Collor destoou um pouco desta convergência em patamares altos, sobretudo por conta de uma oscilação para baixo no grau de convergência entre Brasil e Argentina.

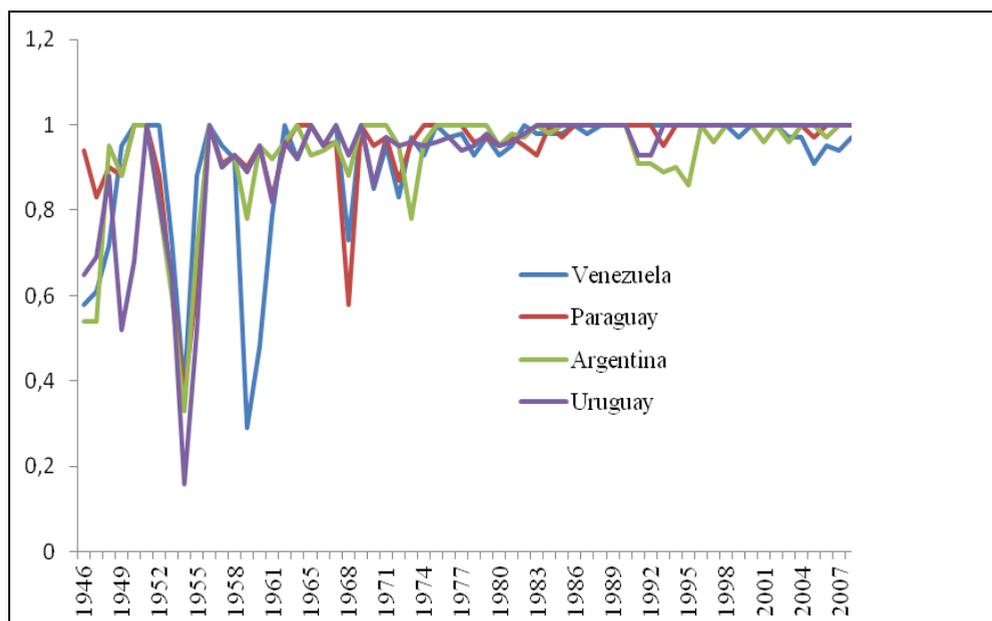
O Governo Collor de Mello promoveu uma guinada da política externa brasileira ao afastar-se da Política Externa Independente (PEI), forjada durante o período pré-militar. Embora não tenha promovido um alinhamento automático com os EUA, no moldes do primeiro governo militar brasileiro pós-64 (Castelo Branco), Collor procurou aproximar-se da potência hemisférica e afastar-se da agenda Sul-Sul, prioritária nos governos anteriores. Esta mudança de política externa refletiu-se no padrão de votações no âmbito da AGNU.

O comportamento da Venezuela, que só recentemente ingressou no Mercosul, destaca-se muito pouco com relação aos demais membros do bloco. A principal dissintonia do novo parceiro em relação aos mais antigos dá-se no biênio de 1959 e 1960. Em 1959 a Venezuela tem níveis de afinidade ao Brasil inferior a 30% e em 1960, inferior a 50%, enquanto para os demais países os patamares são superiores a 80%. A partir deste biênio a taxa de afinidade entre Brasil e Venezuela segue estreitamente os padrões dos demais membros do Mercosul. Não se pode afirmar, pelos dados pelos dados da série história, que o ingresso da Venezuela ao Mercosul em 2006 tenha intensificado a afinidade com o Brasil. Ao contrário verificou-se até uma pequena inflexão para baixo.

A evolução do grau de afinidade dos países que constituem os BRICS (Gráfico 5) guardam similaridades com o que ocorreu com o Mercosul. Também neste caso o ciclo evolutivo combina volatilidade até meados da década de 1970 e tendência à convergência para patamares altos a partir de então. O comportamento dos países do BRICS não destoam ainda do Mercosul com relação ao período inicial da década de 1990. Tirante a África do Sul, ainda excluída da AGNU, todos os demais países

hoje pertencentes a grupo registraram declínio em termos de afinidade com o Brasil. A Rússia, em compatibilidade com o comportamento pregresso de menor afinidade com o Brasil, é o país que registra uma queda de afinidade mais elevada.

Gráfico 4. Grau de afinidade entre o Brasil e países do Mercosul na AGNU (1946-2008)

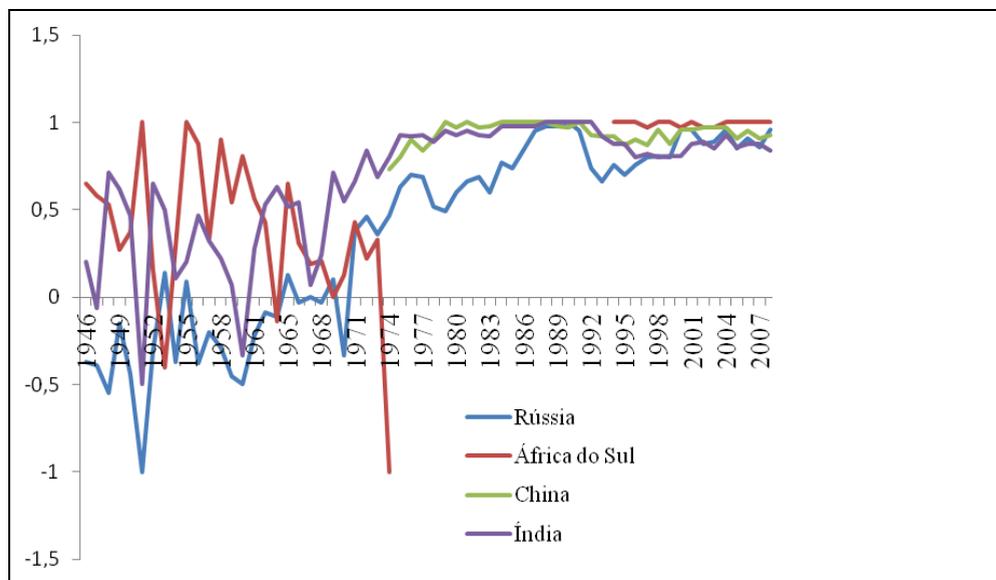


FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

A maior diferença entre Mercosul e BRICS ocorre no período de maior volatilidade. Diferentemente da coalizão sul-americana, o período de maior volatilidade no caso dos BRICS não é marcado por uma estreita covariância entre os países no grau de afinidade como Brasil. No caso do Mercosul o que se verifica é uma sobreposição praticamente perfeita da linha de variação de afinidades ao longo do tempo. Além disso a União Soviética (Rússia em seguida) tem uma trajetória de convergência mais tardia.

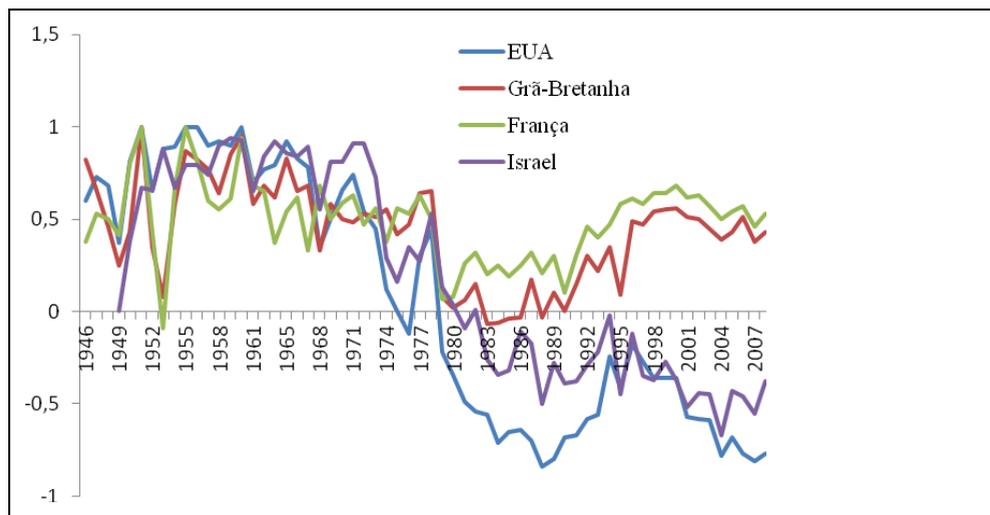
O comportamento do terceiro grupo de países (de potências nucleares) mostra uma tendência exatamente oposta. Na primeira fase (até meados da década de 1970), a afinidade com o Brasil, embora volátil, é elevada. A partir de meados da década de 1970 a afinidade tende a decrescer. No caso de França e Grã-Bretanha o grau de afinidade se estabiliza em patamares médios. Já a afinidade de EUA e Israel estabilizam-se em patamares muito baixos, próximos de -1.

Gráfico 5. Grau de afinidade entre o Brasil e países do BRICS na AGNU (1946-2008)



FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

Gráfico 6. Grau de afinidade entre o Brasil e potências nucleares na AGNU (1946-2008)



FONTE: Preparado pelos autores com base nos dados de Gartzke (2010).

É interessante notar também que, no início da década de 1990, quando a grau de afinidade dos países pertencentes aos dois primeiros grupos (Mercosul e BRICS), apresentou considerável declínio, neste terceiro grupo deu-se o inverso a tendência foi de ampliação de afinidade.

O exame da evolução de afinidades de três grupos de países com o Brasil apresenta três fenômenos recorrentes. O primeiro é da volatilidade até meados da década de 1970. O segundo é a tendência de convergência a partir de meados da década de 1970, quanto se verifica então um choque estrutural em relação aos padrões anteriores. E o terceiro é a oscilação que ocorre no início da década de 1990, no marco do Governo Collor no Brasil. No caso dos dois primeiros grupos (Mercosul e BRICS) esta oscilação se dá para baixo, ou seja os níveis de afinidade com o Brasil caem, e no caso do grupo das grandes potências a oscilação se dá para cima (maior afinidade).

Cabe destacar também que, nem o Mercosul nem BRICS parecem ter induzido uma maior afinidade de votações com o Brasil. O processo de convergência é anterior à instituição desses arranjos coletivos e não houve ganhos marginais significativos.

6. Análise: o papel das coalizões internacionais na política externa brasileira

É muito recorrente na literatura e nos debates sobre a política externa brasileira a interpretação de que o incremento nas relações Sul-Sul representou o principal traço distintivo do Governo Luís Inácio da Silva no campo externo. Teria havido, segundo esta interpretação, um redirecionamento das prioridades de política externa do eixo Norte-Sul para o eixo Sul-Sul. As coalizões internacionais, tais como G20, IBAS e BRICS seriam simultaneamente expressão e vetores desta nova prioridade internacional.

Não se pode negar que, durante a transição da administração de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), para o Governo Luís Inácio da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), ensejou-se uma ampliação de prioridades nas relações Sul-Sul. Porém duas ressalvas precisam ser feitas à tese de que a emergência do governo de esquerda no Brasil introduz uma inovação profunda no campo da política externa.

A primeira é de fundo estrutural e sistêmico. A emergência da ênfase nas relações Sul-Sul do governo do PT ocorre em um momento que combina uma série de mudanças na estrutura do sistema internacional. Toma parte dessas mudanças, a paralisação de negociações multilaterais de comércio que dinamizam as relações Norte-Sul envolvendo o Brasil (tal como OMC, ALCA, Mercosul e União Europeia/Mercosul); a emergência de novos poderes no sistema internacional (tal como Índia e China) e uma sucessão de crises em centros tradicionais da economia mundial, tal como Europa e EUA.

O contexto, portanto, da operacionalização da política externa do governo petista e do governo da coalizão de centro direita são distintos. Essas diferenças de contexto induzem a um exercício de análise contrafactual. Neste exercício, a principal medida é: teria havido uma reorientação mais precoce de ênfase nas relações Sul-Sul se as mudanças sistêmicas tivessem acontecido durante o governo do PSDB?

A segunda ressalva, referente à trajetória da política externa brasileira contemporânea, é ainda mais relevante no que tange à tese de inovação da PEB via relações Sul-Sul. Na realidade, a ênfase nas relações Sul-Sul de uma longa tradição da política externa brasileira e que ganhou contornos mais nítidos a partir do Governo Jânio Quadros no início dos anos sessenta, com a emergência da Política Externa Independente (PEI).

A partir da década de 1960, as distintas matrizes conceituais da política externa brasileira incorporaram em grande medida os pressupostos da PEI e, desses, o universalismo e o não-alinhamento automático com as grandes potências são elementos centrais. Apenas dois períodos da política externa brasileira destoam de forma muito clara dos preceitos das PEI, quais sejam, o início do regime militar, em particular o governo Castelo Branco, e o início da década de 1990, como o Governo Collor de Mello. Esses são dois momentos atípicos de aproximação com os EUA no campo de política externa.

Os dados sobre convergência de posicionamento no âmbito da AGNU, apresentados neste trabalho, mostram que tanto a aproximação com os países do Sul quanto o afastamento de grande potências, em particular os EUA, precedem temporalmente a formação das coalizões internacionais, seja de base regional (Mercosul) seja de base global (BRICS).

O padrão desta convergência com países do Sul, bem como afastamento com países do Norte, já vinha sendo forjado desde meados da década de 1980. Este padrão fica nítido com a matriz conceitual de política externa brasileira conhecida como Pragmatismo Responsável, forjada pelo Governo Ernesto Geisel (1974-1979), considerada uma retomada da Política Externa Independente.

Essa convergência evidentemente não permite rejeitar a tese das prioridades Sul-Sul forjadas no governo petista. Força-nos, contudo, a colocar o espaço das relações Sul-Sul no marco de uma perspectiva histórica mais ampla da política externa brasileira. Força-nos, também, a interpretar, ao menos no âmbito da AGNU, as coalizões internacionais muito mais como expressão de uma convergência ex-ante do que elemento indutor desta convergência.

Considerações finais

O objetivo inicial do trabalho foi o de saber se esquemas cooperativos de naturezas distintas, Mercosul e BRICS, modulavam positivamente a afinidade do Brasil com outros países no âmbito da AGNU. O esperado era que em ambos os casos, mas no

caso do Mercosul em especial, este efeito se verificasse. A expectativa maior em relação ao bloco sul-americano decorre do fato desta coalizão ser mais institucionalizada e, como decorrência, ter ampliado o grau de interdependência entre seus membros.

A expectativa da convergência relaciona-se com potenciais ampliações de interdependência entre os países. Ampliação de cooperação amplia a interdependência entre os membros do acordo e, com isso, gera, em tese, novas demandas por interdependência, a partir de uma clara dinâmica de transbordo (*spill over*). Além deste efeito de transbordo, a demanda por ampliação de coordenação pode ser restado de uma indução direta presente nos objetivos da coalizão. Ou seja, passam a ser parte do acordo os esforços de ampliar a coordenação externa dos países.

Os achados mostram-se, contudo, contra-intuitivos. Ao invés de uma coordenação promovida pelos acordos, o que se verificou foi uma tendência de convergência muito anterior ao estabelecimento dos acordos. O efeito marginal da constituição do acordo não foi significativo em nenhum dos casos.

Pode-se argumentar que o fato da convergência ter sido antecipada, e gerado níveis de afinidade próximos de 100%, não inviabiliza uma potencial indução por parte das coalizões. O grau de coesão não se ampliou simplesmente pelo fato de ter atingido previamente os patamares superiores possíveis.

Os resultados mostram ainda padrões de comportamento muito determinados por aspectos estruturais. O primeiro indicador disto diz respeito à quebra estrutural em meados da década de 1970, responsável pela alteração no comportamento dos três grupos de países investigados, ainda que em direções distintas. O segundo tem a ver como a mudança dos padrões no início da década de 1990, logo após o fim da bipolaridade no sistema internacional.

Os achados desses dois estudos de caso não permitem afirmações generalizáveis a respeito do papel de esquemas cooperativos na indução de coordenação de posições no âmbito da AGNU. Apenas estudos mais sistemáticos, que levem em conta um conjunto amplo que correlacionem coalizões e comportamento internacional possibilitariam conclusões deste gênero.

No marco da ampliação do escopo desta linha de pesquisa seria importante que fossem feito dois outros movimentos. O primeiro diz respeito à análise de outras arenas multilaterais para além da AGNU. A AGNU é uma arena mais propícia para este tipo de estudo pela participação abrangente dos países e por decisões baseadas em votações nominais. Nada impede que estudos qualitativos sejam feitos de forma a mapear convergências e divergências dos países em arenas multilaterais. Em segundo lugar os estudos podem ser aprimorados de forma promover a desagregação dos temas substantivos de convergência nas arenas multilaterais.

Bibliografia

- Aral, B. (2004) "Fifty years on: Turkey's voting orientation at the UN general assembly, 1948-97". *Middle Eastern Studies*, vol. 40, núm. 2, 137-160.
- Amorim Neto, O. (2011) *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- Barromi, J., e Feldman, C. (1974) "Latin American Voting on Israeli Issues in Un-General-Assembly, 1947-1968". *Jewish Social Studies*, vol. 36, núm. 2, 142-165.
- Beauguitte, L. (2009) "Multiscalar Approaches of Voting Behaviour of European Countries in the United Nations General Assembly". Paper presented at *5th ECPR General Conference*, Potsdam.
- Bretherton, C., e Vogler, J. (2006) "The European Union as a Global Actor, 1948-1973". *Journal of Common Market Studies*, vol. 13, núm. 3, 224-243.
- Cheng, Joseph Y. S. (2006) "Latin America in China's Contemporary Foreign Policy". *Journal of Contemporary Asia*, vol. 36, núm. 4, 500-528.
- Datta, M. N. (2009) "The Decline of America's Soft Power in the United Nations". *International Studies Perspectives*, vol. 10, núm. 3, 265-84.
- Dreher, A.; Marchesi, S., e Vreeland, J. R. (2009) "The political economy of IMF forecasts". *Public Choice*, vol. 137, núm. 1-2, 145-71.
- Dreher, A.; Nunnenkamp, P., e Thiele, R. (2008) "Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis". *Public Choice*, vol. 136, núm. 1-2, 139-64.
- Foot, R. (1979) "The European Community's Voting Behavior at the United Nations". *Journal of Common Market Studies*, vol. 17, núm. 4, 350-360.
- Frieden, J. (2004) "One Europe, One Vote?". *European Union Politics*, vol. 5, núm. 2, 261-276.
- Gartzke, E. (2000) "Preferences and the democratic peace". *International Studies Quarterly*, vol. 44, núm. 2, 191-212.
- Gartzke, E. (2010) *Database: The Affinity of Nations: Similarity of State Voting Positions in the UNGA*. [URL: <<http://dss.ucsd.edu/~egartzke/htmlpages/data.html>>]. Consultado em 12 Novembro 2013].
- Malone, D. M., e Hagman, L. (2002) "The North-south Divide at the United Nations: Fading at Last?". *Security Dialogue*, vol.33, núm. 4, 399-414.
- Holloway, S. K., e Tomlinson, R. (1995) "The New-World Order and the General-Assembly - Bloc Realignment at the UN in the Post-Cold-War World". *Canadian Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 2, 227-54.
- Hosli, M. et al. (2010) "Voting Cohesion in the United Nations General Assembly: The Case of the European Union". Paper presented at the *ECPR Fifth Pan-European Conference*.
- Hurwitz, L. (1975) "EEC e Decolonization - Voting-Behavior of 9 in UN-General-Assembly". *Political Studies*, vol. 24, núm. 4, 435-47.

- Iida, K. (1988) "Third World Solidarity: The Group of 77 in the UNGA". *International Relations and Development*, vol. 6, núm. 1, 51-70.
- Jakobsson, U. (2009) "An International Actor Under Pressure: The Impact of the War on Terror and the Fifth Enlargement on EU Voting Cohesion at the UN General Assembly 2000-05". *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, núm. 3, 531-54.
- Johansson-Nogués, E. (2004) "The Fifteen and the Accession States in the UN General". *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, 67-92.
- Kim, S. Y., e Russett, B. (1996) "The New Politics of Voting Alignments in the United Nations General Assembly". *International Organization*, vol. 50, núm. 4, 629-652.
- Lai, B., e Morey, D. S. (2006) "Impact of Regime Type on the Influence of US Foreign Aid". *Foreign Policy Analysis*, vol. 2, núm. 4, 385-404.
- Lijphart, A. (1963) "The Analysis of Bloc Voting in the General Assembly: a Critique and a Proposal". *American Political Science Review*, vol. 57, núm. 4, 902-917.
- Luif, P. (2003) "EU Cohesion in the UN General Assembly". *ESSI Occasional Papers*.
- Malamud, A. (2011) "A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 3, 1-24.
- Marin-Bosch, M. (1987) "How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations". *International Organization*, vol. 41, núm. 4, 705-724.
- Potrafke, N. (2009) "Does government ideology influence political alignment with the US? An empirical analysis of voting in the UN General Assembly". *Review of International Organization*, vol. 4, núm. 3, 245-68.
- Rai, K. B. (1972) "Foreign Policy and Voting in UN General Assembly". *International Organization*, vol. 26, núm. 3, 589-594.
- Signorino, C. S., e Ritter, J. M. (1999) "Tau-b or not tau-b: Measuring the similarity of foreign policy positions". *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 115-44.
- Tomlin, B. W. (1985) "Measurement Validation - Lessons from the Use and Misuse of UN General-Assembly Roll-Call Votes". *International Organization*, vol. 39, núm. 1, 189-206.
- Voeten, E. (2000) "Clashes in the assembly". *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 185-215.
- Volgy, T. J.; Frazier, D. V., e Ingersoll, R. S. (2003) "Preference Similarities and Group Hegemony: G-7 Voting Cohesion in the UN General Assembly". *Journal of International Relations and Development*, vol. 6, núm. 1, 51-70.
- Wang, T. Y. (1999) "US foreign aid and UN voting: An analysis of important issues". *International Studies Quarterly*, vol. 43, núm. 1, 199-210.

Young, H., e Rees, N. (2005) "EU Voting Behaviour in the UN General Assembly 1990-2002: the EU's Europeansing Tendencies". *Irish Studies in International Affairs*, vol. 16, 193-207.