



**LIDERANÇA HEGEMÔNICA
E INTEGRAÇÃO REGIONAL:
O BRASIL NA VISÃO DAS
ELITES DO CONE SUL**

**Amâncio Jorge de Oliveira
&
Janina Onuki**

Cena Internacional

Revista de Análise em Política Internacional

ISSN: 1518-1200

Cena Internacional é uma revista semestral veiculada em meio digital dedicada à divulgação de trabalhos científicos sobre as relações internacionais contemporâneas e a os desafios da inserção internacional do Brasil, publicando artigos sobre Política e Economia Internacional, História, Teoria e Metodologia das Relações Internacionais, Política Exterior do Brasil e dos países do Cone Sul e Temas Globais (meio ambiente, direitos humanos, narcotráfico, empresas transnacionais etc) e documentos de especial interesse para a compreensão da conjuntura internacional e da política externa brasileira.

Cena Internacional é uma publicação do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG/MRE), instituições que mantêm em conjunto o projeto *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais*, com o objetivo de constituir a comunidade brasileira de relações internacionais com a oferta pública e gratuita de serviços de informação e de pesquisa. Os artigos publicados em *Cena Internacional*, bem como as edições completas da revista, estão disponíveis para *download*, em formato PDF (*Portable Document Format*), gratuitamente, na seção *Cena Internacional* de *RelNet – Site Brasileiro de Referência em Relações Internacionais* (<http://www.relnet.com.br>).

© 2000 Departamento de Relações Internacionais e Fundação Alexandre de Gusmão – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos publicados em *Cena Internacional* são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Editor:

Antônio Augusto Cançado Trindade, professor titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

Editores Adjuntos:

Antônio Carlos Lessa

Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Professores do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

Conselho Editorial:

Álvaro da Costa Franco, Jório Dauster, José Augusto Guilhon de Albuquerque,
Marcílio Marques Moreira

Conselho Consultivo:

Argemiro Procópio Filho, Henrique Altemani de Oliveira, José Flávio Sombra Saraiva
Lyttton Leite Guimarães, Marcus Faro de Castro, Maria Helena Castro Santos,
Maria Izabel Valladão de Carvalho

Correspondência:

Revista Cena Internacional

Caixa Postal 04359

Brasília – DF – 70910-970

E-Mail: editoria@relnet.com.br

Tel: (55)(61) 307 2426

Fax: (55)(61) 274 4117

Capa e composição: Samuel Tabosa

Como publicar trabalhos em Cena Internacional:

São admitidos apenas textos inéditos de professores, pesquisadores e profissionais atuando na grande área de Relações Internacionais. Os arquivos devem conter entre 20 e 35 páginas digitadas em Word 2000 (ou compatível), espaço 1,5, tipo 12. As notas devem ser geradas preferencialmente a partir do sistema ABNT. As contribuições devem conter a vinculação institucional e a titulação do autor. Os arquivos devem ser enviados para editoria@relnet.com.br, indicando na linha *assunto* “Contribuição para *Cena Internacional*”.

Sumário

Artigo

<i>Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul</i>	5
Amâncio Jorge de Oliveira & Janina Onuki	

LIDERANÇA HEGEMÔNICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O BRASIL NA VISÃO DAS ELITES DO CONE SUL

RESUMO

O artigo analisa de forma sistemática o significado da liderança internacional brasileira à luz da percepção das elites do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai), partindo da idéia de que tal liderança pressupõe um determinado grau de legitimidade, obtida por meio do consentimento e interesse dos atores não-hegemônicos. Busca-se analisar como as elites desses países dimensionam a liderança internacional do Brasil em termos do seu alcance (se regional ou global), escopo (econômico, diplomático, militar) e perfil (cooperativo, conflitivo).

ABSTRACT

The article analyzes in a systematic way the meaning of the Brazilian international leadership in the light of the elite's perception of MERCOSUR (Argentina, Paraguay and Uruguay), starting from the idea that that leadership presumes a determinate degree of legitimacy, acquired through permission and interest of the non-hegemonic actors. The purpose is to analyze how the elite of these countries dimensions the Brazilian international leadership in reach (if regional or global), scope (economical, diplomatic, military) and profile (cooperative, conflictive).

Amâncio Jorge de Oliveira
e Janina Onuki*

Introdução

A liderança do Brasil no Mercosul, e mais abrangentemente na América do Sul, tem sido, há muito anos, um tema de destaque tanto no círculo acadêmico específico das relações internacionais, quanto nas esferas governamental e de imprensa. A Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, fez com que se intensificassem os debates sobre o papel internacional do Brasil na região. Embora longe de ser consensual, a percepção predominante foi a de que o Brasil teria assumido, após longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional e de conformar mais claramente tanto o espaço econômico – via consolidação da Alcsa – como o espaço político sul-americano¹.

É neste contexto que a retomada da discussão sobre a liderança internacional

brasileira ganha relevo. Este artigo pretende dar uma contribuição para este debate, buscando analisar de forma mais sistemática o significado dessa liderança. Trata-se de analisar a percepção das elites do Mercosul (Argentina, Paraguai e Uruguai) a respeito

da atuação internacional do Brasil de forma a percebermos de que modo a liderança brasileira é entendida e assimilada pelos parceiros do bloco. O pressuposto assumido é de que a liderança pressupõe um determinado grau de legitimidade, obtida por meio do consentimento e interesse dos atores não-hegemônicos. Buscaremos analisar como as elites desses países dimensionam a liderança internacional do Brasil em termos de: alcance (se regional ou global), escopo (econômico, diplomático, militar) e perfil (cooperativo, conflitivo).

Iremos analisar, portanto, a liderança do Brasil sob um aspecto específico: a percepção dos Estados secundários. Para que tenhamos um quadro mais sistemático sobre o tema da liderança teremos que levar em conta, em outra oportunidade, os outros aspectos do processo de liderança, quer sejam, a auto-disposição do país em assumir o papel de líder e as condições materiais efetivas (*capabilities*) para assumir esta função. Neste artigo, vamos nos deter a este aspecto específico com a finalidade, tanto de agregar ao debate parâmetros analíticos mais sistemáticos sobre a idéia de liderança internacional brasileira, como de contribuir para uma teoria da liderança aplicável ao regionalismo.

O artigo constitui-se de três partes principais. A primeira dedica-se a uma revisão da literatura a respeito da inter-relação entre “sistemas de crenças e valores” de elites e liderança hegemônica. A segunda dedica-se a analisar a percepção das elites do Mercosul sobre a atuação internacional do Brasil. Esta vale-se dos dados da pesquisa “A percepção da elite e da sociedade sobre o Mercosul e as relações externas brasileiras”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, sob a coordenação do Prof. José Augusto Guilhon Albuquerque. Foram entrevistados, no âmbito desta pesquisa, no ano de 1997, cerca de 600 representantes das elites nacionais da Argentina, Paraguai e Uruguai (em proporções iguais). Na terceira parte analisamos a liderança brasileira da ótica da política externa da Argentina, principal parceiro do Brasil no processo de integração sub-regional.

II. Sistemas de crenças de elites e liderança hegemônica

Tradicionalmente, sobretudo por influência do realismo na teorização das relações internacionais, a noção de hegemonia tem sido associada à manipulação de incentivos materiais (tanto para coagir quanto para cooptar). Abordagens alternativas ao estruturalismo realista destacaram, contudo, a importância do papel da ideologia e dos “sistemas de crenças” como elemento central no processo de liderança hegemônica. O pressuposto dessas abordagens é que a liderança hegemônica não se exerce

exclusivamente por meio de ameaças e incentivos, mas também (e sobretudo) por meio de um processo de “sociabilização” e transformação dos sistemas de crenças e valores dos estados secundários.

Em seu conjunto, *sistemas de crenças* são definidos como “a configuration of ideas and attitudes in which the elements are bound together by some form of constraint or of functional interdependence” (Converse, 1964: 207) ou, ainda, como “a set of lenses through which information concerning the physical and social environment is received. It orients the individual to his environment, defining it for him and identifying for him its salient characteristics (...) In addition to organizing perceptions into a meaningful guide for behavior, the belief system has the function of the establishment of goals and the ordering of preferences” (Ole Holsti, 1962: 245). Em termos substantivos, vale dizer que sistemas de crenças são constituídos tanto por (1) *orientações cognitivas* – pressupostos sobre como a sociedade funciona, como por (2) *orientações normativas* – pressupostos sobre como a sociedade deveria funcionar (Putnam, 1976: 80).

Operacionalmente, o *sistema de crenças* das elites é melhor apresentado, como faz uma parcela dos autores que trataram do tema, por meio da contraposição com o *sistema de crenças* do público em geral (público de massa), em um conjunto amplo de dimensões que compõe estes sistemas. Uma primeira dimensão diz respeito ao grau de conhecimento, capacidade de avaliar e de emitir opiniões a respeito das questões internacionais. O público de massa caracteriza-se por ter um grau de informação bastante reduzido (inexistente em algumas situações: no nível pré-cognitivo) sobre os assuntos internacionais, de modo a apresentar pouca (ou nenhuma) capacidade de avaliar tais assuntos. Como resultado, o público de massa tenderia a ter uma atitude de apatia em relação ao temas internacionais. As elites, em contraposição, teriam um elevado grau de informações a respeito de assuntos internacionais.

Em seu livro *The American People and Foreign Policy* (1960), Gabriel Almond descreve a opinião pública norte-americana como indiferente às questões internacionais, exceto em situações de crise. O autor argumenta: “a resposta característica da opinião de massa é a indiferença. (...) Em situações de crise, como no curto período de ameaça de guerra, a indiferença da opinião de massa pode transformar-se em vaga apreensão, em fatalismo, em raiva; mas ainda assim é fruto do humor, superficial e oscilante”. Philip Converse (1964) reforça esta idéia ao afirmar que o público de massa é tipicamente desinteressado e mal informado sobre assuntos internacionais, suas percepções e orientações são freqüentemente simplistas.

Ainda em termos cognitivos, a estrutura *belief system* de massa e de elites diferencia-se em termos de coerência, consistência, volatilidade e preditibilidade. O

público de massa teria opiniões pouco articuladas e com baixo grau de coerência interna no conjunto de suas idéias (Converse, 1964, *idem*), ao contrário do público de elites. A noção de coerência refere-se a uma relação lógica entre meios e fins (relação causa-efeito), denominada por Goldstein e Keohane (1993) de *causal beliefs*. Tem por base uma avaliação sobre a realidade presente e as possibilidades futuras ou, ainda, 1) o que uma sociedade é na atualidade e 2) quais os meios de mudança em termos de (a) adequação de instrumentos; (b) viabilidade técnica e (c) aceitabilidade social (Galtung, 1982: 558). Como resultado da falta de coerência e do baixo nível de informações, as percepções do público apresentam-se, simultaneamente, inconsistentes, com elevado grau de variabilidade ao longo do tempo (voláteis) e pouco previsíveis. Exatamente o oposto do que aconteceria com o público de elites.

Outra dimensão a distinguir o sistema de crenças do público de massa e das elites é a normativa. Idéias normativas (*principled beliefs*) são as que definem critérios para distinguir o que é justo do que é injusto, o que é certo do que é errado, com conteúdos valorativos (Goldstein e Keohane, 1993, *idem*). As concepções normativas do público de massa são absolutas, na medida em que a mudança nas percepções não se faz de forma gradual, e sim por meio de uma inflexão radical de posições (aceitação ou rejeição total do *status quo*). São dedutivas e moralistas, ou seja, partem de pressupostos rígidos por fundamentos dogmáticos. No sentido oposto, estão as concepções normativas das elites, caracterizadas por serem gradualistas, indutivas, pragmáticas, orientadas para a relação entre meio e fim, além de suscetíveis a revisões parciais no entendimento da realidade. Diz respeito à capacidade de reagir a mudanças políticas (Wittpkof, 1990). Em síntese, pode-se dizer que as elites reagem mais prontamente às transformações internacionais e de forma mais gradualista, enquanto o público de massa reage mais lentamente, e quando o faz é de maneira drástica.

Evidentemente, não há unanimidade entre os estudiosos de que existam, efetivamente, dois sistemas de crenças estanques, como descrito acima. Alguns autores chegam inclusive a rejeitar a idéia de que o sistema de crenças do público de massa seja incoerente e inconsistente. Galtung (1987: 563) defende a idéia de que a clivagem não seja feita em termos de dois grupos com uma separação analítica tão nítida (elites e massas) e pensa a questão da estruturação das percepções sobre questões internacionais a partir da posição social do indivíduo (classificando-os em três níveis de acordo com ocupação profissional, renda etc). A maioria dos autores converge, no entanto, no sentido de que é possível definir as elites nacionais como um grupo de pessoas com um *sistema de crenças* unificado e superior em relação às massas. Uma grande quantidade de trabalhos vem sendo publicada nos EUA sobre elites e relações

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

internacionais e *beliefs system*. Resta saber se se trata de uma abordagem pertinente para o caso do Brasil. Em outros termos, há que se investigar (a técnica de *survey* mostra-se adequada para isso) se podemos de fato identificar um compartilhamento de percepções entre as elites dos países e em que nível este compartilhamento se estabelece (cognitivo ou normativo). Outros dois pontos fundamentais residem em saber: 1) de que forma as elites, *vis-à-vis*, sistemas de crenças comuns e altamente estruturados, podem influenciar a política externa, bem como 2) em quais condições essa influência ocorre.

Sob quais mecanismos, contudo, sistemas de crenças e valores, as elites nacionais influenciam o processo de formulação e condução de política externa? De que forma varia a influência das elites não-governamentais de país a país, tendo em vista o arranjo institucional do processo de formulação de política externa e da relação Estado-sociedade neste processo? Como lembra Eichenberg (1998: 97), os estudos sobre percepções (de elites ou massa) têm três finalidades fundamentais: descrever as percepções; explicar a distribuição dessas percepções e, por fim, saber como tais percepções influenciam efetivamente o processo de formulação e condução de políticas externas.

O ponto de partida da compreensão da inter-relação entre elites e processos políticos reside no entendimento da funcionalidade dos *sistemas de crenças* – posto que este é, como já dissemos, o elemento definidor do conceito *elites*. Vários construtivistas dedicaram-se a entender e a divulgar essa funcionalidade (Robert Jervis, Alexander George, Olek Holsti, Margaret Hermann etc). Walter Carnales (1992: 245), por exemplo, apresenta a ação da política externa como um processo composto por três dimensões analiticamente distintas: a estrutural, a disposicional e a intencional. A primeira relaciona-se às condições sociais objetivas e às instituições, responsáveis por constrangimentos estruturais do curso da ação política. A segunda dimensão, disposicional, é constituída justamente pelos *sistemas de crenças* (orientações cognitivas e normativas). A última (intencional) diz respeito ao âmbito das preferências e escolhas políticas. Segundo o autor, a dimensão disposicional modula a dimensão estrutural e é por ela modulada; mas serve, sobretudo, como filtro no processo de constituição das preferências. A ação política seria, dessa maneira, mediada cognitivamente. Além dos constrangimentos estruturais, haveria também os “constrangimentos cognitivos”.

Alxerod (1976: 51), seguindo a mesma linha de Carnales, defende a idéia de os *beliefs system* estarem estruturados sob dois níveis vinculados. O nível dos “prismas atitudinais”, em que pesam as questões da ideologia, do legado histórico e as

predisposições psicológicas da elite decisória. E o nível dos “quadros cognitivos” (ou “imagens do ambiente”), no qual operam os mecanismos de ordenamento de preferências (adequação entre meios e fins) e os mecanismos de controle da informação sobre o ambiente operacional. Como resultado da combinação dos diversos elementos desses sistemas de crenças, os autores construtivistas asseveram que as elites nacionais apresentam especificidades em termos de “cultura política internacional” (Brecher, 1967; Boudin, 1961), de “visão de mundo” (Commins, 1974); predisposição decisional (Stupak, 1974). Admitem que as elites nacionais têm uma forma particular de avaliar a posição de seu país no sistema internacional e, em decorrência, de formar o “interesse nacional”.

Uma possibilidade analítica, porém exageradamente mecanicista e simplificadora, seria imaginar uma conexão direta entre sistemas de crenças e ações políticas² (as escolhas e atitudes políticas). *Beliefs system*, tomados como uma variável independente, atuariam como um fator central a concorrer para explicar o conhecimento e o comportamento político dos atores. Simplificadamente: um determinado *sistema de crenças X* determinaria ou correlacionar-se-ia com um *comportamento político Y*. Mais promissor, contudo, seria tentar vincular padrões de sistema de crenças das elites (grau de fragmentação ou consenso em termos ideológicos e do contínuo nacionalismo-internacionalismo) com o desenho institucional no processo de formulação.

Thomas Risse-Kapen (1991: 23) caminha nesta linha ao atribuir o impacto das elites não-governamentais no processo de política externa depende de uma combinação de três fatores em níveis: 1) nível da estrutura institucional relacionado ao processo de formulação de política externa; 2) do tipo de estrutura societal e 3) da estrutura das organizações intermediárias. O primeiro nível está relacionado ao grau de centralização e fragmentação do processo decisório. O segundo nível relaciona-se à forma de a sociedade estar organizada: quais os tipos de clivagens predominantes no plano doméstico (ideológicas, religiosas, por sistemas de classes etc.). O terceiro nível diz respeito ao grau de estruturação das organizações intermediárias, tais como sindicatos e entidades de classes, e dessas organizações em termos de formulação/condução de política externa. A combinação dessas variáveis gera, segundo os autores, tipologias como as apresentadas no quadro 2. O peso das elites não-governamentais parece ser tanto maior quanto maior for a descentralização do processo decisório, mais significativa for a clivagem societária no nível das classes sociais e mais estruturadas e consensuais forem as estruturas de nível intermediário.

Quadro 1. Tipos de estrutura doméstica e política externa

Society

	Strong Policy networks			Weak Policy networks	
Political Institutions	Centralized	Consensual (Japan)	Polarized (India pre-1989)	Consensual (South Korea, Singapore)	Polarized (East Germany)
	Fragmented	Society-dominated (USA, Hong Kong)		Fragile (Kenya, Russia)	

Fonte: RISSE-KAPEN, Thomas. *Bringing transnational relations back in: non-states actors, domestic structures and international institutions*. (p. 23).

A vinculação específica entre *substantive beliefs* e hegemonia, e por conseguinte entre hegemonia e processos políticos internacionais, foi melhor elaborado, contudo, por Ikenberry e Kupchan (1990). A pergunta central dos autores é: como os *hegemonas* exercem influência sobre os outros países no interior do sistema internacional? A chave da resposta a esta questão está, segundo os autores, no processo de socialização das elites e no impacto dessa socialização no processo decisório em política externa. Trata-se de um contra-argumento à noção de que o exercício do poder hegemônico apoia-se de forma exclusiva na manipulação de incentivos materiais – por meio ora de incentivos, ora de ameaças. As aquiescências dos Estados secundários, neste sentido, seria, resultado da coerção. O exercício da hegemonia tem, segundo os autores, origem diversa: “(...) there is also more subtle component of hegemonic power, one works at level of *substantive beliefs* rather than material payoffs. Acquiescence is the result of socialization of leaders in secondary nations. Elites in secondary states buy into and internalize norms that are articulated by the hegemon and therefore pursue policies consistent with the hegemon’s notion of international order. The exercise of power – and hence the mechanism through which compliance is achieved – involves the projection by the hegemon of a set of norms and their embrace by leaders in other nations.(...)” (p. 283).

O ponto-chave dos autores, portanto, é procurar mostrar (ou, sendo mais brando, procurar desenvolver) a “noção de socialização no interior do contexto internacional”. Elaboram, neste sentido, mecanismos sob os quais normas e crenças são incorporadas pela comunidade de elites nos países secundários. Apontam três hipóteses capazes de explicar em que condições o processo de socialização ocorre. A primeira é que a socialização ocorre preferencialmente após um período de guerra ou de crises

políticas. As instabilidades simultaneamente doméstica e internacional criariam as condições de “permeabilidade” e de sociabilização. A segunda hipótese é que a receptividade das elites (ao contrário do que ocorre com as massas) às normas internas, articulada pelo hegemona, é essencial para o processo de sociabilização. Independentemente de que as normas permeiem um país pelas bases, pela população (mecanismo de *botton-line*); a condição *sine qua non* para que as idéias tenham impacto efetivo em termos de processo decisório depende da sociabilização de elites. A terceira hipótese é que a sociabilização ocorre por meio do exercício de poder do hegemona.

O esforço dos autores é, fundamentalmente, no sentido de ressaltar a importância de fatores não-materiais na criação e manutenção da ordem hegemônica. Para tanto, buscam compreender o cálculo dos Estados mais frágeis. Citam Keohane, de modo a respaldar-lhes: “(...) theories need account for the legitimacy of hegemon regimes and for existence of cooperation”. Como também Gilpin: “a governança [governabilidade internacional] é em parte mantida pelo prestígio e liderança moral do poder hegemônico”. A habilidade da liderança hegemônica em criar *crenças compartilhadas* (*shared beliefs*) da aceitação e legitimidade das normas entre as elites domésticas dos países liderados é, segundo os autores, uma “dimensão importante do poder hegemônico”. O caminho da socialização segue o seguinte caminho: persuasão normativa – mudança da norma – mudança política. Buscar aferir a maneira como as elites do Cone Sul enxergam o Brasil, liderança hegemônica do Mercosul será o objeto da próxima seção. Levamos dessa seção a hipótese de que o exercício dessa liderança só se dá num contexto de aceitação e legitimidade das elites dos estados secundários. Vejamos o que pensam as elites do Cone Sul sobre o Brasil, e suas relações internacionais, para que possamos fazer inferência quanto a validade desta hipótese.

III. Percepção das elites do cone sul sobre o Brasil e a sua Política Exterior

Tomando como hipótese central o fato de que o Brasil exerce sua hegemonia no âmbito do Mercosul, tendo como base a aceitação dos países secundários, ou seja, uma hegemonia que se baseia – seguindo o conceito adotado por Ikenberry e Kupchan – na própria legitimidade que o país adquire junto aos seus vizinhos andinos e parceiros do Mercosul. Na análise que aqui se pretende fazer, é possível mostrar que a percepção das elites argentinas, paraguaias e uruguaias é positiva em relação à atuação do Brasil no subcontinente, na resolução de conflitos regionais e na atração de comércio e aumento do poder político.

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

Entretanto, essa hegemonia restringe-se ao plano regional, pois pode-se notar pelos dados apresentados que a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita. Isto é, a política externa brasileira – de acordo com seus parceiros do Mercosul – não é atuante na resolução de conflitos ou na elaboração de tratados internacionais, o que significa que o Brasil é uma potência hegemônica essencialmente regional.

Isso pode explicar parcialmente o fato dessa hegemonia ser vista de forma benigna e positiva. Se por um lado o Brasil tem legitimidade na sua atuação regional, uma extrapolação do uso do seu poder hegemônico colocando em risco a soberania dos países vizinhos poderia ser limitada pela própria atuação internacional restrita. Ou seja, para nossos parceiros, haverá sempre a possibilidade de recorrer a órgãos multilaterais e instituições internacionais caso o exercício da hegemonia brasileira fira os seus interesses nacionais. Isso significa que a atuação restrita do Brasil no âmbito internacional dificulta o estabelecimento do mesmo tipo de legitimidade adquirida no plano regional.

Além disso, a percepção das elites coincide com o fato de que a ênfase do poder brasileiro está na atuação regional e é identificada com o fato de que esse poder poderá atrair mais benefícios e não impor custos a qualquer tipo de associação.

Ao contrário do que geralmente se coloca na mídia, o fato de mais de 50% das elites do Cone Sul (91.9% no caso do Paraguai) concordarem que o Brasil mantém uma supremacia incontestável, essa hegemonia não é vista como negativa. O fato de quase a totalidade das elites dos países pesquisados concordarem que o Brasil pretende aumentar sua liderança na região – para isso podemos tomar como exemplo recente a convocação, feita pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, da Cúpula de presidentes da América do Sul em setembro de 2000 – não significa que essa percepção seja negativa. Ao contrário, ela se compatibiliza com a percepção de que este exercício visa ao benefício do próprio Brasil, mas também da região como um todo.

No que se refere ao plano das negociações do Mercosul, existem dois elementos importantes a serem destacados que podem ser vistos como complementares: ao mesmo tempo em que os três países identificam uma maior dependência do Brasil – como se observa na tabela 2 –, vêem essa associação como benéfica aos seus próprios interesses, até mesmo no plano internacional. Como podemos ver na tabela 3, quase 80% das respostas apontam para um aumento da dependência em relação ao Brasil após a criação do Mercosul.

Essa percepção vem acoplada às respostas apresentadas na tabela 1, em que a percepção sobre a atuação do Brasil em negociações extra-Mercosul mostra-se como extremamente benéfica. Isso significa que o fato de estarem associados ao Brasil, através

do Mercosul, é um fator positivo, capaz de trazer benefícios que podem ser traduzidos em maior poder de barganha no cenário internacional. Neste sentido, a idéia difundida na literatura de relações internacionais, no início da década de noventa que mostrava benefícios aos países periféricos sobretudo no que diz respeito à ampliação do plano de ação externa, derivados da cooperação regional, faz sentido na análise desses dados.

Tabela 1: Referente à pergunta 62 – sobre a atuação do Brasil nas negociações extra-Mercosul

Porcentagem coluna Resíduo ajustado	Argentina	Paraguai	Uruguai	Total
Prejudicial	18,1	5,1 -3,3	19,9 2,0	15,4
Indiferente	12,6	23,2 2,4	13,5	15,7
Benéfica	69,3	71,7	66,7	68,8
Total (100%)	127	99	156	382

$\chi^2=14,570$, 4 graus de liberdade Sig.=0,006 Gama= -0,051 Spearman= -0,031.

Tabela 2: Referente à pergunta – participação no Mercosul: dependência em relação ao Brasil

Porcentagem coluna Resíduo ajustado	Argentina	Paraguai	Uruguai	Total
Diminiu	5,4% 2,9	2,0%	,5% -2,3	2,6%
Inalterada	23,9% 2,2	18,8%	14,1% -2,1	18,8%
Aumentou	70,7% -3,2	79,2%	85,4% 2,9	78,6%
Total (100%)	184	197	199	580

$\chi^2=16,944$, 4 graus de liberdade Sig.=0,002 Gama= -0,292 Spearman= -0,152.

Se verificarmos as respostas à questão da defesa dos interesses do Mercosul, podemos comprovar as hipóteses citadas acima: nos três países, mais de 60% das elites concordam que o Brasil defende os interesses do bloco. Percepção superada, obviamente, apenas pela defesa dos próprios interesses do país.

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

É significativo o fato de que essa percepção também aponte para uma influência maior do Brasil na formação de instituições regionais, como o Grupo do Rio e de Contadora (65.7% dos argentinos concordam com a atuação do Brasil neste caso, e 92.0% da elite paraguaia), em detrimento da criação de instituições multilaterais ou acordos internacionais, como a OMC, e o próprio TNP que o Brasil ratificou apenas recentemente.

A coincidência de percepções positivas, tanto no que diz respeito à participação do Brasil na criação de órgãos regionais, quanto na defesa dos interesses da região, e simultaneamente a percepção de que a ação do país no plano internacional é bastante restrita mostra que os vizinhos identificam na política externa brasileira, uma prioridade voltada ao subcontinente e, conseqüentemente, aprovam o teor dessa liderança, o que contribui para a sua legitimação.

Os dados mostram que é através do Mercosul que o Brasil consegue instrumentalizar da melhor maneira esse papel de liderança e de potência regional. Nesse sentido, o significado político e geoestratégico do Mercosul para o Brasil supera, em larga medida, seu sentido econômico-comercial. Podemos verificar a coincidência positiva entre duas variáveis no que diz respeito ao plano econômico: a percepção de que o Brasil coopera para o desenvolvimento econômico da região e de que também pretende investir capital nas economias vizinhas.

É natural que a porcentagem em relação à concordância de que o Brasil pretende o controle dos recursos hídricos da Bacia Amazônica (e, em menor proporção, da Bacia do Prata) seja elevada, já que isso significa manutenção do poder numa região onde o Brasil pretende afirmar sua liderança. Mas pode-se verificar que a idéia de expansionismo territorial – elemento que marcou a origem de vários conflitos nas décadas de sessenta e setenta, sobretudo com a Argentina – já não é mais visto como um temor.

Além disso, a percepção positiva sobre o fato da política externa brasileira ter como objetivo aumentar sua inserção no cenário internacional em detrimento da prosperidade interna, conforme observa-se na tabela 3, nos leva a investigar sobre o efetivo papel dessa liderança brasileira. Ou seja, duas percepções convergem nesta análise: a de que o Brasil pretende aumentar seu poder no sistema internacional – neste caso, o País trabalharia para aumentar seu poder internacional e com isso traria benefícios que se estenderiam também aos seus vizinhos, considerando o fato de que esses países se percebem com capacidade reduzida de atuação mais ampla, e poderiam aumentar o seu poder de barganha, ou reduzir os custos de negociação, tendo o Brasil como “escudo”.

Tabela 3: Referente a pergunta: Você acredita que a atuação do Brasil busca, antes de mais nada, garantir sua prosperidade interna, ou garantir sua posição de poder no sistema internacional?

Porcentagem coluna Resíduo ajustado	Argentina	Paraguai	Uruguai	Total
Prosperidade Interna	11,9	2,7 (-4,0)	15,2 (3,0)	9,9
2,00	22,5	17,0	16,3	18,4
3,00	42,5	38,5	46,2	42,4
Poder Internacional	23,1 (-2,1)	41,8 (4,6)	22,3 (-2,6)	29,3
N(100%)	160	182	184	526

$\chi^2 = 33,512$ Sig. = 0,000 Gama = -0,015 Spearman = -0,012.

III. A percepção da elite argentina sobre o Mercosul

A Argentina adotou, no início dos anos 90, sob a Administração de Carlos Menem, uma linha de política externa que privilegiava o alinhamento com os Estados Unidos, presente em diversas atitudes, desde o apoio aos norte-americanos com envio de fragatas para a Guerra do Golfo, até o completo alinhamento nas votações do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Entretanto, ao mesmo tempo, a Argentina dava continuidade à política de aproximação com o Brasil, incentivada pelo impulso da política de expansão comercial iniciada ainda nos anos oitenta, a partir de uma série de outras iniciativas de cooperação. Esta cooperação se amplia e avança, dando origem, em 1991, ao Mercosul (Mercado Comum do Sul), assinado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, projetando a política doméstica de liberalização econômica à integração regional.

Nesse período, a percepção que a elite argentina tinha do Mercosul era extremamente positiva, independente dos interesses mais imediatos do governo (Onuki: 1996). Havia um claro interesse do governo Menem em se aproximar dos Estados Unidos e ingressar no Nafta, sobretudo porque a sua associação aos EUA era vista como um passo decisivo para a modernização da economia argentina e sua inserção internacional. Nesse sentido, a aproximação do Brasil através do Mercosul significava a possibilidade de aumentar o poder de barganha para futuras negociações com os EUA.

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

Com a aprovação do Nafta pelo Congresso norte-americano, em janeiro de 1994, temia-se pelo comprometimento do Mercosul, já que a Argentina era considerada hesitante nos compromissos com este segundo processo, sendo que o principal objetivo da sua estratégia política era a aproximação com os Estados Unidos. Isto quer dizer que o Mercosul simplesmente representava uma boa opção para a Argentina, na medida em que permitisse a extensão das negociações com o Nafta (Guilhon Albuquerque: 1994).

Mesmo diante do claro interesse do governo argentino em se aproximar dos norte-americanos, a percepção da elite (sobretudo da elite empresarial) em relação ao Mercosul era extremamente positiva, e significava alternativas para melhorar o intercâmbio comercial, modernizar a economia e, igualmente, inserir o país no sistema internacional.

Entretanto, a partir de 1994, diante do fracasso do *fast track* no Congresso norte-americano, a Argentina muda sua estratégia de atuação externa, voltando-se para as relações com o Brasil, no Mercosul, reforçando assim, a percepção positiva de que falamos.

É interessante verificar que a percepção das elites argentinas em relação ao Mercosul torna-se ainda mais positiva diante da implantação do Plano Real e da eleição de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República em 1994. O que vale observar é que os atores argentinos viam esses dois fatos como a possibilidade definitiva da Argentina cooperar com o Brasil, dentro de um relacionamento mais estável e previsível, isto é, o Mercosul – e conseqüentemente o relacionamento com o Brasil – era percebido positivamente.

Portanto, o Mercosul tornou-se, não apenas pelo impacto econômico que produziu, mas também pelo avanço político que representou, uma necessidade e um projeto importante para a Argentina, assim como para o Brasil.

Os dados da pesquisa que foram apresentados apontam para uma Argentina otimista no que se refere à sua participação no Mercosul e, embora perceba a atuação do Brasil na região como a busca de um reforço da sua liderança, e um claro interesse em exercer sua hegemonia em diversos assuntos (ver anexo 1), as elites argentinas vêem na cooperação com o Brasil, benefícios que compensam os custos derivados da relação.

IV. Considerações finais

Como podemos avaliar dos dados apresentados (ver anexo, quadro 1), o Brasil exerce sua hegemonia, não em termos tradicionais, de dominação política e tendo

como base a expansão territorial, mas em termos de garantir a sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional.

É neste contexto que o Brasil define sua inserção estratégica internacional, que se torna mais nítida durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, tendo como um dos pilares fundamentais, a delimitação da região sul-americana como área de influência (via integração regional). Por outro lado, o Brasil também tem adotado uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais, como forma de manter a estabilidade regional. Neste caso, regionalismo e multilateralismo complementam-se no sentido de definir uma política externa “universalista” e que rejeita o alinhamento automático aos EUA e afirma o exercício da sua hegemonia no plano regional.

A partir dessa perspectiva, o Brasil define sua estratégia de atuação pós-Guerra Fria no contexto sul-americano em duas frentes: na frente *platina* e na frente *andina*. A frente platina significou, historicamente, a área de maior potencial de conflito para o Brasil advindo de sua relação conflituosa com a Argentina. Na segunda metade da década de oitenta, Brasil e Argentina dedicaram-se a implementar medidas de construção de confiança (*confidence building measures*), com acordos inclusive na área nuclear de forma que o obstáculo maior à integração sub-regional no início da década de noventa já havia sido superado. Isso possibilitou que a política externa brasileira no plano regional fosse fundamentalmente apoiada no processo de integração regional do Mercosul.

Por outro lado, da perspectiva da formulação da política externa brasileira, a primeira orientação para buscar maior estabilidade da região e, assim, conquistar credibilidade internacional, chamava a atenção para a ausência de conflitos e reforçando a caracterização de um subcontinente pacífico dentro de um mundo em que a instabilidade passa a ser um elemento recorrente. Essa percepção de que o Brasil coopera para uma convivência pacífica dos seus vizinhos é extremamente positiva, como pode-se verificar no quadro 1.

A partir dos anos noventa que o Brasil passa, de fato, a ter uma postura sub-regional mais assertiva. No âmbito da solução de conflitos na região andina, vale destacar o caso do conflito Peru-Ecuador, em que o Brasil atuou como mediador e integrou, em novembro de 1997, o “grupo de países garantes”, junto com Argentina, Chile e Estados Unidos. Esta iniciativa caracteriza o objetivo do Brasil em liderar a resolução dos conflitos ainda pendentes na região andina, através da via diplomática, e com isso aumentar a credibilidade internacional.

Dentro desse contexto, o Brasil adota diversas iniciativas que fazem parte da nova estratégia de atuação regional (porque dá estabilidade à região e cria laços de

Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki

confiança entre os países vizinhos), estratégia de atuação condizente com um país que pretende se estabelecer como potência regional.

A partir dessa perspectiva, a liderança brasileira é vista como benigna e a percepção das elites dos países do Cone Sul é positiva no que diz respeito ao arranjo regional proposto, tendo em vista a possibilidade de ampliar a atuação internacional e atrair investimentos e comércio para os países vizinhos.

Nesse sentido, o Mercosul tem viabilizado esses objetivos, sobretudo a partir de 1994, quando é criada a união aduaneira, e a avaliação dos resultados econômicos é surpreendente.

A questão agora refere-se à discussão sobre a crise por que passa o bloco. Embora não tenhamos dados de novas pesquisas empíricas, a análise de documentos e dos próprios acontecimentos, apontam para o reforço dessa liderança brasileira, não apenas na ampliação do processo de integração da América do Sul, assim como à própria sobrevivência do bloco.

ANEXO

Quadro 1: Percepções das elites do Cone Sul a respeito da atuação do Brasil na América do Sul (em % de respostas positivas)

	Argentina	Paraguai	Uruguai
Brasil pretende aumentar sua liderança na região	92.2	100.0	96.0
Exercer hegemonia – supremacia incontestável	55.7	91.9	75.1
Tem objetivos expansionistas (territorialmente)	26.9	24.5	25.2
Controlar os recursos hídricos da Bacia do Prata	61.5	92.2	56.4
Controlar os recursos naturais da Bacia Amazônica	87.1	98.0	93.8
Cooperar para o desenvolv/o econômico da região	68.9	70.0	68.5
Investir capitais na economia dos países vizinhos	69.5	76.2	67.9
Cooperar para uma convivência pacífica	67.6	90.8	82.4
O Brasil tem capacidade de influenciar na resolução de conflitos internacionais	22.5	38.0	49.5
Brasil tem influenciado na resolução de conflitos internacionais	3.1	14.5	13.5
Influência do Brasil no TNP	13.8	12.5	16.5
Influência do Brasil no Grupo do Rio e Contadora	65.7	92.0	78.0
Influência do Brasil na Alca	43.5	27.0	62.0
Atuação do Brasil facilitou a criação da OMC	19.5	41.5	42.5
Atuação do Brasil facilitou o êxito do TNP	22.6	12.5	32.5
Atuação do BR facilitou o Grupo do Rio e Contadora	74.9	95.5	85.5
Atuação do Brasil facilitou a criação da Alca	34.9	21.5	41.0
Influência do Brasil na resolução do problema de lavagem de dinheiro do narcotráfico	10.8	18.0	16.0

Continua...

Continuação

Influência do Brasil em missões de ajuda humanitária	5.6	9.5	10.0
Influência do BR na defesa de interesses do Mercosul	69.2	69.0	64.0
Influência do Brasil na defesa dos interesses da América Latina	47.7	49.5	43.5
Influência do Brasil na defesa de interesses do Brasil propriamente	85.1	92.5	82.5
Influência do Brasil na defesa de interesses dos países mais pobres	7.2	10.5	12.0
Influência do Brasil na defesa de interesses dos mercados emergentes	18.5	23.0	23.5
Influência do Brasil na defesa de uma ordem econômica mais equilibrada	22.0	25.5	38.0
O Brasil deveria ser membro da OCDE	33.3	28.0	33.0
O Brasil deveria ser membro do Clube de Paris	11.8	45.0	27.5
O Brasil deveria se membro do G-7	13.8	27.5	24.5

Fonte: Percepções das Elites do Cone Sul sobre o Mercosul e a Política Externa Brasileira (Nupri-USP,1997)

Bibliografia

- ACHARD, D., SILVA F. M. e GONZÁLES, L.E (1994). *Las élites argentina y brasileña frente al Mercosur*. BID e Intal, Buenos Aires.
- ACHARD, D; SILVA, M. e GONZÁLEZ (1994). “Estudos de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del Mercosur y análisis de las opiniones de sus élites sobre dicho acuerdo”. BID-INTAL. Buenos Aires.
- CARI (1998). “La opinión pública argentina sobre la política exterior y defensa”. mimeografado.
- CHALOUT, Yves e ALMEIDA, Paulo R (1999). *Mercosul, Nafta e Alca: A Dimensão Social da Integração*, LTr.
- CHEIBUB, Zairo B. (1995). “Valores e opiniões sobre a elite: notas sobre padrões de apoio a políticas sociais”, *Dados*, 38.
- CONVERSE, Ph., “The Nature of Belief System in Mass Publics” (1964) in Apter, David (org.). *Ideology and Discontent*, New York, Free Press.
- GRYNSPAN, Mario (1996). A Teoria das Elites e sua genealogia consagrada, *BIB*, Rio de Janeiro, no. 41, pp. 35-83.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. “O Nafta e o futuro do Mercosul”. *Política Externa*, 2(3). Paz e Terra, SP, jan.94.
- HOLSTI, R. Ole. (1993). *Public Opinion and American Foreign Policy*, The University of Michigan Press.

- LIMA, Maria Regina Soares de e Cheibub, Zairo Borges (1994). “*Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento*” IUPERJ, out., mimeografado.
- LIMA, Maria Regina Soares e BOSCHI, Renato (1995). “Democracia e reforma econômica: a visão das elites brasileiras”. *Dados*, 38.
- MINGST, A. Mingst (1995). “Uncovering the missing links: linkage actors and their strategies in foreign policy analysis”, in NEACK, Laura et all. *Foreign Policy Analysis: continuity and change in its second generation*. Prentice-Hall, Inc.
- OLSON, M. (1986). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (New York: Schocken Books).
- Onuki, Janina (1996). *O governo e o empresariado argentino: a percepção política do Mercosul*. Departamento de Ciência Política da USP. Dissertação de Mestrado.
- PUTNAM, Robert (1976). *The comparative study of political elites*. New Jersey; Prentice-Hall.
- PUTNAM, Robert (1993). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*, FGV Editora.
- REIS, Elisa P. e CHEIBUB, Zairo B. (1995). “Valores Políticos das elites das elites e consolidação democrática”, *Dados*, 38.
- SIKKINK, Kathryn. *Ideas and Institutions: Developmentism in Brazil and Argentina* (Ithaca, N.Y: Cornell University Press, pp. 22-25).
- SOUZA, Amaury e LAMOUNIER, Bolívar (orgs.) (1992). *As Elites e a Modernização do Setor Público: Um debate*, São Paulo/Rio de Janeiro, Editora Sumaré/FAPESP/Fundação Ford.
- VERBA, Sidney et alli (1987). *Elites and Idea of Equality: A comparison of Japan, Sweden and the United States*. Cambridge. Harvard University Press.
- WITTKOPF, Eugene R (1990). *Faces of Internationalism Public Opinion and American Foreign Policy*. Duke University Press.

Notas

¹ Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no II Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em São Paulo entre 20 e 24 de novembro de 2000. Os dados utilizados são da pesquisa “A percepção da elite e da sociedade sobre o Mercosul e as relações externas brasileiras”, realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais sob a coordenação do professor José Augusto Guilhon Albuquerque.

² Para exemplos de trabalho nesta linha, verificamos que boa parte dos trabalhos empíricos norte-americanos sobre elites e relações internacionais é elaborada nessa perspectiva. Wittkopf (*Faces of Internationalism: Public Opinion and American Foreign Policy*. Duke University Press, 1990), por exemplo, tipifica quatro sistemas de crença e valores por meio de duas dimensões: uma referente a um *continuum*, que vai do internacionalismo ao isolacionismo, e a outra dimensão de atitude política, que enfatiza a cooperação ou o militarismo. O autor estabelece quatro sistemas distintos (*clusters*) de crenças políticas: (1) *internationalists*, defensores de um papel internacional ativo

dos Estados Unidos no sistema internacional; (2) *accomodationists*, favoráveis ao internacionalismo com base na cooperação; (3) *hardliners*, favoráveis ao internacionalismo em bases conflitivas e militares; (4) *isolationists*, contrários à participação dos Estados Unidos em questões externas. Com base nestas tipologias de sistema de crenças, os autores procuram inferir padrões de comportamento e percepções das elites ante o sistema internacional. Vão além: buscam inferir o comportamento internacional do país a partir da composição das elites *vis-à-vis* os sistema de crenças predominantes.