

A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise*

Maria Regina Soares de Lima

Na década de 70 a ampliação do espaço de expansão capitalista, a partir da internacionalização da produção industrial e da formação de um sistema monetário transnacional, resultou em crescente diferenciação e estratificação econômica do Terceiro Mundo, com a emergência de um grupo de países semi-industrializados na periferia capitalista. Os últimos, exibindo maior capacidade de atrair investimentos e capitais internacionais do que as demais nações do Terceiro Mundo, aprofundaram seu processo de industrialização no sentido da produção e exportação de produtos manufaturados. Sua característica distintiva é um alto grau de integração comercial, industrial e financeira à econo-

mia mundial, sendo que diferentes rótulos foram usados para identificá-los: "países recentemente industrializados" (*newly industrializing countries* — NICs), "potências médias", "potências emergentes", "países semiperiféricos", "novos influentes", e termos similares. Na América Latina, Brasil e México foram considerados como pertencentes a esta categoria, assim como Argentina e Venezuela.

As conseqüências domésticas desse estilo de modernização capitalista na periferia foram extensamente analisadas, sendo o Brasil considerado o caso mais conspícuo de crescimento rápido com desigualdade social. Uma parcela consideravelmente menor do esforço analítico foi devotada à compreensão do papel peculiar que os Estados industrializados do hemisfério Sul desempenham na arena internacional. Este desequilíbrio entre os enfoques doméstico e internacional tem várias causas: em primeiro lugar, a ênfase da maioria dos estudos internacionais tende, tradicionalmente, a recair sobre os atores hegemônicos, que podem, com maior grau de sucesso, moldar o sistema internacional e influenciar sua natureza. Segundo, mesmo quando atores não-hegemônicos são objeto de análise, o foco incide geralmente no impacto das estruturas e dos processos internacionais no plano interno, e não na eventual influência desses atores em seu ambiente externo. Terceiro, existem razões teóricas e metodológicas particulares para que a teoria da

* Este artigo é uma versão modificada do capítulo I de minha tese de doutorado, "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and *Itaipu*", Ph.D. Dissertation, Vanderbilt University, 1986.

dependência tenha descartado a preocupação com estudos de política externa. Na América Latina, por exemplo, o paradigma dominante dessa teoria enfatizou os aspectos internos da situação de dependência.¹

Entre os estudos voltados especificamente para o comportamento externo dos países industrializados do Terceiro Mundo, podem ser identificadas três diferentes perspectivas, cada uma enfatizando um papel internacional peculiar por eles desempenhado.

Para a primeira, este resultaria da inserção semiperiférica na divisão internacional do trabalho; o surgimento dessa categoria de Estado é visto como uma manifestação do desenvolvimento desigual do sistema mundial. Assim, os atores semiperiféricos tenderiam a constituir-se em centros de hegemonia regional, comportando-se como "intermediários" dos interesses estratégicos, políticos e econômicos das potências centrais numa dada região. Em troca de um papel subimperial na esfera regional, o centro reconheceria seu *status* de "aliado especial", garantindo benefícios e concessões de natureza econômico-militar. Embora o conceito careça de elucidação, o subimperialismo implica dominância regional, ainda que mantida a dependência ou mesmo a subordinação face aos Estados centrais. Os países semiperiféricos exibiriam, portanto, duas características principais: uma relação de tipo imperialista com seus vizinhos e uma relação de simbiose entre os Estados centrais e suas elites. O Brasil, a África do Sul, Israel e o Irã, sob o Xá, foram considerados casos exemplares de potências subimperialistas em suas respectivas áreas de influência. Na versão de Johan Galtung, o fenômeno está relacionado ao declínio da capacidade e disposição dos Estados Unidos de manter o *status quo*.²

As implicações do declínio dos Estados Unidos de sua posição mundial dominante não são plenamente elaboradas pelo

esquema subimperialista. Na versão de Galtung, o subimperialismo pode ser encarado como uma solução menos custosa para uma potência "decadente" que deseja manter o *status quo*; à medida que a capacidade desta última declina, ela delegará a outros a tarefa de "policiar" o mundo. Uma possível derivação do argumento é que a importância de "intermediários" para a potência imperialista é maior durante a fase de declínio do que na de dominância, daí que o preço dos candidatos a prepostos tende, assim, a aumentar. Se podemos representar a essência do subimperialismo como uma troca — pagamentos por serviços —, um resultado provável é que o valor desses pagamentos possa vir a exceder o valor que o centro atribui aos serviços prestados, o que diminuiria a utilidade de tal arranjo do ponto de vista da metrópole. De outra parte, o declínio dos Estados Unidos de sua posição anterior de primazia, e a conseqüente difusão de poder contribuiriam para ampliar o leque de opções da semiperiferia e, portanto, solapariam também a utilidade do papel de preposto. Finalmente, esta perspectiva supõe a uniformidade de comportamento internacional da semiperiferia. Diferentes tipos de comportamentos são considerados como desvios menores em relação ao papel principal de "intermediário".

De outra perspectiva, no entanto, o declínio da posição mundial dos Estados Unidos e a conseqüente difusão do poder no sistema internacional não estariam associados ao surgimento de um estrato de mediadores na periferia, muito pelo contrário. Na chamada perspectiva "neo-realista complexa", tal situação estaria permitindo que alguns Estados de médio porte desempenhassem um papel internacional mais saliente e autônomo. Países do Terceiro Mundo detentores de uma base industrial ampla e diversificada, como o Brasil e a Índia, foram considerados capazes de perseguir interesses próprios, dentro, e mesmo fora, dos limites de suas res-

pectivas regiões. Alguns atores não-hegemônicos do Norte, que historicamente não desempenharam um papel de grande potência, mas que detêm um excedente de capacidades especializadas, também teriam incrementado as oportunidades de iniciativa externa autônoma. A principal característica do comportamento desses Estados de médio porte seria uma

“[...] tendência à atividade bilateral global e baseada em interesses [...] suplementada por um comportamento associativo caracterizado por um conjunto de orientações competitivas: predisposição a iniciativas unilaterais, conflito entre compromissos de política (externa) e dissociação de qualquer Estado imperial”.³

Permissibilidade e flexibilidade do sistema internacional são premissas implícitas no paradigma neo-realista complexo; a mobilidade ascendente na hierarquia internacional alterando continuamente a configuração de poder dominante. Diversas análises da política externa do Brasil, a partir do modelo de “potência emergente”, minimizaram a influência dos constrangimentos externos, centrando-se no impacto do crescimento das capacidades domésticas do país sobre sua estratégia externa.⁴ Destarte, tais estudos incorreram nos mesmos problemas metodológicos das “análises de capacidade” convencionais, ao tomar recursos tangíveis como indicadores de influência real, deixando de especificar questões de escopo, peso e âmbito do poder.

Finalmente, um terceiro ponto de vista analítico a respeito dos países semi-industrializados centrou-se no seu impacto sobre o sistema comercial em função das modificações nos padrões de vantagens comparativas. A referência aqui são os maiores exportadores de manufaturados do mundo em desenvolvimento. Os estudos sobre essa categoria de Estado tendem a enfatizar as políticas macroeconômicas utilizadas para a consecução de uma estratégia de crescimento baseada nas exportações, as conseqüências da emergência desses países para a estrutura

de comércio internacional vigente e as respostas dos países industrializados avançados. Em contraposição às perspectivas de Wallerstein (sistema mundial) e de Galtung (subimperialismo), ambas enfatizando a relação simbiótica entre os Estados centrais e os semiperiféricos, a tônica desta literatura não é a suave acomodação das economias avançadas ao aumento da participação dos países em desenvolvimento na exportação mundial de manufaturados. Na verdade, o sucesso dos semi-industrializados coincidiu com um período de baixa atividade econômica e altos preços do petróleo, o que desencadeou pressões protecionistas no mundo industrializado, para onde se dirigiu um volume considerável de suas exportações. Assim, tornaram-se mais freqüentes os conflitos comerciais entre os NICs e os países industrializados desde os anos 70. Argumentou-se, também, que os NICs abstiveram-se de desempenhar um papel de liderança nas iniciativas do Terceiro Mundo com vistas à reestruturação da ordem econômica internacional, mantendo um comportamento discreto nos fóruns Norte-Sul. Com efeito, tais países vêm sendo vistos como “caronas” (*free-riders*) tanto nas coalizações do Norte como nas do Sul. Em razão do princípio de “nação mais favorecida” vigente no regime do comércio internacional, puderam beneficiar-se passivamente de concessões tarifárias negociadas entre os países industrializados, colhendo vantagens significativas advindas da crescente interdependência econômica, sem arcar com os custos de sua manutenção. Por outro lado, sendo os maiores beneficiários potenciais da reestruturação dos regimes internacionais, jamais estiveram na vanguarda do movimento terceiro-mundista em prol da modificação da ordem econômica mundial.⁵

As diferentes perspectivas sobre o papel internacional dos países de renda média, conquanto baseadas em orientações teóricas e metodológicas distintas, convergem, ainda assim, ao assinalarem

a heterogeneidade estrutural do Terceiro Mundo. Em vista dessa diferenciação, tomar regiões geográficas como unidades de análise poderia induzir a equívocos, muito embora países de uma mesma área geográfica possam compartilhar heranças culturais e experiências históricas similares. O aspecto mais promissor das perspectivas teóricas acima resenhadas consiste em livrar o analista dos constrangimentos da geografia, permitindo-lhe focalizar comportamentos peculiares dos Estados semi-industrializados, quais sejam: "aliado especial", "potência emergente" e "carona predatório". Assim, pode ser analiticamente mais gratificante comparar as políticas externas de países como a Índia e o Brasil do que analisar as características peculiares das relações internacionais de subsistemas regionais específicos. Nessa linha de argumentação, alguns estudiosos opõem-se aos esforços para se desenvolver um quadro de referência teórico específico, aplicável ao contexto particular dos países em desenvolvimento, desconsiderando outros enfoques tão-somente porque se originam e são utilizados no mundo industrializado. Como ocorre em outros campos de pesquisa, os estudos de relações internacionais muito têm a ganhar com a fertilização mútua de diferentes orientações teóricas e visões de especialistas de diversas áreas.⁶

Há, contudo, sérios problemas nas perspectivas comentadas acima, já que cada uma enfatiza um aspecto particular do comportamento internacional dessa categoria de países. Por exemplo, numa escala delimitada pelos pólos de força e fraqueza em termos de poder real no sistema internacional, os adeptos do subimperialismo situariam os Estados semi-industrializados na extremidade "fraca" dessa linha hipotética, ao passo que os partidários do neo-realismo complexo tenderiam a colocá-los no pólo "forte". A possibilidade de que o comportamento internacional dessa categoria de Estados exiba, simultaneamente, elementos de força e fraqueza é

descartada em ambas formulações. O presente artigo pretende desenvolver um enfoque alternativo, procurando não só integrar num mesmo esquema analítico os diferentes tipos de comportamento internacional postulados pelas abordagens acima mencionadas, mas também fazer uso de uma perspectiva teórica que está ausente nos estudos das relações internacionais de países não-hegemônicos. A política externa brasileira nas áreas de comércio exterior, energia nuclear e Bacia do Prata será utilizada para ilustrar a pertinência empírica do esquema analítico proposto.

Premissas do Argumento

A evolução da política externa e do papel internacional do Brasil em anos recentes tratou de desmentir as implicações políticas derivadas quer do esquema subimperialista, quer do modelo de potência emergente. Uma de suas fragilidades reside na antinomia que estabelecem entre subordinação/dependência, por um lado, e autonomia, por outro, vistos como fenômenos excludentes, constitutivos da natureza da política externa. O esquema de análise aqui desenvolvido parte da idéia de que dependência e autonomia são inerentes às relações internacionais dos países semiperiféricos.⁷ Com base em contribuições das teorias da ação coletiva, são sugeridos diferentes padrões de ação externa ou estratégias resultantes da estrutura de incentivos em determinadas áreas temáticas, dos recursos específicos de poder nessas áreas e dos constrangimentos domésticos.

Quanto mais amplo e diversificado o escopo dos interesses de um país no sistema internacional, mais numerosa, diversificada e ampla a natureza de suas interações na economia mundial e naquelas arenas onde seus interesses estão em jogo. As principais características dos paí-

ses semiperiféricos, em oposição ao restante do mundo em desenvolvimento, são um estágio mais avançado do seu processo de industrialização e um maior grau de integração à economia mundial através de laços comerciais, financeiros e de investimentos. Tendem, assim, a perseguir um variado conjunto de objetivos, e o escopo dos seus interesses é igualmente diversificado. Diverso, porém, é o quadro de um país cujos principais vínculos com o sistema internacional se restringem a um único produto primário ou à recepção de ajuda externa.

De outra parte, embora as estruturas econômicas domésticas da semiperiferia sejam mais complexas e avançadas do que as de seus pares em desenvolvimento, *sofrem das mesmas distorções que caracterizam o processo de industrialização em toda a periferia*: um alto grau de heterogeneidade estrutural, manifestado em agudos desequilíbrios de produtividade, desenvolvimento tecnológico e níveis salariais entre os setores econômicos e regiões geográficas. Ainda que o produto nacional bruto brasileiro possa estar próximo ao dos países industrializados, o país não possui o necessário poder de compra ou de venda para influenciar os padrões de investimento, produção e intercâmbio no plano mundial. A natureza contraditória da política externa expressa os constrangimentos impostos pela divisão internacional do trabalho, assim como pela heterogeneidade estrutural da formação social brasileira. Os desequilíbrios entre as capacidades existentes explica o fato de os países semiperiféricos perseguirem, simultaneamente, estratégias de negociação expansivas e distributivas.⁸ Conseqüentemente, em oposição às perspectivas que excluem a variabilidade de padrões de comportamento e aquelas que a consideravam uma conduta incoerente, de caráter transitório, o enfoque aqui desenvolvido parte da premissa de que a multiplicidade de estratégias internacionais é inerente às relações internacionais da semiperiferia em virtude

das pressões cruzadas oriundas da diversidade de objetivos e interesses em jogo no sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder.

Por outro lado, de acordo com a exigência de um enfoque contextualizado do poder, tratamos os recursos de poder como situacionalmente específicos. Uma vez que estes sequer se aproximam do grau de "fungibilidade" exibido pelo dinheiro, é necessário que a avaliação das capacidades leve em conta questões de escopo, peso e âmbito do poder. Um recurso que se mostra eficaz numa área temática pode ser irrelevante em outra. Desta forma, capacidades e vulnerabilidades podem variar de uma área temática a outra, modificando-se, portanto, as relações de força entre essas áreas. O pressuposto de que o poder deve ser mensurado com respeito a questões específicas leva ao questionamento da noção de "uma única estrutura geral de poder internacional inespecífica a qualquer área temática particular". No dizer de um analista:

"Ao invés de falar sobre a distribuição de recursos internacionais de poder subjacente à estrutura internacional de poder, os estudiosos da política mundial poderiam focalizar com mais proveito os múltiplos padrões de distribuição de uma ampla gama de recursos relativos a numerosas áreas temáticas significativas".⁹

Finalmente, esperamos demonstrar que a variabilidade de padrões de comportamento de um mesmo ator, em um mesmo período de tempo, pode ser analisada do ponto de vista dos modelos baseados no pressuposto de que sua ação é motivada pelo interesse próprio. A premissa da racionalidade, no sentido aqui empregada, é análoga ao conceito de Russell Hardin de uma "racionalidade estrita", ou seja, "eficiente para garantir o interesse próprio".¹⁰ Utilizando um enfoque baseado na teoria da ação coletiva, desenvolveremos um quadro de referência que abarca os padrões prováveis de comportamentos internacionais de países semiperiféricos. A próxima seção apresenta sucintamente as

contribuições da teoria da ação coletiva aos estudos de relações internacionais.

Ação Coletiva e Política Internacional

A literatura de ciência política tem se dedicado ao estudo da provisão de bens coletivos por grupos, alianças militares, regimes e organizações. De uma maneira geral, tal preocupação diz respeito às condições de cooperação bem-sucedida em prol da consecução de objetivos comuns, em outras palavras, ao problema da ação coletiva. A contribuição pioneira nesta área é a de Olson, cujo argumento é o de que os serviços prestados pelas associações são análogos aos bens coletivos providos pelos governos: uma vez fornecidos a alguém, beneficiarão todos os demais membros do grupo. Já que os benefícios de qualquer ação que um indivíduo empreende para produzir um bem coletivo reverte, automaticamente, para os outros, e que os que nada contribuem para a provisão do bem recebem o mesmo benefício que aqueles que o fazem, o indivíduo tentará dar a menor contribuição possível, ou nenhuma, ao custo total da produção do bem na esperança de beneficiar-se das contribuições dos demais. Como todos os membros do grupo fazem o mesmo tipo de cálculo, a oferta do bem será subótima ou simplesmente não ocorrerá. Em razão deste problema do "carona", na ausência de coerção ou de incentivos seletivos que estimulem contribuições, a ação coletiva se frustrará. Estes mecanismos visam eliminar os "caronas" potenciais, seja excluindo-os definitivamente dos benefícios da ação coletiva, seja forçando-os a arcar com uma parcela dos custos da ação do grupo, ou, então, podem assumir uma natureza positiva, na forma de bens privados oferecidos àqueles que contribuem.¹¹

O modelo de escolha empregado para analisar o problema da ação coletiva é análogo ao jogo do "dilema do prisioneiro", no qual a estratégia dominante é a não-coo-

peração. Este jogo é caracterizado por uma escolha-dilema apresentada aos dois jogadores numa situação em que não têm como se comunicar e nenhum controle sobre a escolha do outro, além do que, os interesses das partes não são estritamente opostos. Embora ambos os jogadores pudessem beneficiar-se caso optassem por cooperar, a lógica do jogo, na versão não-interativa, força-os a competir. O dilema reside no fato de que a estratégia racional, que é dominante, não é ótima para nenhum dos dois jogadores. Tanto o "dilema do prisioneiro", como a lógica da ação coletiva retratam uma situação na qual o que é racional no plano micro não o é, necessariamente, no nível macro, configurando a chamada falácia da composição.¹²

Para Olson, a subotimização pode ser atenuada no caso de um grupo "privilegiado", no qual pelo menos um dos membros obtém uma fração tão significativa do benefício total que se torna compensador prover o bem coletivo, ainda que arcando unilateralmente com o custo total da sua produção.¹³ Numa importante qualificação ao argumento de Olson, de que o problema da ação coletiva seria atenuado em grupos pequenos, Hardin demonstra que o importante não é o tamanho do grupo, mas a razão custo/benefício. Assim, na medida em que exista um subgrupo, cuja fração do benefício excede o ônus da provisão, disposto a arcar com o custo total do bem coletivo, este poderá ser provido independentemente do número de indivíduos pertencentes ao grupo maior.¹⁴ A teoria econômica das alianças e a teoria da estabilidade hegemônica, examinadas a seguir, são dois exemplos da aplicação do paradigma da ação coletiva ao estudo da política internacional.

A teoria econômica das alianças

Há duas implicações derivadas do enfoque de bens coletivos de Olson-Zeckhauser sobre a formação de alianças:

uma tendência das alianças de fornecer quantidades subótimas do bem coletivo e a possibilidade da “‘exploração’ do grande pelos pequenos”.¹⁵ O modelo considera a defesa um bem público puro, tanto no interior dos Estados como entre nações aliadas, e supõe que seja produzida a custos constantes para todos os membros da aliança. Uma suposição adicional é a de que não ocorre qualquer interação negociadora no interior desta.

A tendência à subotimização resulta da natureza não-excludente da dissuasão contra ataques externos que uma aliança militar oferece aos seus membros. Assim sendo, os países tentarão dar a menor contribuição possível ao esforço de defesa na expectativa de beneficiar-se das contribuições dos demais. O problema do “‘carona’”, mas não necessariamente a questão da provisão ótima, tende a ser particularmente grave em alianças com uma composição muito heterogênea no que diz respeito ao tamanho e ao interesse no bem coletivo. Em tais alianças há uma tendência à repartição desigual dos custos, uma vez que “‘a nação ‘maior’ — aquela que atribui maior valor absoluto ao bem produzido pela aliança — arcará com uma parcela *desproporcionalmente* grande do ônus comum”.¹⁶ Os países menores, por sua vez, “‘apropriando-se de parcelas menores dos benefícios totais derivados do bem têm pouco ou nenhum incentivo para prover quantidades adicionais do bem coletivo, já que os membros maiores já proveram as quantidades que eles desejam”.¹⁷ A subotimização e a desproporcionalidade na distribuição dos custos podem ser atenuadas caso a aliança seja capaz de criar arranjos compulsórios para a partilha dos custos, como, por exemplo, aqueles relativos aos gastos de infra-estrutura da aliança, geralmente fruto de acordos negociados entre os membros da mesma. Ademais, incentivos à participação no ônus da defesa podem ser obtidos quando a aliança fornece bens privados em paralelo ao bem coletivo.

Elaborações posteriores introduziram algumas qualificações aos pressupostos originais do modelo Olson-Zeckhauser, sendo que uma das mais importantes consiste em considerar a defesa comum como um bem misto; assim, os diversos produtos da aliança podem ser expressos em termos de seus componentes públicos e privados. Argumenta-se que a dissuasão, no plano nacional, preenche a definição de um bem público puro, uma vez que um ataque a uma região de um país é considerado um ataque a todo o seu território. Entretanto, dentro das alianças militares, a dissuasão, em algumas situações, não preenche o critério da não-exclusão, qualificando-se, assim, como um bem público impuro. O Estado, provedor do grosso das despesas de defesa, regula os limites desta, podendo a segurança fornecida pelas forças de dissuasão variar, deste modo, entre os membros da aliança. Finalmente, a defesa, concebida como o uso efetivo dos recursos militares, exhibe, ainda, menos elementos de natureza pública do que a dissuasão. Não apenas a maioria dos gastos com a defesa não preenchem os requisitos de um bem público, como alguns desses constituem bens privados para membros específicos.¹⁸ As questões relativas ao grau de otimização da provisão de defesa, partilha de custos, “‘caronas” e à estabilidade de uma aliança tendem a diferir entre as alianças, dependendo de como cada sistema de defesa combina proporções de produtos públicos puros, públicos impuros e privados.¹⁹ Além disso, o ônus com a defesa pode ser partilhado de forma mais equânime quando subtraídos dois outros pressupostos do modelo: de que não ocorre interação estratégica dentro da aliança e de que os membros da mesma são inteiramente livres para formular sua própria política para a aliança. Destarte, a cooperação na partilha dos custos pode ser incrementada através da barganha entre os aliados, ou a natureza das relações intra-aliança pode ser tal que a potência

dominante é capaz de coagir os outros membros a pagar suas contribuições.²⁰

A teoria da estabilidade hegemônica

O papel da hegemonia na política internacional também foi enfocado da perspectiva dos bens coletivos. A chamada teoria da estabilidade hegemônica propõe que a concentração ou assimetria de poder conduz a uma maior estabilidade do sistema internacional; inversamente, a fragmentação do poder está associada ao declínio dos regimes internacionais. Existem duas grandes vertentes desta teoria: a primeira delas, relacionada ao trabalho de Charles Kindleberger, atribui ênfase maior à provisão descentralizada do bem coletivo pelo ator hegemônico, ao passo que a outra vertente, associada às obras de Robert Gilpin e Stephen Krasner, argumenta que o ator hegemônico pode forçar os outros Estados a contribuir.²¹

Kindleberger trata a estabilidade como um bem coletivo e pressupõe que o mercado é inerentemente instável. Ele concebe o sistema econômico-monetário internacional como um jogo de soma variável, análogo ao "dilema do prisioneiro", no qual cada nação procura maximizar seu próprio ganho às expensas das demais, sendo que, com a universalização do cálculo, todas terminam numa posição pior do que ocorreria caso cada uma abrisse mão da oportunidade de ganho imediato e cooperasse. Nessas circunstâncias, a ordem econômica internacional necessita de um líder capaz de estabelecer padrões de conduta para o funcionamento estável do sistema e garantir a adesão de todos os demais.

Kindleberger enfatiza que a preponderância do poder em si não é suficiente para assegurar um regime estável, devendo o ator hegemônico estar disposto a aceitar a responsabilidade pela produção dos bens coletivos, o que requer do ator hegemônico certa visão estratégica de longo prazo. Uma vez que para este a fração do

benefício derivado da estabilidade mundial tende a exceder o custo total da provisão, dispõe-se a arcar plenamente com o ônus da sua produção. Assim, Kindleberger distingue liderança de dominância, já que, ao prover o bem para si próprio, o ator hegemônico o está fornecendo, a custo zero, para os outros participantes do sistema. Porém, um regime baseado na "liderança benevolente" é instável no tempo. A ampliação do número dos *free-riders* pode levar o ator hegemônico a decidir, unilateralmente, não mais arcar com o ônus da liderança, ou os seguidores podem recusar submeter-se à liderança vendo nesta não mais que exploração.²²

Embora o líder aufera um lucro líquido com a produção do bem, Snidal sugere que uma das implicações do modelo é que os Estados menores lucram ainda mais, "não arcam com custo algum e ainda desfrutam plenamente dos benefícios".²³ É possível argumentar, porém, que a distribuição dos ganhos não é, necessariamente, mais favorável aos países menores, e, especificamente, que eles se beneficiam mais do que os maiores, e que isso possa ser derivado logicamente do modelo de provisão de bens coletivos em grupos privilegiados. A implicação do argumento de Olson é que, num grupo privilegiado, todos se beneficiam com a provisão do bem; o problema dos ganhos relativos de cada membro tende a ser mais uma questão empírica do que lógica. De fato, o incentivo para que o ator hegemônico arque com o ônus integral da produção do bem é a expectativa de que sua parcela do benefício será superior ao custo do investimento. Assim, uma comparação dos benefícios líquidos relativos teria de levar em conta não os custos de oportunidade para que o ator hegemônico forneça o bem, ou os sacrifícios necessários aos custos de provisão, mas sim a perda incorrida com sua não-provisão. Uma vez que este valoriza o bem mais intensamente do que os países menores, a não-provisão implicará uma perda maior para o primeiro comparativamente aos

demais. Os benefícios do bem “livre comércio”, por exemplo, tendem a ser maiores para os países mais competitivos e, portanto, mais industrializados do sistema comercial.

O foco tanto de Gilpin como de Krasner é sobre o impacto da hegemonia na natureza e substância dos regimes econômicos internacionais. Desta perspectiva, o país líder possui, simultaneamente, interesse e capacidade para estruturar os regimes internacionais segundo características de sua preferência. A concentração de poder está associada a uma ordem comercial aberta, já que o Estado hegemônico é o que mais tem a ganhar com o livre comércio. Ele dispõe de recursos suficientes seja para oferecer benefícios seletivos a fim de recompensar aqueles que cooperam, seja para forçar os Estados recalcitrantes a que se conformem às regras do regime.²⁴ Nesse sentido, à medida que a capacidade do ator hegemônico declinasse relativamente a outros Estados, sua capacidade de recompensar e punir seria reduzida e, assim, o regime organizado sob sua liderança se enfraqueceria.

Um tema recorrente na literatura é o ônus financeiro da liderança. O ator hegemônico, de acordo com Krasner, persegue “uma política de *investimento* e não de consumo”.²⁵ Embora cuide de prover bens privados em benefício próprio, provê bens coletivos quase a custo zero para os outros Estados. Assim, os custos do investimento numa ordem econômica aberta e estável são suportados desproporcionalmente pelo líder. A questão da desproporcionalidade na divisão do ônus é tratada na literatura da estabilidade hegemônica ou como produto da inviabilidade de excluir os outros do consumo do bem, ou como resultante de uma política intencional do Estado hegemônico. Neste último caso, ainda que este Estado tenha capacidade de impor contribuições aos outros Estados, pode aceitar que alguns deles pratiquem políticas discriminatórias e mercantilistas em razão de seus interesses político-estratégicos de

longo prazo. Em certas circunstâncias, entretanto, o ator hegemônico pode prover bens privados seletivamente de modo a que os beneficiados conformem-se às suas preferências numa estratégia explicitamente destinada a “evitar recompensar os caronas”.²⁶ À medida que o poder se difunde no sistema internacional e declinam as capacidades do Estado-líder relativamente aos demais, a disposição deste para sacrificar interesses de curto prazo por objetivos de longo prazo tende a se enfraquecer. O Estado-líder começará a se comportar, então, como uma “potência comum”, no sentido de que objetivos nacionais específicos adquirem precedência sobre objetivos sistêmicos amplos. Nesta conjuntura, o ônus da liderança cobra seu preço ao ator hegemônico, que passa a colocar em prática uma ativa política de transferência de encargos aos parceiros mais competitivos.

Krasner sugere que fatores de ordem estrutural e doméstica se combinam para explicar as mudanças do regime comercial contemporâneo — um regime comercial “mais frágil”, se comparado ao dos anos 50 e 60, com maiores desvios em relação às regras estabelecidas. O declínio da capacidade relativa do ator hegemônico amplia os constrangimentos de ordem interna, quando os setores domésticos, sentindo-se prejudicados pelas novas condições de competitividade no sistema internacional, pressionam o Estado a não mais continuar arcando, unilateralmente, com os custos operacionais da manutenção de um regime de comércio aberto. Um destes custos é a tolerância às barreiras comerciais dos demais países ao mesmo tempo em que o acesso a seu mercado segue sendo relativamente desimpedido.²⁷

Estratégias Internacionais da Semiperiferia: Um Esquema Analítico

No desempenho de uma tarefa, os países podem agir unilateralmente ou coleti-

vamente. Um comportamento unilateral caracteriza-se por ser uma ação em que o país está disposto a arcar com todas as suas possíveis conseqüências, ainda que estas possam afetar negativamente outros países. A outra classe de comportamentos refere-se a ações empreendidas para a consecução de objetivos comuns a um grupo de países. O arcabouço dos bens coletivos e sua aplicação à política internacional sugere que países grandes e pequenos tenderão a seguir diferentes estratégias em face da sua obtenção. Para os primeiros, cuja fração do benefício tende a exceder o custo da produção, a estratégia mais provável é prover o bem coletivo. Quanto aos países menores, a estratégia mais provável é a do "carona", já que tentarão dar a menor contribuição possível, na expectativa de beneficiar-se das contribuições dos parceiros maiores.

A etapa seguinte do argumento consiste em estabelecer a gama de padrões prováveis de comportamento para dois tipos de países hipotéticos A e B, quando A detém uma preponderância de recursos econômicos em face de B. Dada uma configuração unipolar de poder numa área temática qualquer, o país que dispõe de maiores recursos de poder agirá unilateralmente ou liderará o surgimento de um regime internacional naquela área temática. Na literatura corrente, um regime é definido como "conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, implícitos ou explícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais".²⁸ Supondo que este regime hipotético exiba um caráter público minimamente relevante, o país com maior preponderância de recursos tentará lidar com o problema do "carona" quer concedendo incentivos seletivos positivos ao país B, quer coagindo-o a se comportar de acordo com as regras e normas do regime. No primeiro caso, bens privados são fornecidos a fim de induzi-lo à cooperação, e no segundo, o país mais poderoso pode subtrair ou ameaçar retirar algo

valioso para o país menor como, por exemplo, o acesso ao seu mercado, o suprimento de produtos estratégicos ou o fornecimento de ajuda externa e créditos subsidiados.²⁹ O país B, por outro lado, participará da ação coletiva no caso da existência de benefícios que possam ser apropriados privadamente, ou se coagido a contribuir para tal empreitada. Na ausência tanto de incentivos seletivos como de coerção, ou no caso em que a natureza do bem torne inviável a exclusão dos não-contribuintes do desfrute do bem produzido pelo regime, a estratégia do "carona" será a mais provável para o país B. Dado o maior interesse de A na provisão de um regime em uma determinada área temática, a estratégia de "carona" será bastante improvável. Por outro lado, os limitados recursos de poder de B impedem-no de agir unilateralmente, uma vez que este não é capaz de suportar os custos do efeito de suas ações sobre o país mais poderoso. Os outros comportamentos são simétricos.

Para maior clareza, o esquema abaixo apresenta a gama de padrões de comportamentos prováveis para os países A e B numa dada área temática.

	I	II	III
País A	Ação Unilateral	Incentivos Positivos (oferece)	Coerção (exerce)
	IV	V	VI
País B	Carona	Incentivos Positivos (recebe)	Coerção (sofre)

De 1945 até meados dos anos 60, os Estados Unidos foram o parceiro econômico, político e militar dominante da maioria dos países latino-americanos. Naquele período, na maior parte das questões do "hemisfério ocidental", os Estados Unidos se comportaram de acordo com o padrão I e uma combinação dos padrões II e III, enquanto os países da América Latina seguiram os padrões V e VI. No período do pós-guerra, o Japão, exemplifica o padrão IV, ao se beneficiar, a custo zero, do sistema de defesa ocidental.

Suponhamos que B represente um grupo de países similares e que o desenvolvimento desigual dos membros do grupo tenda a ampliar a diferenciação entre eles. O mesmo raciocínio poderia ser aplicado ao pólo A. O resultado da diferenciação em ambos os pólos é uma tendência à superação da configuração de poder unipolar na direção de uma multipolar. A evolução econômica, política e militar da ordem internacional do pós-guerra produziu uma crescente multipolaridade numa série de áreas temáticas. Assim, desenvolvimentos internos no interior dos dois sistemas de alianças (o Ocidental e o do Leste) reduziram os custos da defecção e elevaram o ônus associado à liderança. Nas questões políticas e militares, o rígido sistema bipolar dos anos 50 cedeu lugar a um sistema de alianças muito mais flexível. Na ordem econômica estabelecida após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos exibiam uma supremacia incontestável nas áreas de comércio, investimentos e finanças. Acontecimentos posteriores, como a recuperação econômica européia, o surgimento do Japão como poderoso ator econômico e o processo de descolonização do Terceiro Mundo erodiram a hegemonia mundial americana. Desse modo, os Estados Unidos mantiveram sua antiga primazia em certos setores da economia mundial e em algumas áreas temáticas, ao mesmo tempo que se enfraqueceram em outras. O declínio da posição anterior deste país não levou, entretanto, ao desaparecimento dos regimes que ele outrora patrocinara, sendo que em certas áreas, uma ordem "oligopolista" sucedeu à antiga ordem hegemônica. A principal característica deste novo ordenamento é que "um número de países são capazes de afetar o curso das relações internacionais, mas nenhum deles é capaz de, unilateralmente, prover o bem público que seria um 'novo sistema internacional'".³⁰ Em tal ordem, os "iguais" podem concordar em cooperar na provisão de bens coletivos através de regimes, mas, simultaneamente,

perseguem "objetivos nacionalistas que, numa situação de acordos limitados e regras do jogo fluidas, são implicitamente logrados em detrimento dos demais países".³¹ O surgimento de novos centros de poder econômico transformou a estrutura econômica unipolar do pós-guerra numa ordem econômica com características multipolares.

Do ponto de vista dos padrões prováveis de ação externa, a multipolaridade pode ser concebida como uma rede de relações que encerra uma probabilidade desconhecida (mas diferente de zero) de que um grupo de países se comporte de acordo com padrões típicos de um país A (embora com uma leve ênfase no padrão I, conjugado com tentativas coletivas de extrair contribuições de outros Estados); de que um outro conjunto de países se comporte segundo os padrões identificados como os de tipo B (embora com uma ligeira ênfase no padrão IV); e que um terceiro grupo, países de tipo C, exiba, simultaneamente, os padrões de comportamento típicos de A e B.

Desta forma, é possível postular cinco modalidades de estratégias externas que caracterizariam o perfil do comportamento internacional de países semiperiféricos em áreas temáticas variadas, a saber: ação unilateral, na qual são desconsiderados eventuais custos advindos dos efeitos desta sobre terceiros países; comportamento de "carona", em que se obtém benefícios que decorrem da ação coletiva de terceiros países em determinados âmbitos e arenas internacionais, sem incorrer nos custos de produção do bem coletivo; estratégia de hegemonia, quando o país manipula em benefício próprio incentivos positivos e negativos com relação a terceiros países; ação de liderança, em que se investe na organização da ação coletiva, em vista da existência de benefícios que podem ser apropriados individualmente; e, finalmente, comportamento de tipo mais reativo em que, por força de instrumentos coercitivos

manipulados por outros Estados, o país adere às regras do jogo em uma determinada área temática. Tal padrão não-uniforme de ação externa resulta da configuração desequilibrada dos recursos de poder desses países e de seu interesse emergente em diversas arenas internacionais. Existe, assim, um componente estrutural que gera a "incoerência", não podendo esta ser atribuída à deficiente racionalidade dos decisores. Esse esquema analítico incorpora a dualidade básica vulnerabilidade-autonomia, característica do comportamento internacional da semiperiferia, que se manifesta na adoção de padrões de ação externa ou estratégias distintas, resultantes da estrutura de incentivos em áreas temáticas determinadas, dos recursos de poder específicos nessas arenas, e dos constrangimentos de natureza interna.

A Economia Política da Política Externa Brasileira

Em função do aprofundamento de seu processo de industrialização e dos projetos de desenvolvimento postos em prática nos últimos 20 anos, o Brasil passou a ter novos interesses em diversas arenas internacionais. Os problemas de acesso a financiamentos internacionais, mercados externos e insumos energéticos vêm se configurando como sérios constrangimentos ao crescimento econômico do país desde o início dos anos 70 e, como tais, constituíram-se em prioridades da agenda da política externa desde então. Uma outra prioridade, acesso à tecnologia de ponta, refletiu a saliência atribuída à questão do controle e autonomia em setores tecnológicos sensíveis durante o regime militar. O exame da postura do Brasil no que diz respeito à energia nuclear, acesso a mercados externos e desenvolvimento do potencial hidrelétrico da Bacia do Prata evidencia os diferentes padrões de comportamento e estratégias internacionais adotados nestas questões, tendo em vista a estrutura

peculiar de incentivos e recursos de poder do Brasil em cada uma delas, bem como os objetivos e constrangimentos de natureza interna.³²

Energia nuclear

No campo nuclear, a postura brasileira envolveu duas modalidades de comportamentos: ação unilateral, no que diz respeito à implementação de políticas de autonomia tecnológica; e estratégia do "carona", com relação ao regime de não-proliferação nuclear. As estratégias brasileiras nesta área resultaram da combinação de três elementos: as características do regime de não-proliferação nuclear, particularmente as formas de regulação e controle adotadas pelas potências nucleares; a competição econômica entre os países detentores dessa tecnologia no início dos anos 70; e a prioridade conferida pelo regime militar brasileiro, desde 1967, aos objetivos de capacitação e domínio da tecnologia nuclear.

A posição do Brasil em relação ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) constitui um exemplo nítido da estratégia do "carona" no âmbito do regime de não-proliferação nuclear. O Tratado de 1968 culminou uma série de iniciativas anteriores dos EUA para a instituição de formas de controle da disseminação de armas nucleares, representando a primeira instância bem-sucedida de cooperação internacional entre Estados Unidos e União Soviética. A oposição brasileira ao Tratado baseou-se na alegação da natureza discriminatória do mesmo, na medida em que conferia tratamento diferenciado às potências nucleares e aos países que não possuíam armas atômicas, constituindo-se, em última análise, em instrumento de neo-colonialismo tecnológico no campo nuclear. Apesar da postura de não-adesão ao TNP, que manteve desde então, o Brasil não deixou de se beneficiar dos programas de assistência técnica da Agência

Internacional de Energia Atômica, bem como da cooperação nuclear no plano bilateral, constituindo-se o acordo com a Alemanha de 1975 o exemplo mais significativo deste tipo de contrato.

A origem do "problema do carona" no regime de não-proliferação nuclear reside na tensão perene entre o valor econômico da energia atômica e o controle da proliferação de armas nucleares. No TNP tal tensão manifestou-se na forma de um *trade off*: confirmação do princípio da cooperação nuclear para fins pacíficos, em troca da renúncia às armas atômicas e submissão dos programas nucleares domésticos às salvaguardas internacionais. Este *trade off*, constitutivo do Tratado, aliado aos interesses econômicos e comerciais dos países em condição de fornecer cooperação nuclear geraram o problema do "carona" para o regime. O TNP não assegurou benefícios exclusivos àqueles que aderissem ao Tratado, como, por exemplo, a garantia de fornecimento de materiais físséis aos signatários, e, por outro lado, não estabeleceu restrições severas à cooperação nuclear para os países não-signatários. Os últimos comportaram-se como "caronas", uma vez que continuaram a se beneficiar da cooperação nuclear, sem ter de incorrer nos dois custos associados à adesão ao regime: renúncia às armas atômicas e aceitação do princípio de salvaguardas totais.³³ Para o Brasil, que almejava a capacitação e o domínio dessa tecnologia e buscava manter abertas suas opções nucleares futuras, os incentivos para uma estratégia de "carona" eram suficientemente fortes.

A decisão brasileira de alcançar auto-suficiência na área nuclear, por meio do acordo com a República Federal da Alemanha, em 1975, enquadra-se na definição aqui adotada de comportamento unilateral, no sentido de que o país está disposto a arcar com as conseqüências de uma iniciativa sua no plano externo, ainda que esta possa afetar negativamente um país mais poderoso. Os seguintes elemen-

tos, distintos mas relacionados, apontam para as razões desta caracterização. Em primeiro lugar, a decisão de alcançar auto-suficiência em *todas* as fases do ciclo do combustível desafiou as normas emergentes do regime de não-proliferação nuclear que, no período pós-TNP, depois da explosão de um artefato nuclear pela Índia, tenderam a se tornar mais restritivas no que diz respeito à cooperação nuclear com a formação do "Clube de Londres", em 1975. Por outro lado, a decisão brasileira foi entendida pelos Estados Unidos, o país líder na definição de novos controles nessa área, como uma violação destas normas. Finalmente, o Brasil pôde sustentar sua determinação de adquirir tecnologias sensíveis a despeito da forte pressão norteamericana, durante a administração Carter, para eliminar, do Acordo com a Alemanha, as partes relativas ao fornecimento de tecnologia e serviços de enriquecimento do urânio e reprocessamento do combustível utilizado.

O Acordo de 1975 pode ser visto como um exemplo paradigmático da dualidade autonomia-dependência característica da política externa de países semiperiféricos. Se o Brasil, com base nas suas opções de política nuclear, demonstrou capacidade de agir autonomamente na dimensão político-diplomática da área nuclear, o mesmo não pode ser dito com respeito à dimensão comercial-tecnológica. Ainda que a difusão da tecnologia nuclear e a perda da posição de predomínio dos Estados Unidos nessa indústria, com a conseqüente competição entre os exportadores de material físsel e de equipamentos por posição nos mercados emergentes, tenham ampliado as margens de escolha de compradores potenciais como o Brasil, esse mercado permaneceu sendo, basicamente, um mercado de vendedores. A República Federal da Alemanha pôde explorar tais condições tendo em vista seus objetivos comerciais e de não-proliferação. A fragilidade da posição negociadora do Brasil transparece quando

se examinam questões específicas do Acordo, tais como cobertura das salvaguardas, transferência de tecnologia e aspectos comerciais. Estes elementos evidenciam os problemas metodológicos em que se incorre quando não se especificam questões de escopo e âmbito na mensuração de recursos de poder e capacidades. No campo nuclear diferentes resultados, com relação ao poder e vulnerabilidade relativos do Brasil, são obtidos quando se examina os âmbitos político-diplomático, por um lado, e comercial-tecnológico, por outro.

Acesso a mercados

A postura brasileira nas negociações das questões relativas ao acesso das exportações dos países do Terceiro Mundo aos mercados desenvolvidos envolveu duas modalidades de comportamentos: ação de liderança quando, em função da existência de benefícios no plano comercial que poderiam ser apropriados individualmente, o Brasil investiu recursos políticos na organização da ação coletiva dos países do Sul; e comportamento reativo ou defensivo, quando o país submeteu-se às regras emergentes do regime de comércio, em vista da existência de instrumentos coercitivos manipulados pelos países mais fortes. Tal postura é o resultado tanto do aprofundamento do processo de industrialização brasileiro no sentido da produção e exportação de bens industrializados — que, adicionada a experiências semelhantes na periferia, redundou em graus crescentes de heterogeneidade econômica no interior do grupo de países do Sul —, quanto das respostas dos países industrializados às modificações na estrutura do comércio internacional, com a emergência de novos atores no mercado de produtos manufaturados.

O ativismo diplomático do Brasil em prol das demandas do Terceiro Mundo nas negociações Norte-Sul relativas a ques-

tões de acesso a mercados pode ser entendido em termos da existência de benefícios seletivos decorrentes da participação naquela ação coletiva. Enquanto país do Sul, a diplomacia multilateral brasileira partilha com os demais países semiperiféricos o objetivo comum de mudar as regras vigentes dos vários regimes econômicos e instituir uma nova ordem internacional que garanta resultados mais equitativos para os países do Sul. Porque estes últimos diferem com relação à posse de fatores e níveis de desenvolvimento, serão eles os maiores beneficiários de eventuais revisões da ordem econômica mundial. Por isso, e também porque os custos de negociação tendem a ser menores para estes do que para os países menos desenvolvidos do Terceiro Mundo, foram eles que lideraram as negociações em prol de mudanças nas regras de comércio, inicialmente na UNCTAD e posteriormente no GATT.

Desta forma, em 1967-68, por ocasião da segunda UNCTAD, antecipando as mudanças significativas nas orientações da política externa que se consubstanciariam em meados da década de 70, o Brasil desempenhou papel de liderança da coalizão do Sul durante as negociações com os países do Norte para a instituição dos Sistemas Gerais de Preferências. Através deste mecanismo os países do Norte garantiriam tratamento especial, livre de tarifas, para as exportações de produtos manufaturados e semimanufaturados dos países do Terceiro Mundo. Ainda que a implementação destes esquemas preferenciais pelos países industrializados e seus resultados no tempo tenham ficado aquém das expectativas iniciais dos países do Sul, os maiores beneficiários da instituição desses arranjos foram exatamente os países mais industrializados entre aqueles, participando o Brasil deste grupo.

Nos anos 70, o ativismo diplomático brasileiro nas questões de acesso a mercados para as exportações industriais dos países do Sul transferiu-se da UNCTAD

para o GATT, tendo em vista, por um lado, a ampliação da agenda de questões envolvidas nas negociações Norte-Sul, nos fóruns das Nações Unidas, sob a liderança dos países produtores de petróleo e, por outro, a introdução daquelas questões na agenda da Rodada de Tóquio (1973-79). Esta mudança do *locus* da diplomacia multilateral do Brasil respondeu também às mudanças na estrutura de seu comércio exterior, com a expansão e diversificação das exportações de manufaturados que tornaram os interesses brasileiros menos consistentes com aqueles da maioria dos países em desenvolvimento. Ademais, a modificação da inserção do Brasil no sistema de comércio aumentou os incentivos para uma participação mais ativa nas negociações comerciais do GATT. Reproduziu-se, nesta nova arena, a posição de liderança do Brasil no que concerne às questões de acesso a mercados para as exportações do Sul, exemplificadas pelas iniciativas diplomáticas com relação ao problema da reforma institucional das regras do GATT, na rodada de Tóquio, de forma a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul no sistema de comércio.

A emergência do Brasil e de outros países em desenvolvimento no comércio mundial de manufaturados e as respostas dos países avançados, quer por meio de iniciativas de suas respectivas políticas comerciais, quer através de propostas de modificação das regras vigentes no GATT, constituem os principais condicionantes para o que denominamos comportamento defensivo do Brasil no âmbito do regime de comércio. Porque o Brasil e outros países semi-industrializados são vistos como "caronas" naquele regime, são eles os principais alvos de medidas que visam condicionar os eventuais benefícios resultantes das negociações multilaterais à aceitação dos deveres e obrigações do regime de comércio. Tais iniciativas, englobadas na denominação genérica de "políticas de graduação", implicam tanto a retirada de

tratamento diferencial e preferencial aos semi-industrializados, quanto a condicionalidade do acesso aos mercados industrializados à adoção de políticas comerciais consideradas apropriadas da perspectiva dos principais atores do regime de comércio.

Ainda que a crise da dívida externa brasileira nos anos 80 tenha adiado a implementação de medidas mais severas de graduação, em um caso particular, o Brasil submeteu-se às regras emergentes do regime de comércio para não ver obstaculizado o acesso de suas exportações aos mercados externos. Assim, por iniciativa norte-americana, apenas os signatários do código de subsídios, negociado durante a Rodada de Tóquio, poderiam se beneficiar da cláusula de "dano material", investigação prévia que determina a oportunidade da aplicação de direitos compensatórios em casos de alegações do uso de subsídios nas exportações para o mercado norte-americano. Por outro lado, os EUA explicitamente condicionaram a adesão dos países semi-industrializados ao código à concordância destes com esquemas de eliminação gradual dos subsídios concedidos às suas exportações industriais. Para o Brasil, o código de subsídios era um dos mais importantes entre aqueles negociados na Rodada de Tóquio. Além disso, a saliência do mercado norte-americano para suas exportações constituía-se em poderoso incentivo a sua adesão ao mesmo. Desta forma, em 1978 o Brasil negociou com os EUA um acordo de eliminação gradual dos subsídios às exportações, acordo posteriormente sancionado pelo GATT, tendo sido o primeiro país em desenvolvimento a aderir ao código de subsídios. Neste caso, a diplomacia brasileira defrontou-se, na prática, com uma das premissas cruciais das negociações de comércio, qual seja, que o poder de barganha é determinado largamente pela capacidade do Estado de retirar ou garantir acesso a seu mercado interno sem grandes custos para si próprio. Avaliado por

esta medida, o Brasil é um ator bastante débil no sistema de comércio mundial.

A comparação entre as questões de não-proliferação nuclear e as de comércio sugere que a política externa brasileira contou com graus de liberdade maiores na primeira dessas áreas. Nenhum custo significativo foi imposto ao Brasil por comportar-se como "carona" no regime de não-proliferação, enquanto a manutenção deste comportamento no âmbito do regime de comércio foi se tornando problemática à medida que, em função das modificações das vantagens comparativas no comércio mundial, os EUA, mais explicitamente, passaram a propor mudanças no funcionamento do GATT de forma a controlar os "caronas" naquele regime. Menção foi feita ao reduzido poder de barganha do Brasil para deter medidas restritivas às suas exportações, já que, sendo os custos de oportunidade da interrupção do comércio com os países industrializados, em especial com os EUA, muito maiores para si do que para os demais, não pode recorrer à retaliação em resposta a restrições às suas exportações.

Independentemente do poder de barganha relativo do Brasil nesses dois âmbitos, aspectos peculiares à natureza de ambos atuam no sentido de facilitar ou, contrariamente, obstaculizar a capacidade dos atores mais poderosos de resolver o "problema do carona" nesses regimes. No caso da não-proliferação existe uma evidente contradição entre objetivos de não-proliferação, por um lado, e interesses econômico-comerciais, por outro; o primeiro gerando um movimento de controle e fechamento do regime e o segundo impulsionando na direção de sua abertura e flexibilização. Enquanto os EUA detiveram a posição de primazia no comércio nuclear, estes dois objetivos conflitantes puderam ser conciliados através da política de condicionar a cooperação nuclear à aceitação pelo receptor de medidas de controle e salvaguardas. Com a entrada de novos concorrentes nesse mercado, tor-

nou-se difícil a cooperação entre os fornecedores de material nuclear com vistas a evitar recompensar os "caronas". Não apenas políticas de controle, de iniciativa dos Estados Unidos, foram percebidas pelos novos participantes como motivadas por objetivos puramente comerciais e de preservação da posição prévia dos EUA naquele mercado, como também a própria competição entre fornecedores por novas oportunidades de mercado contribuiu para diminuir os requisitos de controle exigidos pelos novos supridores aos compradores de material e equipamentos nucleares. Nenhum desses obstáculos à colaboração está presente no regime de comércio. A modificação das posições absoluta e relativa dos EUA na estrutura do comércio mundial não impediu a colaboração entre as principais potências comerciais com o objetivo de extrair concessões dos "caronas". Isto porque, em primeiro lugar, não existe conflito de interesses entre potências comerciais quando a questão chave consiste em abrir os mercados de terceiros países. Além disso, as externalidades negativas para as principais nações importadoras decorrentes de restrições unilaterais de qualquer uma delas constituem incentivos suficientes para a coordenação de suas respectivas políticas restritivas. Ao encontrar uma barreira de restrições à entrada em um mercado determinado, os exportadores atingidos procurarão direcionar suas vendas para outros mercados que, em princípio, teriam permanecido mais abertos do que o primeiro.

Bacia do Prata

Finalmente, a postura do Brasil com relação à utilização dos recursos hidrelétricos da Bacia do Prata exemplifica o que denominamos estratégia de hegemonia. Nesta modalidade, o país é capaz tanto de prover incentivos positivos, como de usar instrumentos coercitivos para obter um regime mais favorável a seus interesses.

Sendo o parceiro mais forte e aquele com maiores interesses em jogo com a implementação do projeto de Itaipu, o Brasil se dispôs a absorver uma parcela maior dos custos diretos do empreendimento, provendo, simultaneamente, assistência técnica e cooperação econômica e militar ao Paraguai, para garantir sua adesão ao projeto. Com relação à Argentina, porém, em função de suas respectivas localizações na Bacia do Prata, os dois países, historicamente, manifestaram visões divergentes a respeito da constituição de um regime para o uso dos recursos comuns daquele sistema fluvial. A controvérsia Brasil-Argentina, a propósito de Itaipu, iniciada em 1966, data do acordo brasileiro-paraguaio para a exploração conjunta do potencial hidrelétrico do Rio Paraná, prolongou-se por quase toda a década de 70, tendo sido finalmente superada com a assinatura do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979.

A intenção brasileira de utilizar ao máximo o potencial hidrelétrico da Bacia impôs um custo aos projetos da Argentina de uso dos recursos da mesma. Não apenas este país foi excluído das negociações iniciais do empreendimento comum brasileiro-paraguaio, como, sistematicamente, o Brasil recusou-se a discutir eventuais compensações de possíveis externalidades negativas geradas pela construção de Itaipu aos projetos hidrelétricos comuns entre Argentina e Paraguai. A posição brasileira escudou-se na doutrina de que em rios de jurisdição consecutiva os países estariam livres para utilizar os recursos fluviais sob sua jurisdição, sem a necessidade de consulta aos países situados rio abaixo. Ao levar adiante o projeto de Itaipu, sem considerar as preocupações argentinas, a atitude do Brasil, de fato, forçava a Argentina a ajustar os seus próprios projetos hidrelétricos aos desígnios brasileiros. Enquanto o Brasil pôde impor custos à Argentina e esta não dispôs de poder de retaliação, não existiam incentivos sufi-

cientes para o Brasil entrar em negociações com a mesma.

A partir da segunda metade dos anos 70, uma série de fatores, porém, vão aumentar para o Brasil os custos de oportunidade de uma estratégia unilateral na área. Dentre estes, o mais significativo foi a decisão argentina de implementar o projeto hidrelétrico de Corpus, situado rio abaixo do de Itaipu. Com Corpus tornando-se uma ameaça com credibilidade, o Brasil não teve outra alternativa do que aceitar iniciar negociações com vistas à compatibilidade entre os dois empreendimentos. Porque estes são mutuamente interdependentes, no tocante a projetos de desenvolvimento hidrelétrico, a iniciativa argentina aumentou consideravelmente para o Brasil os custos de continuar perseguindo uma solução unilateral para o regime de aproveitamento dos recursos fluviais comuns. Por outro lado, a própria rivalidade entre os dois países ampliou as margens de manobra do Paraguai e, conseqüentemente, o preço de seu alinhamento ao Brasil. Desta forma, o custo crescente dos pagamentos laterais ao Paraguai operou também como mais um incentivo para o Brasil procurar uma solução negociada para a disputa com a Argentina.

A análise da questão de Itaipu revela o alcance e os limites de uma estratégia de hegemonia para uma potência regional. O Brasil não quis ou não pôde prover pagamentos laterais suficientes a seu parceiro menor de forma a convencer setores significativos da sociedade paraguaia de que se tratava de uma parceria eqüitativa. Por outro lado, o país não pôde impor à Argentina a sua visão do regime mais apropriado para a Bacia. O alto custo de uma estratégia unilateral na região acabou por levar o Brasil a uma solução negociada.

Conclusões

O artigo objetivou desenvolver uma abordagem para a análise da política externa de países semi-industrializados, alter-

nativa a algumas interpretações correntes e, particularmente, com respeito ao caso do Brasil. O esquema proposto procura dar conta da natureza "contraditória" da política externa brasileira, reflexo simultâneo, por um lado, do impacto de estrangulamentos externos que se derivam de sua inserção na divisão internacional do trabalho e nas estruturas de poder mundiais e, por outro, de seu interesse emergente em diversas arenas internacionais, bem como da vontade política de explorar eventuais margens de manobra nestas arenas.

Além disso, buscou-se demonstrar a pertinência do uso da teoria da ação coletiva para a análise de atores não-hegemônicos na política mundial, pelas duas razões que se seguem: em primeiro lugar, porque modelos estruturais de análise podem dar conta de orientações contraditórias ou mesmo "inconsistentes" da política externa, sem ser necessário recorrer a argumentos baseados quer em atributos psicológicos dos decisores, quer em motivações peculiares a "potências emergentes", quer mesmo na dinâmica da política burocrática no interior do aparato estatal; em segundo lugar, o esquema proposto procura evitar os problemas decorrentes de um "etnocentrismo teórico" e, simultaneamente, contribuir para o desenvolvimento de um quadro de referência comparativo para a análise da política externa de países semiperiféricos. O plano multilateral é o caminho mais promissor para tais estudos comparativos, seja através do exame, em um mesmo âmbito multilateral qualquer, da posição de países situados em diferentes subsistemas regionais, seja por meio da comparação da posição diplomática de alguns desses países em diferentes arenas multilaterais.

(Recebido para publicação em junho de 1990)

NOTAS

¹ Para uma discussão destas razões, ver Albert van Klaveren, "The Analysis of Latin American

Foreign Policies: Theoretical Perspectives", in Heraldo Muñoz & Joseph S. Tulchin, orgs., *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Westview Press, 1984, pp. 7-9.

² Johan Galtung, "Conflict on a Global Scale: Social Imperialism and Sub-Imperialism — Continuities in the Structural Theory of Imperialism", *World Development*, vol. 4, março de 1976, p. 163 (grifos no original). Para as características dos Estados subimperialistas, ver Timothy M. Shaw, "Kenya and South Africa: Subimperialist States", *Orbis*, vol. 21, verão 1977; Kenneth W. Grundy, "Intermediary Power and Global Dependency: The Case of South Africa", *International Studies Quarterly*, vol. 20, dezembro de 1976; e Raimo Väyrynen, "Economic and Military Position of the Regional Power Centers", *Journal of Peace Research*, vol. 16, n.º 4, 1979. De acordo com Immanuel Wallerstein, *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, pp. 21-3, a semiperiferia preencheria uma função básica de estabilidade política na economia capitalista mundial.

³ David B. Dewitt e John J. Kirton, *Canada as a Principal Power*, Toronto, John Wiley & Sons, 1983, p. 42. A perspectiva neo-realista complexa é apresentada nas pp. 36-46. Para uma perspectiva semelhante, aplicada ao exame das relações internacionais dos países industrializados do Terceiro Mundo, ver Michael Morris, "Brazil and India as Third World Middle Powers", in Wayne A. Selcher, org., *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*, Boulder, Westview Press, 1981.

⁴ Ver, entre outros, Norman A. Bailey e Ronald M. Schneider, "Brazil's Foreign Policy: A Case Study in Upward Mobility", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 27, primavera 1974; G.A. Fietcher, "Le Brésil Bientôt Grande Puissance", *Rérelations Internationales*, vol. 17, primavera 1979; David M. Landry, "Brazil's New Regional and Global Roles", *World Affairs*, n.º 137, verão 1974; Riordan Roett, "Brazil Ascendent: International Relations and Geopolitics in the Late 20th Century", *Journal of International Affairs*, vol. 29, outubro de 1975; Wayne A. Selcher, "Brazil's Candidacy for Major Power Status: Short-Term Problems and Long-Term Optimism", *Intellect*, n.º 105, junho de 1975; William Perry, *Contemporary Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of an Emerging Power*, Foreign Policy Papers, vol. 2, n.º 6, Beverly Hills, Sage Publication, 1976; e Ronald M. Schneider, *Brazil-Foreign Policy of a Future World Power*, Boulder, Westview Press, 1976.

- ⁵ Charles Lipson, "The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change", *International Organization*, vol. 36, primavera 1982; e Robert L. Rothstein, *Global Bargaining — UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 1979. Ver também, Stephen D. Krasner, "Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why", *International Studies Quarterly*, vol. 25, março de 1981.
- ⁶ Um argumento contrário ao "etnocentrismo teórico" é apresentado por Alberto van Klaveren, "The Analysis of Latin American...", *op. cit.*, pp. 2-3. Um exemplo bem-sucedido de perspectiva interdisciplinar acerca do papel do Estado nos países em desenvolvimento e industrializados é o livro de Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer e Theda Skocpol, orgs., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- ⁷ A idéia de que as orientações da política externa brasileira resultam, simultaneamente, da necessidade de fazer frente aos constrangimentos e vulnerabilidades gerados pela integração do país à economia mundial, por um lado, e, por outro, da tentativa de aproveitar eventuais espaços de manobra na ordem internacional, com vistas a redefinir a inserção externa do país, está presente em trabalhos tais como: Antônio Carlos Peixoto, "La Montée en Puissance du Brésil: Concepts et Réalités", *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, n.º 2, 1980; Wayne A. Selcher, "Brazil in the Global Power System", Center for Brazilian Studies, School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University, novembro de 1979; Celso Lafer, *Paradoxos e Possibilidades*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1982; e Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima, "A Trajetória do Pragmatismo — Uma Análise da Política Externa Brasileira", *Dados*, vol. 25, n.º 3, 1982.
- ⁸ Numa estratégia expansiva, o jogador tem por objetivo ampliar os ganhos conjuntos, enquanto numa estratégia distributiva este visa estabelecer as parcelas que cabem a cada uma das partes. Cf. Barbara Haskel, "Disparities, Strategies, and Opportunity Costs — The Example of Scandinavian Economic Market Negotiations", *International Studies Quarterly*, vol. 18, março de 1974. A relação entre vulnerabilidade internacional e doméstica dos Estados do Terceiro Mundo e ênfase em estratégias distributivas de negociação é desenvolvida em Stephen Krasner, "Transforming International Regimes...", *op. cit.*
- ⁹ David A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies", *World Politics*, vol. 31, janeiro de 1979, p. 193. Ver também, Dale Dean, Jr. e John A. Vasquez, "From Power Politics to Issue Politics: Bipolarity and Multipolarity in Light of a New Paradigm", *Western Political Quarterly*, vol. 29, março de 1976, e Donald Lampert, Lawrence Falkowski e Richard Mansbach, "Is there an International System?", *International Studies Quarterly*, vol. 22, março de 1978.
- ¹⁰ Russell Hardin, *Collective Action*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983, p. 10.
- ¹¹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 e *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- ¹² Para a similaridade lógica entre a estrutura do "dilema do prisioneiro" e o problema da ação coletiva, ver Hardin, *Collective Action*, *op. cit.*, pp. 16-37 e Carlisle Ford Runge, "Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action", *Journal of Politics*, vol. 46, fevereiro de 1984, pp. 156-8. Um argumento distinto é desenvolvido por Michael Taylor e Hugh Ward, "Chickens, Whales, and Lumpy Goods: Alternative Models of Public-Goods Provision", *Political Studies*, vol. 30, n.º 3, 1982.
- ¹³ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, *op. cit.*, pp. 46-50.
- ¹⁴ R. Hardin, *Collective Action*, *op. cit.*, pp. 38-49.
- ¹⁵ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, *op. cit.*, p. 35; e Mancur Olson e Richard Zeckhauser, "An Economic Theory of Alliances", in Bruce M. Russett, ed., *Economic Theories of International Politics*, Chicago, Markham Pub. Co., 1968.
- ¹⁶ M. Olson e R. Zeckhauser, "An Economic Theory...", *op. cit.*, p. 30 (grifos no original).
- ¹⁷ *Idem*, pp. 43-4.
- ¹⁸ Bruce M. Russett, *What Price Vigilance? The Burdens of National Defense*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 94-100 e Raimo Väyrynen, "The Theory of Collective Goods, Military Alliances, and International Security", *International Social Science Journal*, vol. 28, n.º 2, 1976, pp. 290-3.
- ¹⁹ Todd Sandler e Jon Cauley, "On the Economic Theory of Alliances", *The Journal of Conflict*

- Resolution*, vol. 19, junho de 1975; Todd Sandler, "Impurity of Defense: An Application to the Economics of Alliances", *Kyklos*, vol. 30, fasc. 3, 1977; e Stephen M. Shaffer, "Alliance Politics: A Model Based on Divisibility of Payoffs", in William Loehr e Todd Sandler, eds., *Public Goods and Public Policy*, Beverly Hills, Sage, 1978.
- ²⁰ S. Shaffer, "Alliance Politics...", *op. cit.*, pp. 158-63; B. Russett, *What Price Vigilance?*, *op. cit.*, p. 100; e William M. Reisinger, "East European Military Expenditures in the 1970s: Collective Good or Bargaining Offer?" *International Organization*, vol. 37, inverno 1983, pp. 143-55.
- ²¹ Duncan Snidal denomina-as, respectivamente, vertentes "benevolente" e "coercitiva" da teoria da estabilidade hegemônica. Para uma revisão crítica da teoria, ver do mesmo autor, "The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization*, vol. 39, outono 1985. Ver também, David A. Lake, "Beneath the Commerce of Nations: A Theory of International Economic Structures", *International Studies Quarterly*, vol. 28, junho de 1984. A expressão "teoria da estabilidade hegemônica" foi cunhada por Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977", in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson e Alexander L. George, orgs., *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1988. Sem ser baseada na perspectiva dos bens coletivos, a relação entre hegemonia e estabilidade foi sugerida por Christopher Chase-Dunn, "International Economic Policy in a Declining Core State", e George Modelski, "Long Cycles and the Strategy of U.S. International Economic Policy", in William P. Avery e David R. Rapkin, orgs., *America in a Changing World Political Economy*, Nova Iorque, Longman, 1982.
- ²² Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973; "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Riders", *International Studies Quarterly*, vol. 25, junho de 1981; e "Systems of International Economic Organization", in David P. Calleo, ed., *Money and the Coming of World Order*, Nova Iorque, New York University Press, 1976.
- ²³ D. Snidal, "The Limits of Hegemonic...", *op. cit.*, p. 581.
- ²⁴ Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign*
- Direct Investment*, Nova Iorque, Basic Books, 1975; e *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Segundo Krasner, o Estado hegemônico, "pode oferecer acesso ao seu grande mercado doméstico e às suas exportações relativamente baratas. Em termos de incentivos negativos, ele pode negar empréstimos externos e engajar-se numa competição, potencialmente danosa para o Estado mais fraco, em terceiros mercados". Em certas circunstâncias, o ator hegemônico pode usar seu poderio militar para abrir mercados em "áreas atrasadas". Cf. Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics*, vol. 28, abril de 1976, pp. 322-3 e 335-6.
- ²⁵ Stephen D. Krasner, "American Policy and Global Economic Stability", in W.P. Avery e D.R. Rapkin, orgs., *America in a Changing...*, *op. cit.*, p. 33 (grifos no original).
- ²⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, p. 180.
- ²⁷ Cf. os artigos de S. Krasner, "U.S. Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", *International Organization*, vol. 31, outono 1977; "The Tokyo Round: Particularistic Interests and Prospects for Stability in the Global Trading System", *International Studies Quarterly*, vol. 23, dezembro de 1979; e "American Policy and Global...", *op. cit.*. Stein argumenta que, "o declínio relativo da posição do ator hegemônico só ameaça a ordem comercial quando o ator hegemônico deixa de aceitar os desvios ao livre comércio dos demais e passa a retaliar contra eles". Cf. Arthur Stein, "The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order", *International Organization*, vol. 38, primavera 1984, pp. 384-5.
- ²⁸ Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", *International Organization*, vol. 36, primavera 1982, p. 186.
- ²⁹ Klaus Knorr, "International Economic Leverage and its Uses", in Klaus Knorr e Frank Trager, orgs., *Economic Issues and National Security*, Lawrence, Regents Press of Kansas, 1977. A análise clássica do comércio como instrumento de política externa é de Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1980.

- ³⁰ Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan, "Neomercantilism and International Economic Stability", *International Organization*, vol. 40, inverno 1986, p. 35.
- ³¹ *Idem*, p. 36. Para modelos axiomáticos e análises empíricas do sucesso da "cooperação entre iguais", na ausência de um ator hegemônico, ver D. Snidal, "The Limits of Hegemonic...", *op. cit.*; D. Lake, "Beneath the Commerce of Nations...", *op. cit.*; e R. Keohane, *After Hegemony...*, *op. cit.*
- ³² A análise destas questões foi desenvolvida em "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy...", *op. cit.*, de minha autoria.
- ³³ Os membros do TNP estão submetidos ao sistema de salvaguardas INFCIRC/153, aplicadas a todas às suas atividades nucleares pacíficas.

No caso dos países não-signatários do Tratado, os controles, quando requeridos como condição para o fornecimento de cooperação nuclear, são específicos, aplicando-se *somente* aos equipamentos e materiais fornecidos por terceiros países, de acordo com o INFCIRC/66/Rev. Desta forma, países não-signatários do TNP podem desenvolver um programa nuclear dual, que inclui um conjunto de atividades sob o regime de salvaguardas e um outro não submetido a este controle, este último como resultado seja de importações livres de requisitos de salvaguardas bilaterais, seja de atividades desenvolvidas internamente, independentes do sistema de salvaguardas. Para maiores detalhes de ambos sistemas, ver Ralph T. Mabry, Jr., "The Present International Nuclear Regime", in Joseph A. Yager, org., *International Cooperation in Nuclear Energy*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1981, Apêndice, pp. 145-71.

Resumo

A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise

Com base na utilização da abordagem da ação coletiva às relações internacionais, o artigo desenvolve um esquema de análise da política externa de países semiperiféricos, caracterizados pela maior integração à economia mundial, resultado do aprofundamento de seu processo de industrialização, e pelo alto grau de heterogeneidade estrutural. Em função dos interesses emergentes desses países em diversas arenas internacionais e da configuração desequilibrada de seus recursos de poder tendem a exibir padrões de comportamento e estratégias externas distintas e não-uniformes, que

resultam da estrutura particular de incentivos em áreas temáticas determinadas, dos recursos de poder específicos nessas áreas e de constrangimentos de natureza doméstica. Cinco modalidades de comportamento são postuladas: ação unilateral, comportamento de "carona", estratégia hegemônica, ação de liderança e comportamento defensivo ou reativo. Para ilustrar a pertinência empírica do esquema proposto, examina-se a política externa brasileira nas áreas de comércio exterior, energia nuclear e Bacia do Prata.

Abstract

The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: A Framework for Analysis

Based on the collective-action approach to international relations, the article develops a scheme for analyzing the foreign policies of semiperipheral nations, characterized by their greater integration within the global economy — a product of the intensification of their industrialization processes — and by their high degree of structural heterogeneity. Owing to their unfolding interest in various international arenas and to the imbalanced configuration of their power resources, these nations tend to display distinct and non-uniform foreign behav-

ior patterns and strategies, which result from the particular incentive structure in certain issue areas, from the power resources specific to these areas, and from domestic constraints. Five modalities of behavior are postulated: unilateral action, "free-rider" behavior, hegemonic strategy, leadership action, and defensive, or reactive, behavior. To illustrate the empirical pertinence of the proposed scheme, Brazilian foreign policy is examined in the areas of foreign trade and nuclear energy and in the *Bacia do Prata* (Argentina, Uruguay, and Paraguay).

Résumé

L'Économie Politique de la Politique Étrangère Brésilienne: Proposition pour une Analyse

Appliquant l'approche de l'action collective aux relations internationales, l'auteur de cet article développe un schéma permettant d'analyser la politique étrangère de pays semi-périphériques qui se caractérisent par une assez grande intégration à l'économie mondiale, elle-même due à l'approfondissement de leur processus d'industrialisation et à un degré élevé d'hétérogénéité structurelle. En fonction des intérêts émergents qu'ils manifestent dans diverses arènes internationales et de la configuration déséquilibrée de leurs recours de pouvoir, ces pays tendent à présenter des modèles de comportement et des stratégies externes différentes et non unifor-

mes. Celles-ci proviennent de la structure particulière des subventions dans des domaines thématiques déterminés, des recours de pouvoir spécifiques à ces domaines et de limitations de nature domestique. Cinq modalités de comportement sont postulées: l'action unilatérale, le comportement de "free-rider", la stratégie hégémonique, l'action de leader et le comportement défensif ou réactif. Pour illustrer la pertinence empirique du schéma proposé, l'auteur analyse la politique étrangère brésilienne dans les domaines suivants: commerce extérieur, énergie nucléaire et Bassin du Rio de la Plata.

N.E. — As versões inglesa e francesa dos resumos deste número são de autoria de Diane Rose Grosklaus e Anne Marie Millon Oliveira, respectivamente.