

Potências emergentes, legitimidade e mudanças normativas internacionais

13

XIAOYU PU

A futura transformação da política mundial não será apenas uma realocação do poder bruto, mas uma modificação das normas internacionais.

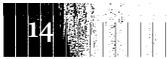
As potências emergentes, a exemplo de China, Índia, Rússia e Brasil, terão seu lugar nas principais mesas internacionais, e trarão também novas regras de jogo a estas mesas.¹ Ao mesmo tempo, a comunidade internacional deverá enfrentar uma série de desafios globais como mudanças climáticas e crises financeiras, sendo que os referidos desafios não podem ser resolvidos apenas pelas potências ocidentais.

Para fazer face a estes desafios globais, se tornará cada vez mais importante investigar as ideias e preferências das potências emergentes.² Nas décadas vindouras, o Ocidente deverá dar espaço às potências emergentes e ao mesmo tempo preservar a ordem liberal ocidental.³ No entanto, a atitude das potências emergentes em face da ordem inspirada pelo Ocidente é mais complicada do que se presume normalmente: às vezes as potências emergentes se opõem às regras e normas liberais em vigor, e em outras ocasiões aceitam as mesmas. Ademais, as potências emergentes possuem diversas opiniões e inte-

1 National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008

2 FLORINI, Ann. Rising Asian Powers and Changing Global Governance. *International Studies Review*, Vol. 13, No. 1, 2011, p. 24-33.

3 IKENBERRY, G. John The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 56-68.



resses, sendo que há importantes limitações quanto à cooperação entre os países BRIC.⁴ Na medida em que a distribuição do poder se altera no sistema internacional, será que as visões da ordem global irão competir, com a alteração das normas internacionais dominantes? As potências emergentes irão tentar se elevar dentro da ordem em vigor e se tornar participantes responsáveis? Ou irão as potências emergentes desafiar o *status quo* da ordem em vigor e se tornar potências revisionistas? Estas questões dependem em grande medida dos papéis que as potências emergentes resolverão ocupar. As mesmas poderão optar por serem (1) simpatizantes, assumindo uma parcela justa das responsabilidades relativas à co-administração de uma ordem global em evolução portanto sem mudanças essenciais, (2) opositoras, as quais procuram destruir a ordem em vigor para substituí-la por algo totalmente distinto ou (3) omissas, que desejam os privilégios do poder porém não desejam pagar por estes ao contribuir com a governança global.⁵

O capítulo é estruturado como segue. A primeira seção dará o conceito de legitimidade, deslegitimação e mudanças políticas internacionais. A segunda seção avaliará a razão das potências emergentes se sentirem satisfeitas com algumas das normas em vigor. As reclamações das potências emergentes se concentram nas ciladas da implementação das normas internacionais, sendo que as potências emergentes procuram aumentar sua voz e *status* dentro da ordem. A terceira seção abordará a razão das potências emergentes se sentirem pouco satisfeitas com algumas outras normas e quais são suas alternativas de visão. Esta seção abordará as diferenças entre as potências emergentes. A conclusão irá resumir os argumentos e também explorar as implicações políticas para as potências emergentes e para mudanças normativas internacionais.

LEGITIMIDADE, DESLEGITIMAÇÃO E MUDANÇAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS

Na condição de base normativa da ordem política, a legitimidade significa a autoridade reconhecida para governar a comunidade. No contexto

4 PATRICK, Stewart. Irresponsible Stakeholders? *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, 2010, p. 44-53; GLOSNY, Michael A. China and the BRICS: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World. *Polity*, Vol. 42, No. 1, 2010, p. 100-129.

5 SCHWELLER, Randall L., e XIAOYU, Pu. After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, p. 41-72.



nacional, o governo se torna legítimo na medida em que suas regras são tidas como legítimas pelos integrantes predominantes bem como subordinados da sociedade.⁶ Os acadêmicos com frequência diferenciam entre as teorias normativas da legitimidade que especificaram os critérios gerais sob os quais o direito de governar seria avaliado, e as teorias empíricas que utilizam como foco os sistemas de crenças daqueles sujeitados ao governo.⁷ O governo é legítimo se os seus súditos acreditem que seja. Com este ponto de partida, o modo prático de estudar a legitimidade será através dos sistemas de crenças dos respectivos protagonistas. A legitimidade é um fato social significativo apenas para os integrantes da comunidade que a aceitam, e por sua vez um fato que evidencia a existência desta comunidade específica. Logo, para haver legitimidade, deverá haver uma comunidade / sociedade.⁸

Na política internacional, a legitimidade significa a autoridade reconhecida para governar na hierarquia internacional. Como será possível a legitimidade em um sistema internacional “anárquico?”⁹ Semelhante à legitimidade em uma sociedade nacional, a legitimidade na política internacional pressupõe a existência de uma “sociedade internacional,” na qual diferentes países reconhecem algumas regras fundamentais do jogo, mas são também diferenciados no que tange a poder, prestígio e responsabilidades.¹⁰ Ademais, David Lake elaborou a teoria de autoridade relacional de forma a conceitualizar a legitimidade nas relações internacionais. A autoridade relacional coloca a legitimidade em um contrato social entre o governante, o qual proporciona uma ordem social de valor para ser governado, e os governados que cumprem as ordens do governante, que sejam necessárias para produzir esta ordem. Com as lentes da autoridade relacional é possível perceber que as relações entre os estados são definidas melhor como uma rica variedade de hierarquias nas quais os estados dominantes

6 HECHTER, Michael. Introduction: Legitimacy in the Modern World.” *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 2009, p. 280.

7 CLARK, Ian. Legitimacy in a Global Order. *Review of International Studies*, Vol. 29, No. S1, 2003, p. 75-95.

8 Ibid.

9 Para o conceito de “anarquia” na política internacional, consulte: WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

10 BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Third Edition*. Nova York, NY: Columbia University Press, 2002; BUZAN, Barry, e ALBERT, Mathias. Differentiation: A Sociological Approach to International Relations Theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 3, 2010, p. 315-337.

governam com legitimidade sobre os domínios maiores ou menores da política nos estados subordinados.¹¹

A legitimidade possui relação com a questão essencial das mudanças políticas internacionais. Os momentos decisivos na história da sociedade internacional podem ser considerados mudanças dos conceitos prevalentes da legitimidade internacional, sendo a indagação fundamental a de quem está autorizado a estabelecer as regras e ditar a nova ordem mundial. Ou seja, as mudanças sistêmicas nas relações internacionais poderão ser tidas como a transformação dos parâmetros da legitimidade política.¹² Sendo mais preciso, a legitimidade do “direito de governar” por parte de uma grande potência residiria em três fatores: a vitória na mais recente guerra hegemônica, o fornecimento de bens públicos e uma ideologia amplamente aceita.¹³ Logo, a legitimidade se torna o padrão decisivo de medida das mudanças fundamentais na sociedade internacional.¹⁴

Nas transições de poder, a questão essencial em jogo é a manutenção ou a aquisição de prestígio, cuja definição é o conceito do poder que serve de moeda do dia a dia da política internacional. O prestígio determina quem dará as ordens e dirigirá o sistema internacional, a natureza desta ordem (seu significado social) e como esta ordem será exercida (ou mediante meios coercitivos ou pela autoridade legítima).¹⁵ Quem estiver à altura do desafio deverá deslegitimar a autoridade e a ordem globais do controlador, caso estiver insatisfeito com o *status quo*.¹⁶ A fase de deslegitimação, surgida anos antes da virada crítica de uma transição do poder, criará as condições para o surgimento de uma coalizão contra-hegemônica e revisionista. Durante esta fase o poder revisionista manifesta sua insatisfação com a ordem estabelecida e molda o rumo social que se tornará o fundamento de sua reivindicação para a nova ordem mundial. Esta fase ocorre dentro do padrão cíclico maior de (1)

11 LAKE, David A. Relational Authority and Legitimacy in International Relations. *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 2009, p. 331-353; LAKE, David. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

12 GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1983. P. 34.

13 Ibid, p. 34.

14 CLARK, Legitimacy in a Global Order,

15 Ibid., p. 197-209.

16 Veja a estratégia de deslegitimação em WALT, Stephen M. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. Nova York: W.W. Norton, 2005, p. 160-178.

uma ordem estável, (2) a desconcentração e deslegitimação do poder do controlador, (3) a formação de arsenais e de alianças, (4) a solução da crise internacional, com frequência através de guerras hegemônicas e (5) a renovação do sistema.¹⁷ A política internacional contemporânea ainda obedece este padrão convencional?

A era nuclear tornou impensável a transição do poder através de uma guerra hegemônica provocada. Neste sentido, o ciclo da guerra hegemônica interrompeu-se de vez. Com esta afirmação, propomos que a transição a partir da unipolaridade a alguma forma de equilíbrio global deverá se conformar com as fases iniciais deste padrão cíclico. O que se seguirá é uma grande conjectura. Com a ascensão de mais de uma grande potência emergente, o atual sistema internacional passará à fase de desconcentração / deslegitimação. A deslegitimação possui dois elementos: a retórica que deslegitima (o discurso da resistência) e as estratégias onerosas que não chegam a ser um comportamento integral de equilíbrio (a prática da resistência). Discurso e prática da deslegitimação se sustentam entre si e são necessárias para a próxima fase do comportamento de equilíbrio. Além de suas visões opostas da ordem global (o discurso da resistência), as potências emergentes poderão adotar estratégias “onerosas” (a prática da resistência) em relação ao poder unipolar, que não chegam a um equilíbrio da mesma.¹⁸ As potências emergentes conseguem impor custos às potências estabelecidas de diversas maneiras.

No tocante às mudanças na política internacional, as atuais teorias de política internacional têm com frequência seu foco sobre a forma das potências emergentes ou potências não ocidentais assimilarem as normas e ordens internacionais em vigor,¹⁹ sendo que há pouco debate sobre o modo destas potências emergentes moldarem a divulgação de novas normas. Porém, com

17 Veja padrões cíclicos semelhantes de política internacional em MODELSKI, George. *The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State*. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 2, abril de 1978, p. 214-235; bem como em MODELSKI, George e THOMPSON, William R., *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Economics and Politics*. Columbia: University of South Carolina Press, 1996.

18 O que nós denominamos de estratégias “onerosas” outros denominaram de “equilíbrio suave.” Veja em BROWN, Michael E., COTÉ JR., Owen R., LYNN-JONES, Sean M. e MILLER, Steven E., eds. *Primacy and Its Discontents: American Power and International Stability*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2009.

19 Veja, por exemplo, JOHNSTON, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2007.

frequência a assimilação de teorias sociais se conceitua em um processo de duas vias: as pessoas não são apenas alvos da assimilação, e são também agentes ativos que influenciam o conteúdo bem como o desfecho do processo.²⁰ O outro lado da história – sobre como as potências emergentes chegam a influenciar a evolução das normas – teve sua teoria pouco elaborada, provavelmente por se tratar de uma fase um tanto recente da política externa das potências emergentes. Para compreender as mudanças na política internacional, é fundamental investigar os comportamentos e perspectivas das potências emergentes.

AS POTÊNCIAS EMERGENTES NA CONDIÇÃO DE RESISTÊNCIA LEGÍTIMA: REVISIONISTAS DA REFORMA E AS NORMAS INTERNACIONAIS

As potências emergentes enfrentam um sistema hegemônico dominado pelo Ocidente. Na política internacional, o conceito da hegemonia se refere não apenas à expressiva capacidade concentrada e a processos de dominação física, mas também ao controle ideológico através do quase monopólio por parte do controlador sobre a produção do capital social, cultural e simbólico. Através destes mecanismos não materiais de dominação e reprodução social, o controlador garante a arbitrariedade da ordem social ou sua aceitação como natural, deste modo justificando a legitimidade das estruturas sociais em vigor.²¹ É a penetração da hegemonia ideológica que normalmente garante a estabilidade internacional sem a necessidade de coerção ou violência pela potência dominante.

Qual é a relação entre as potências emergentes e as normas internacionais impostas pelo Ocidente? Tradicionalmente, a relação é tida como de confronto ou de colaboração: as potências emergentes poderão ou “se revoltar contra o Ocidente” ou se integrar em uma ordem com liderança ocidental. Na verdade, a relação é mais complicada e diferenciada. Nos primórdios de uma transição de poder, com frequência as potências emergentes irão implementar

20 Veja em SANDSTROM, Kent L., MARTIN, Daniel D. e FINE, Gary Alan, *Symbols, Selves, and Social Reality: A Symbolic Interactionist Approach to Social Psychology and Sociology*. Los Angeles, Calif.: Roxbury, 2002, p. 65-66.

21 Veja em BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*. Nova York: Cambridge University Press, 1977; e BOURDIEU, *Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.

diversas “estratégias de moldagem” na tentativa de moldar o ambiente sem um confronto direto com o controlador.²² Coisa semelhante ocorre com a noção “reformista e revisionista” de autoria de Barry Buzan: estas potências em ascensão não se opõem às regras fundamentais do jogo, porém procuram modificar para mais o sistema, ou ao menos elevar suas vozes e prestígio dentro do sistema.²³ Tais estratégias possuem duas dimensões: Em primeiro lugar, as potências emergentes estão satisfeitas com as normas internacionais em vigor e lutam contra a hipocrisia e as ciladas na implementação destas normas. Podemos categorizar estes tipos de atitudes e comportamentos como de resistência legítima.²⁴ Em segundo lugar, as potências emergentes estão insatisfeitas com algumas das atuais normas e enxergam além da ordem em vigor. Logo, as potências emergentes poderão pôr em prática a resistência do dia a dia bem como brandir diversas “armas dos fracos” para se opor ao controlador, sem abertamente desafiar-lo através da violência.²⁵

Em coerência com a prática da resistência, a resistência legítima supõe que os protagonistas fracos (1) aceitem em parte e de forma temporária a legitimidade do controlador e (2) se aproveitem das oportunidades e dos canais autorizados dentro da ordem, para realizar ganhos relativos e contestar determinadas posturas do controlador.²⁶ A estratégia de resistência legítima poderá visar metas contrárias. Como por exemplo fortalecer a posição do estado para fins de trabalhar dentro da ordem estabelecida, ou com a finalidade de assumir uma postura hegemônica para subverter esta ordem, caso a mesma se mostre opção viável. Sendo assim, a estratégia funciona tanto para os revisionistas com metas limitadas – os que acreditam ser a ordem basicamente legítima, porém desejam um prestígio proporcional a seu poder, ou possuem

22 Veja em EDELSTEIN, David e FRAVEL, M. Taylor. *Life on the Great Power Frontier: Capabilities, Influence, and Trajectory in China's Rise*, manuscrito não publicado, Georgetown University e Massachusetts Institute of Technology, 2010.

23 BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?. *Chinese Journal of International Politics* Vol. 3, No. 1, 2º trimestre de 2010, p. 14.

24 Veja a noção geral de resistência legítima na política em: O'BRIEN, Kevin J. e LI, Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

25 Veja as ideias de resistência do dia a dia bem como as armas dos fracos em: SCOTT, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press, 1985; Veja também FINNEMORE, Martha. Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why being a Unipole isn't all it's Cracked up to be. *World Politics*, Vol. 61, No. 1, janeiro de 2009, p. 58-85.

26 Para estas duas hipóteses, veja O'Brien e Li, *Rightful Resistance in Rural China*, p. 2, 15-24.

outras reivindicações passíveis de atender sem modificações da ordem em vigor – como para os revisionistas com metas ilimitadas – aqueles que procuram subverter a ordem em vigor e que acreditam ser ilegítima e intolerável. As potências em ascensão poderão empregar a estratégia da resistência legítima para melhorar sua posição dentro da ordem estabelecida.²⁷ Este exemplo de estado não procura subverter a ordem, mas apenas obter o reconhecimento de seus direitos e prestígio dentro do sistema, e colher para si uma posição melhor como corretor do poder nas mesas internacionais de negociação. Neste caso, a reivindicação não lida com as regras essenciais do jogo, mas sim com a representação e vigência das regras, ou seja, a hipocrisia, as ciladas, injustiças e corrupção por trás da manifestação em vigor daquela ordem. Como desfecho não desejado, a estratégia de resistência legítima poderá também aprofundar a legitimidade da ordem em vigor. Visto que a estratégia dita que as potências emergentes obedeçam a regras, normas e práticas estabelecidas da política internacional e que ajam através dos canais autorizados, até os “resistentes legítimos” que inicialmente procuram subverter a ordem poderão sem querer ser pela mesma assimilados. Ou seja, o estado revisionista que utilize esta estratégia correrá o risco de se ver aos poucos em uma esparrela – de se ver emaranhado e seguro na teia de instituições multilaterais que definem a ordem liberal estabelecida.²⁸

Como alternativa, a estratégia de resistência legítima poderá refletir a meta de curto prazo de aumentar com firmeza as capacidades econômica e militar das potências emergentes, de forma que algum dia a mesma realize sua meta de longo prazo de subverter a ordem estabelecida. Neste caso, a resistência legítima posicionará o estado para posteriores e amplas mudanças do sistema, quando suas capacidades desenvolvidas permitirão um desafio direto. Então surge a pergunta: porque um estado cada vez mais poderoso e com crescimento mais célere do que seus concorrentes estabelecidos desejaria subverter o próprio sistema que o beneficia (dada sua taxa de crescimento sem igual) mais do que a outro estado? Esta indagação essencial permeia toda

27 A exigência da Alemanha Imperial por seu legítimo “lugar ao sol” é um exemplo deste tipo de reivindicação. A Alemanha não procurou subverter as regras do sistema, mas sim modificar a divisão territorial que refletia os grandes ganhos do país nas capacidades econômica e militar em relação às potências mais estabelecidas.

28 Há coerência com os argumentos encontrados em IKENBERRY G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

teoria hegemônica que define os poderes revisionistas como principais agentes de mudanças. A resposta é que na essência as potências em ascensão acreditam, com razão ou não, que poderiam se dar melhor sob uma ordem internacional por elas controladas.²⁹

Embora as potências emergentes não consigam a curto prazo contrapor o poder econômico e militar das potências ocidentais, aquelas já vem contestando a ordem em vigor de diversas formas. Neste sentido, as potências emergentes de modo geral reconhecem a legitimidade da ordem existente, porém procuram elevar suas vozes e prestígio dentro da ordem em vigor.

Em primeiro lugar, as potências emergentes vêm aumentando suas vozes na ordem internacional por meio do multilateralismo e da diplomacia ativa. Por exemplo, a Cúpula dos BRIC se tornou plataforma multilateral cada vez mais importante na política internacional, sendo que estes países têm desempenhado papel mais e mais ativo no palco mundial. Ademais, as organizações regionais como a *Shanghai Cooperation Organization* não apenas refletem os interesses dos países participantes, mas também fortalecem a legitimidade e influência das preferências normativas destes países.³⁰ Trata-se de um contraste com sua diplomacia passiva anterior. Por exemplo, antes de 1995 a China estava descrente do benefício na participação das organizações multilaterais regionais, preferindo no seu lugar lidar de forma bilateral com seus vizinhos e demais grandes potências. No entanto, a partir de 1995 a China tem participado ativamente das instituições multilaterais regionais.³¹

Em segundo lugar, as potências emergentes têm utilizado as instituições internacionais para a projeção do poder, em especial com relação a elaborar agendas, mediante uma estratégia de reforma gradualista. Assim sendo, ao

29 Com frequência as potências em ascensão fantasiavam sobre a ordem mundial, e neste sentido a China contemporânea não é um caso isolado. Veja, por exemplo, MINGFU, Liu. *Zhongguo Meng*: Hou Meiguo Shidai de DaGuo Siwei yu Zhanlüe Dingwei [O sonho da China: atitude de grande potência e postura estratégica na era pós-americana]. Beijing: China Friendship Publishing Company, 2010)

30 AMBROSIO, Thomas. Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 8, 2008, p. 1321-1344; CHIEN-PENG, Chung. China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization. *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 5, 2006, p. 3-14; YUAN, Jing-Dong. China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization (SCO). *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 67, 2010, p. 855-869.

31 SHAMBAUGH, David. China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. *International Security*, Vol. 29, No. 3, dezembro-janeiro de 2004/05, p. 64-99.

fazer concessões de modo a ser admitida em uma grande instituição internacional como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a China procura não apenas ganhos econômicos de curto prazo, mas também um lugar na mesa de negociações para assim influenciar as regras do jogo.³² Relata-se que um embaixador chinês vociferou durante as negociações da China para admissão na OIT: “Sabemos que teremos que atuar no jogo de sua maneira hoje, porém em dez anos nós iremos formular as regras!”³³ As potências emergentes adotaram um enfoque gradualista semelhante em sua resposta à crise financeira iniciada em 2008, sendo que solicitaram aumento em sua representatividade e prestígio em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Em terceiro lugar, as potências emergentes continuam a expandir sua influência na definição das normas para assuntos internacionais. Por exemplo, de acordo com alguns acadêmicos chineses, uma potência em ascensão como a China não deverá apenas incrementar suas capacidades materiais, mas também crescer “socialmente” dentro da sociedade internacional existente. Tal expansão exige o reconhecimento internacional como sendo legítimos, do prestígio bem como das preferências normativas das potências emergentes.³⁴ No campo da segurança, por exemplo, a China defende com zelo sua definição de guerra legítima através das instituições multilaterais, a exemplo das Nações Unidas. Citando Guo Shuyong, especialista em relações internacionais da Universidade Shanghai Jiao Tong: “A legitimidade possui um papel indispensável e importante na estruturação do comportamento político internacional, sendo que a capacidade de conduzir guerras legítimas constitui parte importante do poder nacional persuasivo.”³⁵ No tocante aos direitos humanos, a influência da União Europeia e dos Estados Unidos vem decli-

32 As lideranças chinesas destacam que o ingresso na OIT foi principalmente uma questão política e não apenas econômica. Veja em PENG, Li, *Li Peng Waishi Riji* [O diário de relações exteriores de Li Peng]. Beijing: Xinhua 2008, p. 806.

33 Citação por BERGSTEN, C. Fred em *A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge*. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, julho/agosto de 2008, p. 57-69.

34 SHUYONG, Guo, *Daguo Chengzhang de Luoji*: Xifang Daguo Jueqi de Guojizhengzhi Shehuixue fenxi [A lógica do crescimento da grande potência: um estudo sobre a ascensão das potências ocidentais sob a ótica da sociologia política internacional]. Beijing: Peking University Press, 2006.

35 Veja o debate sobre guerras legítimas e a ascensão da China em: SHUYONG, Guo. Legitimacy, War, and the Rise of China: An International Political Sociology Perspective. *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 19, No. 1, 2º trimestre de 2007, p. 47-77.

nando nos anos recentes, ao passo que as posições de China e Rússia com relação aos direitos humanos têm colhido cada vez mais votos na Assembleia Geral da ONU. O êxito de China e Rússia neste sentido reflete não apenas seu compromisso com uma rigorosa definição da soberania de estado, mas também sua superior habilidade diplomática bem como influência dentro das Nações Unidas.³⁶

A ASSIMILAÇÃO COMO PROCESSO DE DUAS VIAS: AS POTÊNCIAS EMERGENTES SERIAM FORMULADORAS DAS NORMAS OU SEGUIDORAS DAS NORMAS?

Como já debatido, as assimilação é um processo de duas vias, sendo que as potências emergentes não apenas aceitam as normas internacionais em vigor, mas também formulam a evolução normativa do sistema internacional. Os Estados Unidos e demais potências internacionais formularam com êxito a política mundial com grandes ideias a exemplo do “o capitalismo é melhor que o socialismo” e “a democracia é melhor que a ditadura.”³⁷ No entanto, recentemente as potências emergentes não ocidentais fizeram saber que não participam das visões dos Estados Unidos sobre estas questões.³⁸ Citando Bruce Jentleson e Steven Weber: “Fora dos Estados Unidos, as pessoas não acreditam mais que a alternativa para a ordem conduzida por Washington seja o caos... O resto do mundo não receia experimentar as alternativas.”³⁹

Após esta afirmação, as potências emergentes têm suas várias opiniões entre elas. Esta seção analisará o consenso e as diferenças entre as potências emergentes. As diversas visões de uma ordem futura e diversas preferências normativas conduzem a três estratégias em potencial das potências emergentes. Estas últimas poderão (1) adotar a deslegitimação e funcionar como opositoras com opinião diversa sobre como estruturar o mundo; (2) aparecer

-
- 36 GOWAN, Richard e BRANTNER, Franziska. A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN. Monografia de Política. Londres: European Council on Foreign Relations, 2008, http://ecfr.3cdn.net/3a4f39da1b34463d16_tom6b928f.pdf.
- 37 JENTLESON, Bruce W. e WEBER, Steven. America's Hard Sell. *Foreign Policy*, No. 169, novembro/dezembro de 2008, p. 43-49.
- 38 Veja em PATRICK, Stewart, “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, novembro/dezembro de 2010, p. 44-53.
- 39 Jentleson e Weber, America's Hard Sell, p. 46-47.

como simpatizante do sistema em vigor e trabalhar de acordo com as atuais regras do jogo, contribuindo com sua parcela para a governança global; ou (3) continuar a se omitir em alguns dos compromissos e responsabilidades internacionais, com foco no desenvolvimento e consolidação internos, com contribuição seletiva para a governança global bem como a implementação gradativa de sua visão da ordem global.

A tendência geral guarda coerência com nossa abordagem anterior da deslegitimação e desconcentração no sistema internacional. O poder material em expansão das potências emergentes promoveu sua autoconfiança ideativa. Neste sentido, algumas das elites das potências emergentes questionam cada vez mais a inevitabilidade daquilo que consideram domínio ideativo ocidental. No entanto, há uma série de opiniões entre as potências emergentes, sendo pouco provável que haja uma modificação básica das normas internacionais, mesmo que estas últimas, de maneira inevitável, se tornem mais influentes no futuro.

As Potências Emergentes como Formuladoras de Normas

As potências emergentes, com relação a algumas questões, contestam a dominância das ideias liberais ocidentais e destacam a importância de normas como soberania, integridade territorial e não intervenção.

As potências emergentes contestam a noção de que ideias e cultura ocidentais sejam superiores às do resto do mundo.⁴⁰ Por exemplo, as lideranças chinesas e alguns de seus intelectuais ressuscitaram o interesse na filosofia e na história da ordem tradicional chinesa. O filósofo contemporâneo Zhao Tingyang sustenta que as ideias tradicionais chinesas proporcionam um melhor quadro filosófico para a solução dos problemas globais, afirmando que a teoria chinesa de Tianxia (literalmente “tudo sob o Céu”) seja simplesmente “a melhor filosofia para a governança do mundo.”⁴¹ O “império”

40 MAHBUBALI, Kishore. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nova York: Public Affairs, 2008; JACQUES, Martin, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. Nova York: Penguin Press, 2009.

41 TINGYANG, Zhao Rethinking Empire from a Chinese Concept 'All-under-Heaven' (Tianxia). *Social Identities*, Vol. 12, No. 1, janeiro de 2006, p. 29-41. Para obter uma visão abrangente da filosofia Tianxia de Zhao, veja em TINGYANG, Zhao, *Tianxia tixi: Shijie zhidu zhaxue daolun [O sistema Tianxia: Uma filosofia para a instituição mundial]* (Nanjing, China: Jiangsu jiaoyu chubanshe, 2005).

dos Estados Unidos, de acordo com Zhao, é um modelo de governo abrangente e contraditório na política global. Zhao sustenta que as ordens imperiais do Ocidente residem sempre em reivindicações dúbias e insustentáveis de legitimidade.⁴²

Algumas elites das potências emergentes suscitam dúvidas a respeito da inevitabilidade do liberalismo democrático, da intervenção humanitária e do desrespeito com a soberania nacional. De acordo com Yan Xuetong, Diácono do Instituto de Relações Internacionais Modernas na Universidade de Tsinghua e Editor Chefe do *Chinese Journal of International Politics*, caso a China deseje superar os Estados Unidos como liderança global, a mesma deverá “exibir ao mundo um modelo aperfeiçoado de papel social.”⁴³

Quase a totalidade das potências emergentes destacam sua soberania e independência, sendo que procuram participar nas intervenções humanitárias dos assuntos mundiais. As preferências normativas pela soberania possuem efeitos expressivos no comportamento da política externa das potências emergentes. Por exemplo, durante a crise em Darfur, os interesses de Beijing eram de tal forma complexos que a preocupação com as implicações da intervenção humanitária se tornou mais crucial que o petróleo para determinar sua política em face do Sudão, e logo a China ganhou em influência sobre os estados liberais e democráticos na formulação das regras para a intervenção humanitária em Darfur, devido à ausência de vontade política no Ocidente.⁴⁴

As Potências Emergentes como Seguidoras de Normas

De determinadas maneiras, as potências emergentes continuam seguidoras das normas e a internalizar as normas internacionais. A partir desta ótica, as potências emergentes se beneficiaram da ordem liberal em vigor. Tais

42 TINGYANG, Zhao. Tianxia gainian yu shijie zhidu [O conceito de Tianxia e o sistema mundial], em YAQING, Qin, ed., *Zhongguo Xuezheng Kan Shijie: Guoji Zhixue Juan [Opiniões dos Acadêmicos Chineses sobre o Mundo: a Ordem Internacional]*. Beijing: New World Press, 2006, p. 6.

43 XUETONG, Yan. Xun Zi's Thoughts on International Politics and Their Implications. *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 1, 3º trimestre de 2008, p. 159; Xuetong, Yan. How China can Defeat America. *New York Times*, 2011, p. 29.

44 LEE, Pak. CHAN, Gerald, e CHAN, Lai-ha. China in Darfur: Humanitarian Rule-Maker or Rule-Taker?. *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 02, 2012, p. 423-444.

normas liberais incluem o livre comércio, a economia de mercado, e a liberalidade do sistema internacional. A partir desta ótica, a continuidade da ordem liberal em vigor incentivou o crescimento econômico sem precedentes das potências emergentes. Trata-se de um futuro de evolução pacífica, e não de transformação dos sistemas. A distribuição unipolar de poder pelos Estados Unidos cedeu lugar a um sistema multipolar de “concerto de grande potência,” o qual porém permanece como ordem internacional dominada e administrada pelos principais estados, os quais estabelecem um sistema bastante estável de cooperação e concorrência administrada.⁴⁵

Ao promover o crescimento milagroso e a assimilação liberal, esta transição do sistema unipolar em vigor para outro bipolar ou multipolar, no qual as grande potências (antigas e novas) encontrarão maneiras de elaborar uma arquitetura de administração conjunta do sistema, sugere um caminho pacífico para o ulterior ocaso da hegemonia dos Estados Unidos. A visão de uma ordem liberal modificada supõe que a democracia e os direitos humanos, conforme suas origens no Ocidente, sejam normas válidas de forma universal. A partir desta ótica as potências emergentes, a exemplo da China, deverão continuar formando sua política interna de modo a se tornar países mais respeitados e “normais” da sociedade internacional.⁴⁶

As potências emergentes alcançaram enorme sucesso nos termos da ordem em curso, a qual os estados consideram legítima visto que beneficia não apenas os Estados Unidos mas também todo país disposto a investir no sistema e acolher suas regras. Visto que a ordem sob a liderança do Ocidente trouxe às potências emergentes oportunidades sem igual para se tornarem países mais fortes, seguros e respeitados, estes, a exemplo da China, deverão em sua maior parte adotar a ampla estratégia de “popularidade” e “transcendência,” com participação nos regimes internacionais e a construção de relacionamentos basicamente condescendentes com os Estados Unidos bem como a comunidade de países ocidentais.⁴⁷

45 Trata-se de algo semelhante à continuidade da ordem liberal proposta por G. John Ikenberry, veja: IKENBERRY, G. John. The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 56-68.

46 YINGHONG, Shi. Fengwu Changyi Fangyanliang: Zhongguo Yinyou De Waijiao Zhexue he Shiji Dazhanlue [Possuir visão distante: A filosofia diplomática dos assuntos externos e a grande estratégia secular para a China do século 21]. *Journal of HIT (Social Science Edition)*, Vol. 3, No. 2, junho de 2001, p. 15.

47 *Ibid.*, p. 13-20.

A partir desta ótica, o liberalismo democrático possui validade universal, sendo que toda grande potência, inclusive a China, se tornará com o tempo democrática.⁴⁸ A visão da ordem liberal modificada acolhe a noção de que a democracia não seja apenas uma norma universal válida, mas também que a mesma poderá ser útil na solução de diversos problemas políticos. Yu Keping, intelectual de vanguarda chinês e personagem proeminente do *think tank* oficial da China, divulgou um ensaio muito conhecido que destaca que a “democracia é coisa boa.”⁴⁹ Esta visão destaca também que as ideias econômicas liberais como comércio, economia de mercado e globalização econômica são as chaves do sucesso de toda potência emergente.

A Improvisação: As Diferenças entre as Potências Emergentes

A flagrante dicotomia das potências emergentes em confronto com a ordem em vigor ou se tornando integrante pleno da mesma, talvez simplifique uma realidade complexa.⁵⁰ Entre estes dois extremos colocamos uma terceira visão da ordem negociada durante a transição pouco organizada para abandonar a unipolaridade – mais coerente com o processo de difusão do poder decorrente das mudanças do sistema do que com fundamento na transição do poder. Durante tal processo as potências emergentes não possuem uma visão alternativa coerente e anti-hegemônica. Em seu lugar, as potências emergentes não se põem em acordo sobre importantes questões normativas.

A primeira grande diferença entre as potências emergentes trata da democracia liberal. Algumas potências em rápida ascensão, a exemplo da Índia, são democracias ao estilo das ocidentais ao passo que outras como China e Rússia possuem regimes autoritários.⁵¹ As mesmas possuem diferentes conceitos dos padrões nacionais e internacionais para a legitimidade política.

48 Veja uma visão otimista da transição democrática da China em: LIU, Yu, e CHEN, Dingding. Why China Will Democratize?. *The Washington Quarterly*, 1º trimestre de 2012, 35 (1), p. 41-63.

49 Veja a tradução para inglês deste ensaio em: KEPING, Yu. *Democracy Is a Good Thing: Essays on Politics, Society, and Culture in Contemporary China*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

50 BARMA, Naazneen, RATNER, Ely, e WEBER, Steven. Chinese Ways. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, maio/junho de 2008, p. 166.

51 GAT, Azar. The Return of Authoritarian Great Powers. *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2007, p. 59-69.

A segunda grande diferença entre as potências emergentes trata da não proliferação das armas nucleares. China e Rússia, potências nucleares reconhecidas, se opõem de modo geral à difusão das armas nucleares. Na Índia há uma atitude antagônica a respeito do regime internacional do tratado de não proliferação (TNP). A partir da ótica da Índia, as atuais normas e regras do jogo contrariam seus interesses nacionais.⁵² Outros países, a exemplo do Brasil, são ambivalentes com relação às normas de não proliferação. Em geral o Brasil se opõe ao duplo padrão sustentado pelas potências ocidentais.

Pela ótica brasileira, o regime internacional do TNP se tornou um utensílio político manipulado pelos Estados Unidos para, de forma seletiva, “impor a lei” aos estados mais fracos. Por que o Irã é o principal alvo das sanções ao passo que Israel se encontra em estado de negação nuclear? Igualmente, por que um signatário do TNP, a exemplo do Irã, é punido pela alegação de desenvolver tecnologia civil de enriquecimento, ao passo que a Índia optou por ficar fora do regime e abertamente desafiá-lo, recebe uma recompensa de Washington?⁵³

A segunda grande diferença entre as potências emergentes trata da não proliferação das armas nucleares. A China não rejeita necessariamente a legitimidade da hegemonia dos Estados Unidos.⁵⁴ Porém às vezes critica a seu modo a ordem em vigor. A China utiliza a noção de democracia contra os Estados Unidos para contestar seu comportamento hegemônico. Em que pese a promoção da democracia liberal ter sido há tempos a bandeira da política externa deste último país, os intelectuais chineses têm criticado as contradições de sua democracia liberal no país e no exterior. Na política nacional, o governo dos Estados Unidos emprega pesos e contrapesos para proteger a democracia e o estado de direito, ao passo que na política internacional o mesmo procura preservar seu prestígio predominante para agir sem constrangimentos.⁵⁵ A Rússia emprega uma atitude de maior confronto para com os

52 KENNEDY, Andrew B. India's Nuclear Odyssey. *International Security*, Vol. 36, No. 2, 2011, p. 120-153; NAYAR, Baldev Raj, e PAUL, T. V., *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*. New York: Cambridge University Press, 2003.

53 SPECTOR, Matha. Memo for Discussion: Brazilian Visions for Global Order, Reunião do Conselho Nacional de Inteligência, novembro de 12, 2010, p. 2.

54 JISI, Wang. America in Asia: How Much Does China Care?. *Global Asia*, Vol. 2, No. 2, 3º trimestre de 2007, p. 27-28.

55 JISI, Wang. Meiguo Baquan de Luoji [A lógica da hegemonia norte-americana]. in Qin, *Zhongguo Xuezheng Kan Shijie*, p. 95.

Estados Unidos.⁵⁶ A principal atitude do Brasil com os Estados Unidos parece ser “esquivar-se:” a partir da ótica do Brasil, não é bom ser visto no radar dos Estados Unidos. Logo, o Brasil colabora com os Estados Unidos em diversas questões, porém sem agir como grande aliado daquele país.⁵⁷ A Índia possui a atitude mais positiva sobre a hegemonia dos Estados Unidos por motivos de ideologia e geopolítica.⁵⁸ No tocante às questões ideológicas, a Índia sendo a maior democracia procura construir um forte relacionamento com os Estados Unidos, com base em seus valores democráticos liberais em comum. Por motivos geopolíticos, a Índia procura aperfeiçoar sua cooperação com os Estados Unidos como forma de encontrar um equilíbrio em oposição à China em ascensão. Logo, diferente das demais potências emergentes, a Índia tem sido favorável à hegemonia dos Estados Unidos.

CONCLUSÃO

Nas próximas décadas as potências emergentes não apenas modificarão a distribuição do poder expressivo do sistema internacional, mas também modificarão as normas internacionais e introduzirão novas regras de jogo. Os textos atuais têm seu foco na forma de assimilação das potências emergentes nas normas em vigor, sendo que a maneira destas de formular a evolução das normas internacionais carece ainda de estudos. O presente capítulo investigou, para tratar do desequilíbrio, as atitudes das potências emergentes em relação às normas internacionais.

Primeiro, as potências emergentes não necessariamente se opõem à variedade de normas em vigor, e por vezes são contrárias às ciladas e injustiças por ocasião da implantação das mesmas, a exemplo do livre comércio e do multilateralismo. A exemplo dos resistentes legítimos, agem como “revisionistas da reforma”: as potências emergentes procuram fortalecer seu poder e prestígio dentro da ordem em vigor sem confrontar diretamente a hegemonia e a ordem em vigor.

Segundo, as potências emergentes possuem de determinadas maneiras suas fortes preferências normativas, e procuram o reconhecimento destas

56 SHLEIFER, Andrei, e TREISMAN, Daniel. Why Moscow Says No,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 1, 2011, p. 122-138.

57 SPECTOR, Matha. Memo for Discussion: Brazilian Visions for Global Order.

58 FEIGENBAUM, Evan A. India’s Rise, America’s Interest. *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 2, 2010, p. 76-91.

como legítimas na sociedade internacional. Por exemplo, a maior parte das potências emergentes destaca a importância da soberania e independência, e assim hesita com frequência em dar apoio ou a participar de intervenções humanitárias. As mesmas contestam cada vez mais o domínio ideológico do Ocidente, sendo que promovem em grande parte uma visão global pluralista da ordem mundial.⁵⁹

Terceiro, as potências emergentes possuem também importantes diferenças normativas sobre diversas questões como a democracia liberal e a não proliferação de armas nucleares. Ao passo que Índia e Brasil já se tornaram democracias, Rússia e China continuam a manter sistemas autoritários. Por razões distintas, estas potências emergentes adotaram posturas diferentes quanto à não proliferação de armas nucleares.

As preferências normativas de diversas potências emergentes formularam o processo das questões políticas essenciais na governança global. Por exemplo, a decisão recente da China de se juntar à Rússia para vetar a resolução sobre a Síria no Conselho de Segurança da ONU, ilustra as implicações políticas das preferências normativas das potências emergentes. O veto não apenas conduziu ao malogro da mais recente tentativa de pressão sobre o regime de Assad para pôr fim a suas ações, mas também prejudicou as relações da China com o Ocidente e com a Liga Árabe. No caso da Síria, as questões normativas como direitos humanos, democracia e soberania são assunto de calorosos debates na comunidade internacional. O veto de Rússia e China destacou as divisões normativas no sistema internacional. A decisão da China se fundamentou em dois principais motivos. Primeiro, o veto pretendia fortalecer a cooperação política entre China e Rússia. A Rússia se opôs à resolução e a China aparentemente decidiu ser melhor não prejudicar suas relações com os russos, e não arriscar a perda do apoio russo no futuro, quando fosse necessário para Beijing. O segundo motivo de Beijing a favor do veto reside na hostilidade ideológica, pelo Partido Comunista Chinês, às transições democráticas. Desde que a Primavera Árabe derrubou duradouras ditaduras no Oriente Médio, o Partido Comunista Chinês não economizou esforços em retratar os acontecimentos da região através de uma ótica bastante negativa. Com receio de uma convulsão semelhante na China, o partido intensificou sua censura bem como a perseguição dos dissidentes. Desbançar o regime de

59 ZHANG, Xiaoming. China in the Conception of International Society: The English School's Engagements with China. *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 2, 2011, p. 763-786.

Assad, em especial como resultado de decisão do Conselho de Segurança, seria capaz de inspirar a oposição favorável à democracia – em Beijing como em Moscou.⁶⁰

Existe um dilema para as potências ocidentais. De um lado, o Ocidente deverá colaborar com estas potências emergentes com o fim de tratar das preocupações em comum nas questões globais, a exemplo das mudanças climáticas e a crise financeira internacional. No entanto, o Ocidente se preocupa também com as possíveis reivindicações por parte das potências emergentes, relativas à ordem liberal em vigor e capitaneada pelo Ocidente. As potências emergentes não se opõem necessariamente, o que já foi mencionado, a todas as normas liberais em vigor. Por vezes se opõem às deficiências nas implantações destas normas. Importante também reconhecer que há uma série de pontos de vista entre as potências emergentes a respeito das questões normativas, sendo que as diversas opiniões entre as mesmas continuarão a restringir sua solidariedade, reduzindo sua perspectiva de construir uma coalizão coerente e anti-hegemônica. Tais divisões ideológicas irão também limitar a perspectiva e eficácia da governança global no futuro previsível.

Xiaoyu Pu é *postdoctoral fellow* na Universidade Princeton-Harvard da China e do *World Program* na Universidade de Princeton. Sua pesquisa já apareceu ou aparecerá em breve em publicações como *International Security (Segurança Internacional)*, *The China Quarterly*, *The Chinese Journal of International Affairs*, *World Economics and Politics* e também em volumes editados. Xiaoyu Pu recebeu o título de PhD em ciências políticas pela Universidade de Ohio State em 2012.

60 PEI. Minxin. Why Beijing Votes with Moscow. *New York Times*, 7 de fevereiro de 2012, citação de: <http://www.nytimes.com/2012/02/08/opinion/why-beijing-votes-with-moscow.html>.