

Elites políticas, integração regional e política externa

Regiane Nitsch Bressan

Regiane Nitsch Bressan

é professora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

E-mail: regianebressan@gmail.com

Resumo

O principal objetivo deste trabalho é um estudo teórico sobre o papel das elites na integração regional. Foram analisadas teorias clássicas sobre elites e processos de integração regional para identificar a relevância destas elites em processos regionais. Considerando que a política externa envolve políticas de Estado para a integração regional, o estudo investiga a importância e a influência das elites da política externa. Reconhecer a importância, a influência e o comportamento das elites na política exterior e na integração regional, confirma a relevância do estudo sobre a percepção desses atores nas relações internacionais.

Palavras-chave

elites; integração regional; política externa; Ciência Política.

Abstract

The study of the role of the elites in regional integration is the main objective of this work. Classical theories of elites will be examined, as the processes of regional integration, to show the relevance of regional elites in these processes. Whereas foreign policy involves state policies for regional integration, the study investigates the importance and influence of elites on foreign policies. Recognizing the importance, influence and behavior of the elites in foreign policies and Regional Integration, confirms the relevance of the study regarding the perception of these actors on the international relations.

Keywords

Elites; Regional Integration; Foreign Policy; Political Science.

Introdução

O principal objetivo deste trabalho é provocar uma discussão teórica sobre o papel das elites políticas na integração regional. Assim, o primeiro propósito é a construção do referencial teórico sobre elites. Em seguida, são analisadas as teorias clássicas de integração regional para evidenciar o objetivo principal do trabalho: a discussão teórica da relevância das elites nos processos de integração regional. Como a política externa envolve as políticas do Estado para a integração regional, o estudo indaga na sequência, a importância e influência das elites na política externa.

Para a compreensão do termo elite da corrente Elitista Pluralista que permeia este estudo, a primeira parte do trabalho consiste na revisão teórica sobre elites e suas definições, contrastando as concepções das teorias pluralista, elitista e neolitista. Nessa parte, são analisados os teóricos clássicos da Teoria das Elites - Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michells. Em seguida, abordam-se os estudos de Charles Wright Mills, da obra "A elite do Poder". Na sequência, sucintamente, são analisados estudos dos teóricos Elitistas Pluralistas das escolas americana e europeia, Harold Lasswell, James Burnham, Giovanni Sartori, Joseph Schumpeter, Seymour Martin Lipset, Raymond Aron, e mais enfaticamente, Robert Dahl, crítico da teoria clássica e principal teórico pluralista. A revisão se encerra ao versar sobre os neolitistas, especificamente Peter Bachrach, o qual complementa os estudos dos teóricos anteriores.

A segunda parte constitui o estudo das teorias clássicas de integração regional, discutindo os principais conceitos teóricos e pensamentos das correntes funcionalistas a partir do seu precursor David Mitrany, e neofuncionalista, Karl Deutsch, Amitai Etzioni, e abordando com mais detalhes o legado de Ernst Haas. Em seguida, é avaliada a visão de autores contemporâneos, inseridos na abordagem comunitária de relações internacionais, cujos fundamentos também são aplicados aos estudos de integração regional, como o institucionalista Robert Keohane e o teórico da abordagem intergovernamental, Andrew Moravcsik. Além de oferecer base para o entendimento da integração regional a ser discutida no estudo, essa revisão literária prepara o leitor para a discussão seguinte, o papel das elites nos projetos regionais.

Portanto, a terceira parte do trabalho busca identificar e elucidar como cada teórico interpreta e relaciona a função e a importância das elites na integração regional. Estes teóricos contribuem para o estudo dessa relação, inclusive o teórico Matthew Gabel, o qual investigou e comprovou a relevância das elites europeias, como mobilizadoras da opinião pública em prol dos valores da integração.

Nesse contexto, o trabalho investiga também a importância das elites na formulação da política externa, uma vez que esse tema abarca as políticas estatais de integração regional. Portanto, é explorada a influência desses atores na formulação da política

externa a partir da literatura especializada. O modelo teórico do jogo de dois níveis, de Robert Putnam, discute a interferência dos atores domésticos na arena externa, a partir do momento em que os representantes governamentais atuam na esfera internacional defendendo os interesses internos. Os autores Helen Milner e Andrew Moravcsik confirmam e desenvolvem esse pensamento, ao assumirem o entrelaçamento dos dois planos e a estrutura da preferência doméstica como um dos fatores determinantes para a consecução dos acordos internacionais. Por sua vez, James Rosenau, Philip Converse e, com mais atualidade, Brian Rathbun explicam como a orientação política define as percepções das elites sobre as políticas internacionais, direcionando-as para visão e atuação semelhantes nas duas esferas.

241

Reconhecer a importância, a influência e a atuação das elites na Política Externa e Integração Regional corrobora para a relevância do estudo da percepção das mesmas sobre o tema. Sua percepção é proveniente de valores compartilhados, que quando materializados tornam-se interesses e a partir disso, as elites definem suas estratégias de influência e ação para consecução de seus objetivos.

Elites e concepções teóricas

A definição clássica de “elite” fundamenta-se na existência de uma minoria detentora do poder, em contraposição a uma maioria subordinada à primeira. Proveniente dessa definição, a Teoria das Elites Políticas defende o termo como um grupo restrito de pessoas dentro de uma sociedade, com capacidade de poder e de decisão sobre o restante dessa sociedade por intermédio do Estado. Ao extremo, as Elites controlam o Estado, e por ele impõem suas decisões à sociedade. Dessa forma, os poderes econômico, político e ideológico compõem o poder das elites, cujas decisões são válidas a todos, mesmo que elas tenham que recorrer ao uso da força, em última instância (BOBBIO, 1992).

Precursor da concepção clássica, Gaetano Mosca (1939) defendeu que em todas as sociedades, das mais primitivas às mais desenvolvidas, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira classe (classe política ou dirigente), menos numerosa, goza de vantagens exclusivas, detém as funções públicas e o poder; já a segunda classe (massas), seria conduzida pela primeira, fornecendo-lhe sustentação, condição essencial para a vitalidade do organismo político. A classe dos governantes, no intuito de garantir o controle sobre os recursos de poder, apresentaria organização suficiente para se impor sobre a maioria; esta última, portadora de múltiplos interesses, não conseguiria se organizar para deter a dominação dos governantes (MOSCA, 1939).

A organização presente na classe dos governantes seria interpretada como o estabelecimento de um conjunto de interesses comuns. Tais interesses induziriam a coligação entre os membros da classe política, formando um grupo homogêneo e solidário contra a classe mais numerosa (a dos governados), a qual é dividida, desarticulada, dispersa e desagregada. A classe mais numerosa seria dirigida pelo aparelho ou máquina estatal, da qual se serve a classe política como instrumento de realização de seus próprios fins. Com base nesta característica, a teoria da classe política também é conhecida como teoria da minoria organizada (BOBBIO, 1992).

Dessa forma, segundo Mosca (1939), o controle da autoridade política seria sempre revezado por grupos minoritários dominantes, não cabendo às massas qualquer controle político. Por fim, a sociedade ideal seria aquela capaz de evitar o despotismo – predomínio de uma única força social -, permitindo competição entre as diferentes minorias organizadas, almejantes de poder.

Contemporâneo de Mosca, Vilfredo Pareto (1935) ressaltou no estudo da Teoria das Elites, que nem sempre as minorias pertencentes ao grupo dominante apresentam vocação para a atividade política. Geralmente, os indivíduos ascendem à classe dominante através da hereditariedade, o que não é benéfico para o controle do poder. Portanto, para o autor, seria indispensável a “circulação das elites”, facilitando a renovação das minorias e fomentando o movimento político.

242

Baseando-se nos estudos de Mosca, o autor também refinou o termo “elite” ao enunciar que, em toda sociedade, há uma classe “superior” detentora do poder político e econômico – a aristocracia (PARETO, 1935). Esta, segundo Pareto, arrosta momentos de exaltação e decadência na história da sociedade, sempre enfrentando a classe insurgente. O autor definiu as diferentes classes de elites, dividindo-as em grupos. As elites políticas são aquelas que usam a força (leões) e aquelas que utilizam a astúcia (raposas). Já as elites econômicas seriam divididas entre os especuladores e banqueiros. Por fim, as elites intelectuais seriam divididas entre os homens de fé e os homens da ciência.

Inspirado nos autores anteriores, o teórico alemão, Roberto Michels (2001), focou seus estudos na análise da concentração de poder nas mãos de uma minoria dentro das organizações. Segundo ele, os líderes de uma organização partidária, após ascenderem na liderança, tendem para tomada de decisões egoístas, garantindo-se a liderança, mas distanciando-se daqueles interesses iniciais e das reivindicações do partido. Dessa forma, surgem as oligarquias partidárias, voltadas exclusivamente a seus interesses egoístas, bastante criticadas pelo autor.

Os trabalhos desses autores compõem a Teoria Clássica das Elites, e a partir deles, os cientistas políticos contemporâneos aprofundaram e consolidaram esses estudos, na tentativa de responder algumas questões fundamentais, como identificar e definir as minorias dominantes e conjugá-las com o exercício da democracia.

Difundindo os estudos das elites, James Burnham (1941) sustentou como inevitável a condição de dominação pelas elites. Cada sociedade será sempre dominada por um grupo de poder (*ruling class*).

Harold Lasswell (1950), contemporâneo de Pareto, desenvolveu novas investigações a partir da concepção clássica. Para ele, as elites seriam aqueles atores que tomam a maior parte de todo o poder possível frente ao restante da sociedade que comporia a massa populacional. Em obra posterior, escrita em parceria com Kaplan (1998), o autor distinguiu a “verdadeira elite”, formada por aqueles que têm o poder maior em uma sociedade, da “elite média”, constituída por aqueles que têm um poder inferior, e da “massa”, constituída por aqueles que têm um poder menor.

Da mesma forma que os autores clássicos, Lasswell reforçou que os membros da elite são muito menos numerosos em relação à composição das massas. O autor também afirmou a possibilidade da coexistência entre elites e governo democrático: “a democraticidade de uma estrutura social não depende do fato de existir ou não existir uma elite, mas das relações que decorrem entre elite e massa, do modo como a elite é recrutada e do modo como exerce seu poder “ (LASSWELL, 1950: p.218).

O autor refinou a análise sobre as formas de domínio dos vários tipos de elites. Por exemplo, as elites de funcionários exercem seu domínio de forma burocrática; as elites de nobres exercem seu domínio de forma aristocrática; as elites de especialistas exercem seu domínio sob forma tecnocrata. A partir do desenvolvimento dessa análise, o teórico

britânico Harold Lasswell, foi uma das mais fortes influências para posterior formação do pluralismo americano no estudo das elites, o qual contestou a corrente elitista monista.

243

O principal autor da corrente elitista monista, defensora de uma unicidade dentro o corpo de elites, foi Charles Wright Mills (1975), o qual lançou a obra “A elite do poder”, cujo objetivo foi analisar a minoria que exercia o poder na sociedade norte-americana do século XX. Nesse trabalho, o autor reconheceu a minoria poderosa que exercia domínio sobre a sociedade norte-americana, esta última totalmente desprovida de poder. A Organização Militar, a Máquina Estatal e as Grandes Companhias compunham a base do poderio nacional norte-americano. Os três grupos, além de relacionados, superaram a fragmentação, com centralização organizacional no seu interior.

A partir da conceituação desses grupos, Mills (1975) definiu o conceito de elite política: um grupo denominado “altas rodas”, que ocuparia o topo das instituições de poder e seria capaz de tomar decisões que afetariam todo o país. Ademais, esse grupo “tem o máximo que se pode ter, inclusive, de modo geral, dinheiro, poder e prestígio – bem como todos os modos de vida a que estes levam” (MILLS, 1975: p.16).

Para compreender a “elite do poder”, o autor aponta três características compartilhadas entre si: unidade psicológica ao fazerem uso dos mesmos valores; comunhão de interesses, consolidando um agrupamento de interesses coerentes; e unidade institucional, fomentando a coordenação na base da elite do poder. Portanto, esta seria constituída por um grupo homogêneo, coeso em seus valores, detentor de poder, cujas decisões seriam capazes de afetar a “sociedade de massas”.

A definição do termo “sociedade de massas”, elaborado pelo autor, seria a grande maioria de pessoas passiva em relação à elite do poder. Nessa sociedade, haveria um pequeno número de lideranças para um grande número de seguidores apáticos, os quais estavam afastados do controle político e democrático da “elite de poder”. Para Mills (1975), a existência dessa massa de cidadãos passivos seria uma das causas fundamentais do autoritarismo na sociedade dos Estados Unidos. Tal situação, somente poderia ser remediada com maior participação da sociedade de massas, permitindo o retorno da verdadeira democracia. Ou seja, assim como defendeu Lasswell, seria possível a coexistência entre elites e democracia, desde que houvesse a participação da sociedade de massas no sistema político.

Condizente com a ideia de que as elites são internamente homogêneas, unificadas, autônomas e formam um estrato exclusivo da sociedade, Robert Putnam desenvolve na obra “*The Comparative Study of Political Elites*” (1976) três aspectos metodológicos para distinguir as elites políticas em uma sociedade:

1. A posição ocupada por elas: as instituições formais e os órgãos governamentais são ocupados por aqueles que detêm o poder;
2. Impacto de suas decisões: o impacto das decisões no cotidiano social e político de uma sociedade determina quem são os principais tomadores de decisões em uma estrutura social;
3. Posição e reputação social: as elites são provenientes de famílias tradicionais e de prestígio. Além disso, elas são qualificadas, instruídas e mais educadas que o restante da população, sendo esta condição fundamental, principalmente nos países em desenvolvimento.

Putnam (1976) resgatou a proposição de James Burnham (1941), na qual grupo dominante deve se alternar, da mesma forma que defendia o clássico Pareto (1935), ao propor a “circulação das elites”. Para Putnam, a rotação elevada entre as elites está associada aos períodos de crise; ao mesmo tempo em que o grau elevado de rotatividade entre elites provocaria inovação e flexibilidade em termos de política, afetaria o nível de experiência, especialização e eficácia desses atores.

244

Ampliando a discussão da rotação das elites, implantada por James Burnham e Harold Lasswell, e defendida por Robert Putnam, autores como Robert Dahl consolidaram esse princípio pela abordagem pluralista, instituindo a corrente Elitista Pluralista. A abordagem pluralista critica a unicidade das elites, proposição fundamental para teóricos do elitismo monista.

Robert Dahl criticou Wright Mills, bem como os autores clássicos, ao se posicionar contra o modelo de elite dirigente, ou seja, uma elite homogênea. Com isso, o autor propôs a corrente conhecida como Elitismo Democrático, Pluralismo Elitista ou, simplesmente, Pluralismo.

O termo elite adotado pelos teóricos de integração regional baseia-se no Pluralismo, o qual considera um conjunto amplo de atores sociais que participam e influenciam o processo político. Assim, a identificação do grau de participação e influência das elites nos processos políticos consistem em um ponto-chave para o debate da literatura democrática e formulação de políticas públicas.

Primeiramente, o pluralismo conjugou a ideia central do elitismo clássico – o comando da política pelas minorias – com a democracia e a pluralidade das elites. Para os teóricos pluralistas, a maior ameaça às elites não advém das minorias, mas sim das massas políticas. A melhor forma de estabelecer esse regime seria através do descaso político da maioria das pessoas em uma sociedade, ao invés do seu engajamento direto na vida política. Essencialmente, a democracia deveria permitir a participação dos cidadãos através das eleições competitivas, deixando o poder político para as lideranças políticas escolhidas. A soberania popular seria reduzida, e as elites políticas seriam as proponentes dos candidatos e das alternativas políticas ofertadas ao eleitor (SCHUMPETER, 1961).

Entretanto, a maior crítica aos autores clássicos pelos pluralistas recai na defesa da existência do pluralismo entre as elites. Para eles, nas sociedades complexas, elites diversificadas e organizadas competiriam entre si pelo poder político, e, dessa forma impediriam que apenas um grupo fosse detentor do poder político. Assim, nas democracias modernas, os recursos de poder mais relevantes estão dispersos. O poder político, a popularidade, a riqueza e o controle do conhecimento estariam distribuídos entre diferentes atores, constituindo a heterogeneidade das elites, fundamental nas democracias contemporâneas. Ademais, as elites deveriam ser autônomas e livres para associações e coligações. Ao mesmo tempo, o cidadão comum encontra diferentes canais para mobilizar a defesa dos seus interesses. Portanto, o pilar da democracia seria a existência de uma pluralidade de elites diante do poder estatal (ARON, 1987).

Por sua vez, o Estado seria interpretado como uma arena, através da qual os diversos grupos sociais autônomos utilizariam seus recursos para atender seus interesses. Embora tivessem influência nessa arena, os políticos dependeriam diretamente dos eleitores para ascender ao poder, portanto, competiriam entre si para obtenção de votos, evitando o despotismo político.

Uma contribuição de Robert Dahl foi a afirmação de que a “elite de poder”, defendida nos estudos de Wright Mills, não explicaria a estrutura política dos Estados Unidos. No caso, para o autor, o modelo pluralista esclareceria melhor tal estrutura, como faz ao analisar a estrutura política da cidade de *New Haven* nos Estados Unidos (1784 a 1960), através da obra “*Who Governs?*” (DAHL, 1961).

O objetivo principal de Robert Dahl é entender como o sistema democrático funciona em meio à desigualdade social: “Em um sistema político em que quase todos os adultos podem votar mas o conhecimento, a riqueza, a posição social, o acesso aos cargos e outros recursos são desigualmente distribuídos, quem realmente governa?” (Ibidem: p.1).

O autor buscou respostas às suas indagações através da análise do desenvolvimento político da cidade de *New Haven*. Segundo ele, foi possível constatar historicamente que a estrutura política da cidade passou de um padrão oligárquico de liderança para um padrão pluralístico. No primeiro período (1784-1842), as elites eram formadas por um grupo que detinha a riqueza, o status social e liderança religiosa; padrão, designado pelo autor, de desigualdades cumulativas. Entre 1842 e 1900, novos empresários e homens de negócios ascenderam pelo seu próprio esforço. A partir de então, ascenderam às elites, “ex-plebeus” procedentes de famílias obreiras e da classe média baixa de origem imigrante (Ibidem: p.43)

Essas transformações, advindas também da expressão crescente da complexidade social, econômica e étnica, refletiram profundas alterações na estrutura da sociedade, onde os recursos políticos foram fragmentados e dispersados. Entretanto, tal modificação não significou situação de igualdade social, como propunham os teóricos da democracia (Ibidem). A situação de desigualdade permaneceu de outra forma, não havia mais um único grupo que controlava todos os recursos simultaneamente; esse grupo dominante foi substituído por diversos grupos detentores de diferentes recursos sociais (riqueza, cultura, influência, prestígio, saber). Essa nova estrutura política pluralista apresenta um sistema de poderes desiguais e dispersos, como acontece entre as elites na sociedade latino-americana, estudadas nesse trabalho.

Assim, em uma sociedade de estrutura pluralista, não há uma relação linear entre recursos socioeconômicos e influência política. O acesso a bens econômicos poderia ser um importante recurso político em dada situação, mas menos importante em outra. O tamanho da influência política não estaria diretamente correlacionado ao acúmulo de recursos econômicos. A influência política dependeria de uma complexidade de recursos conjugados (Ibidem).

A cidade de *New Haven*, analisada por Dahl, apresentava um sistema político plural que permitia a participação de vários grupos no processo decisório; nessa cidade, a influência política era dispersa e desigual, e os padrões de lideranças eram múltiplos. Portanto, eram muitos líderes influentes cativos de seus eleitores.

Durante sua pesquisa, Dahl reconheceu que em toda sociedade há uma minoria politicamente ativa, melhor preparada para a atividade política, diante de uma massa despolitizada. Portanto, o autor distinguiu tais grupos, chamando-os de “estrato político” – aqueles diretamente engajados na atividade política -, e “estrato apolítico” - formado por pessoas desinteressadas por essa atividade. Ainda que sejam grupos antagônicos, os líderes políticos, em uma democracia, necessitam cativar seus eleitores vindos do “estrato apolítico”. Portanto, embora o primeiro grupo seja mais influente, já que organiza uma demanda política, por enfrentar um ambiente competitivo, deve levar em consideração o desejo e interesse do estrato apolítico - massa de eleitores. Assim, as eleições

competitivas consistem nas ações dos políticos dependentes dos votos dos eleitores (Ibidem).

246

De forma geral, esses dois grupos consistem nos principais atores na arena política, contudo a estrutura política não poderia ser simplificada nesses dois grupos. Os eleitores não exprimem o único compromisso das lideranças políticas, essas lideranças estão vinculadas também aos *sub-líderes*. Esse último grupo seria o séquito político dos líderes maiores, que os apoia em troca de cargos, prestígio, remuneração financeira e poder. Por sua vez, a lealdade de tais *sub-líderes* depende da manutenção desses compromissos. Portanto, na democracia representativa, as lideranças enfrentam o desafio de atender concomitantemente os interesses dos dois grupos, dos *sub-líderes* e massa de eleitores. Para atender aos desejos do primeiro grupo, as lideranças praticam a “política encoberta”; para servir à massa de eleitores, atuam a “política aberta”. Quando os interesses são contraditórios, o líder político enfrenta um dilema, suprir a demanda dos *sub-líderes* em detrimento do apoio de eleitores confiáveis. Qualquer uma dessas escolhas poderia ocasionar a derrota eleitoral, impondo algumas vezes o encerramento da carreira política dessa liderança. Assim, em uma estrutura política pluralista, poucas pessoas têm influência direta sobre as decisões políticas, mas muitas pessoas exercem influência indireta nas decisões das lideranças, já que dependem dos eleitores para ascenderem e se manterem nos cargos políticos pretendidos.

Segundo Giovanni Sartori (1982), na obra “*Partidos e Sistemas Partidários*”, o estudo das elites também consiste em analisar a influência desses atores nos processos políticos, junto aos efeitos da participação da sociedade no funcionamento das instituições democráticas. Tais efeitos não estariam restritos à relação entre sociedade e Estado, pois abrangem também implicações no funcionamento das instituições domésticas, nas decisões e ações do Estado.

Outros teóricos contribuem para os estudos do Elitismo Pluralista, como Seymour Martin Lipset, através da obra “*Political Man*” (1960), e Raymond Aron (1987). Os principais pontos defendidos pelos teóricos dessa ampla corrente são:

- Aceitar a política como uma atividade controlada por minorias;
- Conjuguar a democracia com os princípios fundamentais da Teoria das elites. A democracia é entendida como um regime de eleições livres e competitivas, no qual diversas elites competem entre si para conquistar o voto dos governados;
- Compreender as elites como lideranças dos grupos sociais organizados e autônomos, além de serem livres para formular seus objetivos e estratégias sem interferência dos governos e Estado;
- Rejeitar a visão idealizada de democracia, onde há o exercício direto do poder pelo povo, para aceitar uma visão realista desse princípio. O governo democrático é entendido como a expressão da competição entre pluralidade de minorias dirigentes;
- As democracias contemporâneas não são dominadas por uma única elite coesa e concentradora de poder. Os sistemas políticos são caracterizados por uma pluralidade de grupos que almejam o poder.

Portanto, esse conjunto de conceitos do Elitismo Pluralista permeia o significado do termo empregado neste estudo - elites compostas por segmentos independentes as quais apresentam diferentes formas de poder - econômico, político, intelectual etc. Embora os teóricos pluralistas defendam que esse padrão conceitual de elites seja coexistente com

o regime democrático, esse argumento sofreu críticas, ao cercear os próprios preceitos democráticos.

247

Os teóricos pluralistas restringem às eleições o funcionamento da democracia na sociedade, sendo bastante criticado pelos *neo-elitistas*. Os teóricos do *neo-elitismo* reconhecem como pertinentes as críticas dos pluralistas à elite monista, mas apontam os argumentos dos pluralistas sobre exercício do poder e regime democrático como limitados. Para os *neo-elitistas*, vetar importantes temas na agenda política e impedir a tomada de decisões, significa também exercício de poder. Ou seja, as elites são capazes de obstruir certas decisões políticas que afetem seus interesses, reduzindo a agenda política a um conjunto de “questões seguras”.

Ademais, defendem a ampliação do sistema democrático. Os *neo-elitistas* admitem a impossibilidade da participação direta de todo o povo nas decisões governamentais, reconhecendo as minorias politicamente ativas como um fato político nas sociedades contemporâneas. Entretanto, defendem que o princípio democrático não deve ser reduzido à competição eleitoral entre tais minorias, como propõem os estudiosos pluralistas.

Para os *neo-elitistas*, a questão democrática não se restringe à seleção das elites, mas se refere também à “difusão do poder” (BACHRACH, 1980). O poder político não se limitaria às instituições governamentais, estaria fragmentado em um conjunto de atividades que gera decisões para toda sociedade. Portanto, toda decisão coletiva seria uma decisão política.

Assim, aos *neo-elitistas* a democratização política deveria estar presente nos locais de trabalho, nas grandes corporações econômicas, nos ambientes escolares, na família, na vida social como um todo. Com isso, o homem comum poderia participar das decisões que afetam diretamente o seu cotidiano. Somente assim, o cidadão atribuiria grande importância à participação em decisões que lhe afetam. Portanto, o objetivo principal seria uma sociedade democrática, de participação ampla dos cidadãos, e não simplesmente um governo democrático (BACHRACH, 1980).

Os teóricos clássicos e os pluralistas são críticos ao cidadão comum, justamente porque nas democracias contemporâneas não é incentivada e permitida participação direta nas resoluções que afetam o cidadão comum. Quando tal participação fosse restringida, a maior parte da população ficaria alheia e sem interesse na política. O cidadão comum não participaria da política porque lhe seria indiferente, mas seria indiferente porque não lhe permitiriam participar.

Ao contrário da teoria pluralista, os *neo-elitistas* valorizam a participação do cidadão comum em relação aos assuntos de seu interesse, o que permitiria maior controle inclusive sobre as elites políticas. A passividade política das majorias, exaltada pelos elitistas clássicos e pluralistas, é entendida pelos *neo-elitistas* como uma das maiores causas do enfraquecimento das democracias contemporâneas.

Embora essa crítica dos *neo-elitistas* apresente fundamento, o funcionamento do regime democrático na América Latina está bastante próximo à ideia pregada pelos Pluralistas, segundo a qual a participação da população nas decisões governamentais tende a se resumir nas eleições. O'Donnell (1991) explicou o funcionamento da democracia na América Latina, ao propor o termo *democracia delegativa*, o qual consiste na baixa definição e institucionalização das práticas democráticas, pouca transparência no exercício das

regras do jogo eleitoral e alta capacidade discricionária do chefe do Executivo associada à alta exclusão das massas. Tais características marcam o regime democrático na América Latina.

248

Antes de apresentar e discutir o papel das elites nos projetos integrativos, o trabalho delinea as teorias clássicas de integração regional, ensejando a discussão principal. Ainda que as teorias clássicas apresentem deficiências na explicação dos processos de integração na América Latina, constituem os princípios para o entendimento apurado dessa temática.

As teorias clássicas de integração regional

As primeiras explicações teóricas sobre os processos de integração surgiram na década de 1950, adotando como fundamento as características estruturais do sistema internacional daquele momento. Seriam eles, os valores advindos das forças ideológicas antagônicas da Guerra Fria e as relações de poder provenientes da bipolaridade internacional (VAZ, 2002). Desse modo, no primeiro processo de integração regional, a integração da Europa, os estímulos integrativos surgiram da necessidade de se criar uma unidade baseada na identidade de valores e de interesses, cuja finalidade seria enfrentar as forças da Guerra Fria, União Soviética e Estados Unidos.

Embora as condições fossem as mesmas, os argumentos sobre integração eram divididos em duas linhas. O primeiro consistia na explicação de que o esquema regional obteria coesão através dos valores e crenças em comum, e do consenso quanto à estrutura da própria integração. O segundo apostava na conquista da coesão através de mecanismos coercitivos e ameaças quanto ao uso da força (VAZ, 2002).

Para um dos primeiros estudiosos da integração europeia, Karl Deutsch (1982), os Estados buscam a integração política como medida de proteção à anarquia ou aos conflitos bélicos, e a evolução deste processo resulta em “comunidades de segurança” - terminologia utilizada para descrever a estrutura das relações entre os Estados em determinada região (BRAILLARD, 1990).

Seguindo esta linha baseada na manutenção da paz, o autor definiu integração como um conjunto de instituições e práticas, capazes de assegurar mudanças pacíficas em uma comunidade política, cuja ocorrência de conflitos seja mínima (DEUTSCH, 1982). O objetivo final deste processo integrativo seria a unificação política pela compatibilidade dos valores mais relevantes entre as elites participantes dentro do processo decisório político, como fator essencial para esta amalgamação. No intuito de explorar as particularidades deste argumento, o subitem posterior, apresenta minuciosamente a importância das elites para essa amalgamação política.

Contemporâneo de Deutsch, Amitai Etzioni (1968) partiu do segundo argumento ao utilizar o termo comunidade política para o estudo da integração regional, ou seja, comunidade política se caracterizaria por uma unidade social que possui três mecanismos de integração autônomos: por um Estado, por uma unidade administrativo-econômica e por um centro de lealdade.

O nível de integração política dado por esses mecanismos é o que distingue as comunidades políticas dos demais sistemas existentes. Para o autor, o processo de integração ou unificação respeita alguns estágios: o primeiro da pré-unificação, quando as elites internas propõem esse processo; o segundo é o poder integrativo, quando

é forçada a formação de uma identidade (valores) entre a sociedade, sendo as elites responsáveis por essa tarefa; a terceira, quando o processo identifica a atuação das forças integracionistas sobre diversos setores; e, por fim, o último estágio, quando a comunidade política detém e supera as unidades constitutivas iniciais, com apoio e participação das elites políticas (ETZIONI, 1968).

Durante as primeiras décadas do desenvolvimento da integração na Europa, muitos estudos sobre integração regional, foram orientados pela corrente funcional, que julga como o melhor meio para integração e paz, a cooperação em determinadas atividades funcionais, de natureza técnica e econômica, e não através da formação de novas estruturas institucionais de caráter político. As organizações internacionais funcionais seriam mais apropriadas que as nações para cumprirem certas tarefas, cujos resultados positivos colocariam, de certa forma, em dúvida o controle estatal. Para os teóricos funcionalistas, uma cooperação baseada nas necessidades funcionais implicaria, a longo prazo, uma verdadeira unificação de natureza política (VAZ, 2002).

David Mitrany (1948), o precursor dos estudos de integração regional, instituindo a corrente teórica funcionalista, supunha que o processo chegaria a um determinado momento em que fosse automática a transposição de experiências bem sucedidas de cooperação de uma zona para a outra. A ideia funcionalista, introduzida pelo autor, entendia como positivo o enfraquecimento do poder estatal pelo crescimento do comércio internacional e pela crescente interdependência das nações.

Assim, intensificou-se o debate sobre a supranacionalidade no âmbito do processo integração regional. A supranacionalidade se define pela autonomia relativa das instituições intergovernamentais e cessão de soberania das partes envolvidas. Os representantes de vários dos Estados participantes são persuadidos a transferir suas expectativas e lealdades para um novo centro, que exerce jurisdição sobre os Estados-membros. Inversamente, uma organização intergovernamental depende dos Estados participantes, não consistindo em autoridade acima dos Estados soberanos. Deste modo, as negociações visam a um mínimo comum entre os Estados.

Empregando os conceitos anteriores, os neo-funcionalistas defendem que os níveis altos de interdependência estabelecem o ritmo de um processo contínuo de cooperação que leva à integração política. O caráter de supranacionalidade é entendido como meio mais efetivo para resolver problemas comuns. O processo de integração inicia-se pelas questões técnicas e menos contraditórias, conduzindo para redefinição do grupo em torno da unidade regional. Quando preparado, tal grupo aprofundaria o processo de integração, através da pressão de determinados grupos de interesse da opinião pública, e da socialização da elite. Por fim, a integração tornar-se-ia autosustentada, já que os passos iniciais da integração demandam mais integração (BRAILLARD, 1990).

Desenvolvendo e incorporando os estudos da geração anterior, a corrente teórica neo-funcional confirmou a importância das elites na integração regional, proporcionando grande contribuição teórica ao estudo.

Segundo Ernst Haas (1963), as elites desempenham papel indispensável no desenvolvimento de qualquer processo integrativo. Dentro da sua concepção, o autor defende tanto a ampliação vertical das elites em cada unidade política, diminuindo a rígida estratificação social, quanto os contatos horizontais entre elites de todas as unidades políticas.

Dentro dessa linha, o processo de integração regional é compreendido como um processo quando os atores políticos de uma sociedade desviassem as suas expectativas de benefícios e interesses próprios do Estado nacional para uma instituição de maior escala. Ou seja, o processo de integração regional se sucederia com a transferência de lealdade dos atores políticos para um centro de poder mais amplo, resultado de certo grau de satisfação das elites com o novo centro político (HAAS, 1963).

250

O decurso da transferência de lealdade ocorreria de forma gradual, partindo de uma elite específica interessada na integração para os demais grupos, caracterizando-se como *spillover*. Esse fenômeno, conceito fundamental para teoria neofuncionalista, consiste no transbordamento do processo para a sociedade, a partir de um núcleo funcional. Esse núcleo, constituído pelos governos e burocracias especializadas, amplia o processo de integração ao passar para as elites dominantes e representantes políticos uma percepção positiva da integração (HAAS, 1963).

Do seu ponto de partida, a iniciativa burocrático-estatal, o processo de *spillover* espalha-se em direção à sociedade, gerando uma dinâmica de reações, demandas e respostas. O seu alastramento mobiliza grupos de interesses distintos, que buscam formas autônomas e satisfatórias para intervir e participar do processo integrativo.

Face ao aumento de interesse nos grupos organizados, o *spillover*, segundo os neofuncionalistas, pressionaria pela criação de uma burocracia, preferencialmente de caráter supranacional. Tal burocracia estaria voltada para administrar as questões referentes à integração, ganhando uma dinâmica própria, e tornando-se cada vez menos dependente da vontade política dos governos. Por conseguinte, seria provocado o declínio do papel do Estado frente às instituições centrais (HAAS, 1963).

O fenômeno conhecido como *spillover* ganha dinamismo quando o seu núcleo funcional - constituído por governos, burocracias especializadas e elites as quais iniciam as negociações da integração regional - atrai apoio e amplia o processo, ao provocar nos representantes políticos e nas elites a percepção positiva do processo. Por conseguinte, esses atores, ao perceberem a superação dos benefícios face aos custos integracionistas, tentariam influenciar as instituições centrais a favor do processo. Em seguida os grupos, antes indiferentes e contrários ao processo, passariam a defendê-lo, gerando mais expectativas e demandas favoráveis à integração. Finalmente, o processo seria consagrado quando os governos fossem capazes de garantir a continuidade dos benefícios para todos os interessados que formam a base do processo (HAAS, 1963).

Haas expôs quatro motivações básicas para a regionalização, que coincidiram com os estímulos para formação da integração europeia:

- a. promoção da segurança em determinada região, com defesa conjunta contra uma ameaça comum;
- b. promoção da cooperação para o desenvolvimento econômico e maximização do bem-estar geral;
- c. meio de controle de uma nação mais forte sobre as políticas de seus aliados menores;
- d. desejo comum de constituir a unificação das comunidades nacionais, em uma entidade mais ampla, com capacidade supranacional (Haas, 1963).

A inovação relevante de Haas, ao desvelar essas quatro motivações, demonstrou que aos demais processos de integração regional cabiam outros objetivos e interesses, como acontecem nos blocos estudados neste trabalho. Os projetos de integração da América Latina resultaram de propósitos econômicos e cooperativos no marco do regionalismo aberto.

Entretanto a experiência empírica, inclusive dos próprios processos de integração da América Latina, limitou-se ao intergovernamentalismo, não atendendo à supranacionalidade, e tampouco comprovando premissas importantes dessas teorias percussoras da integração regional, como a automaticidade do processo de *spillover* de Haas, a consecução das etapas de integração propostas por Etzioni e a difusão intensa de valores conforme dito por Deutsch. Por outro lado, essas concepções apresentaram as primeiras definições desse tema, auxiliaram no entendimento da formação e da dinâmica interna dos blocos, bem como corroboraram para análises posteriores.

Portanto, face à restrição das teorias clássicas e com o crescimento do regionalismo em outros continentes, como nas Américas e na Ásia, e das organizações multilaterais, novas concepções surgiram para explicar essas organizações, principalmente correntes teóricas dentro da grande abordagem comunitária das Relações Internacionais. Não obstante, são teorias que não concebem a cessão de soberania dos países envolvidos na integração, opondo-se ao modelo supranacional, defendido pelos teóricos anteriores, sendo também limitadas para explicar o aprofundamento da integração, como acontece atualmente na União Europeia.

Dentro da abordagem comunitária e bastante utilizada no estudo da integração regional, a teoria institucionalista analisa a relação entre as instituições internacionais e as políticas estatais. Esta corrente teórica defende que as instituições internacionais podem influenciar as ações dos Estados, bem como estimulá-los no sentido da cooperação internacional entre os atores racionais, ao reduzir incertezas e os custos de transação, criando condições para os Estados colaborarem em benefício mútuo, reforçando a reciprocidade (FAWCETT; HURRELL, 1995).

Essa abordagem entende que, nos processos de integração regional, diversas comunidades participam devido à formação de um quadro institucional de interesse dos participantes, mas cada qual manteria certo grau de autonomia. Criam-se normas, regras e instituições porque elas facilitam os Estados na resolução de questões comuns, proporcionando e ampliando o bem-estar coletivo (KEOHANE, 1989).

A teoria institucionalista defende que, não somente as instituições influenciam o comportamento dos Estados, mas também caminho inverso, as instituições e seu desenvolvimento são resultados do comportamento desses. Para Robert Keohane (1989), os Estados criam as organizações para alcançarem determinados objetivos específicos. Ao se confrontarem com dilemas de coordenação e colaboração nas situações de interdependência, os Estados sentem a necessidade de instituições internacionais que lhes permitam atingir objetivos por meio de ação coletiva limitada.

Apesar da objetividade nos seus argumentos e da sua aplicabilidade abrangente, a teoria institucionalista interpreta de forma coerente os blocos regionais na América Latina principalmente, ao enfatizar a interdependência e a cooperação como forças motrizes das instituições. Contudo, tal estudo não se aprofundou no entendimento do dinamismo

interno desses processos, tampouco examinou o papel dos fatores domésticos na integração regional.

252

A concepção liberal intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1991) defende o fenômeno da integração regional como um regime intergovernamental, criado para administrar a interdependência econômica, utilizando como forma de controle a coordenação política, negociada entre seus participantes. Sob essa abordagem, o Estado continua sendo o ator central, cujas decisões e preferências são influenciadas pelas pressões organizadas das coalizões internas formadas pelas elites.

Embora constitua uma análise voltada ao estudo da política externa e da formação da preferência dos Estados, a abordagem de Moravcsik (1991) é aplicável ao exame dos blocos da América Latina, pois não pressupõe a supranacionalidade, ao mesmo tempo em que admite a interdependência, a cooperação e os ganhos recíprocos. Além disso, defende e discute como os atores domésticos exercem influência na política externa dos seus respectivos Estados, tópico a ser explorado na próxima parte desse trabalho.

Elites políticas, política externa e integração regional

Uma ampla literatura reconhece o entrelaçamento entre política doméstica e política internacional dos Estados (ROSENAU, 1969; PUTNAM, 2010). O desenvolvimento dos estudos na área de política comparada e relações internacionais admitem constantemente o entrelaçamento entre o plano externo e interno. Da mesma forma, aumentaram estudos empíricos que evidenciam a relação intensa entre as atitudes das elites políticas no plano doméstico e na política externa (RATHBUN, 2007).

Essa parte do trabalho preconiza a importância das elites na construção e no desenvolvimento dos processos de integração regional, apresentando também as concepções teóricas que estudam a participação dos atores internos na formulação da política externa, pois concomitante ao Poder Executivo e aos arranjos institucionais, uma série de atores, partidos políticos, empresários, atores sociais, grupos de interesse e legisladores atuam e influenciam a formulação da política externa (PUTNAM, 2010). A síntese consolidada no final deste capítulo demonstra a importância destes atores por cada teórico analisado, sejam estudos de política ou integração regional.

Desde o primeiro estudo teórico sobre processos de integração regional, realizado por David Mitrany (1948), verificar síntese adiante, as elites políticas detêm relevância nessas instituições internacionais. Karl Deutsch (1986) colocou como condição fundamental para a evolução desses processos, o aumento das elites políticas, interessadas no desenvolvimento das comunidades de segurança.

As condições essenciais para o desenvolvimento de uma comunidade unificada, quando perseguidas, conduziriam o grupo de territórios rumo à unificação exitosa e coesa. Entre as principais condicionantes estão o aumento das elites políticas, a compatibilidade mútua dos principais valores entre tais elites, o aumento das capacidades políticas e administrativas, a mobilidade das pessoas entre as elites e a grande possibilidade de previsão recíproca de comportamento. Por fim, a coesão entre os membros de uma integração seria verificada quando esses tivessem condições de enfrentar tensões e pressões, resistindo a rupturas. Quanto maior fosse a pressão na qual poderia sobreviver um esquema integrado, maior seria seu grau de coesão.

O mesmo autor, ao estudar a formação dessas comunidades de segurança, analisou a formação da opinião pública dentro de tais comunidades, onde as elites ocupam papel

relevante. Nos seus estudos, seria essencial o compartilhamento de valores dentre toda a comunidade, o qual deveria ser iniciado pelas elites. A formação da opinião pública seria como cascata, constituída por cinco níveis: as elites econômicas e sociais ocupam o início; o segundo nível é composto pelas elites políticas e governamentais que é seguido pelas redes de comunicação de massa, as quais transmitem e difundem as mensagens originadas nos outros níveis; o quarto nível é composto de “líderes de opinião”, representando uma pequena parcela da população; e, por fim encontra-se a massa. Nesse esquema, cada nível funciona como filtro de informação cujo resultado, diferença entre o primeiro e o último nível, é o grau de estruturação e sofisticação das opiniões e percepções. Esse modelo demonstrou também que os níveis não são homogêneos e no seu interior localizam-se interesses discordantes. Portanto, nas sociedades democráticas, existem diversos grupos com capacidades distintas e canais específicos de influência no sistema político e na integração regional (Deutsch, 1986).

Da mesma forma, para Amitai Etzioni (1968) as elites políticas são os principais atores de uma comunidade política, conforme exposto na síntese adiante. O teórico, ao propor os estágios da evolução de uma integração, responsabilizou as elites por conduzir as etapas de integração.

Portanto, funcionalistas e neofuncionalistas enfatizaram o papel dos partidos políticos, dos grupos de interesse e das elites políticas, como atores fundamentais para apoiar ou se opor ao processo de integração. Esse argumento foi desenvolvido nos estudos de Ernst Haas (1963), exposto também no quadro sintético deste trabalho. Para Haas, a democracia interna seria um requisito prévio para a integração regional, da mesma forma que os vínculos internacionais estreitos entre partidos políticos, associações profissionais, sindicatos laborais, organizações religiosas e outras instituições semelhantes, seriam essenciais para a integração regional mais ampla (HAAS, 1963). As condições relacionadas à democracia e ao pluralismo na moderna sociedade ocidental aparecem como elemento crucial no processo de integração regional defendido pelo autor.

Geralmente, quando uma elite política relevante adota e realiza uma prática relacionada à integração assumindo sua defesa, mesmo que inicialmente limitada a círculos filosóficos ou literários, a integração adquire um impulso próprio de desenvolvimento. A materialização dos valores compartilhados consiste nos interesses comuns a serem sempre perseguidos pelas elites. A integração prospera quando seus dirigentes, ao perseguirem esses valores materializados, não dão grande importância à integração em si mesma, mas a concebem simplesmente, como um meio para alcançar outros fins desejados mais diretamente.

Entretanto, algumas expectativas iniciais das elites devem ser satisfeitas para se alcançar o objetivo de integração regional. Inclusive, os atores componentes do núcleo funcional deveriam “persuadir” as elites vacilantes para se identificarem com a união, solucionar motivos que possam ocasionar divisão entre elas, fortalecer e fomentar as aspirações comuns, velando para que processo de integração se desenvolva sem desapontar as expectativas e os compromissos iniciais (HAAS, 1966).

No decurso do *spillover*, elites diversas ocupam as primeiras camadas responsáveis pelo alastramento da integração para as camadas inferiores, atingindo, por fim, a camada da sociedade em geral, ou das massas. Portanto, os estudos de Ernst Haas aproximam-se da concepção Elitista Pluralista. Ainda assim, a concepção *neo-elitista* também pode ser associada a esse mesmo autor, o qual defende a existência das elites concomitantemente à participação da base da sociedade, ou seja, das massas, no processo final de *spillover*.

Em resumo, os teóricos neofuncionalistas defendem como condição ao aprofundamento do processo de integração o envolvimento e o interesse constantes de determinados grupos, principalmente, das elites nessa seara. Portanto, essas definições clássicas corroboram a importância do objeto de estudo, sendo o ponto de partida para análise de relação dessas duas variáveis, conforme salientado na síntese a seguir.

254

Além dos teóricos funcionalistas e neofuncionalistas que apontam a relevância das elites na integração regional, Matthew Gabel, através de sua avaliação empírica, analisou o papel desses atores no processo de negociação da integração europeia (1998), o que também está exposto no quadro sintético. Primeiro, sua análise constatou que quando as elites alcançaram consenso em uma questão política, o apoio e a consciência política de toda sociedade em torno do projeto comum europeu aumentaram significativamente. Assim, a análise de Gabel (2007) focou nos efeitos possíveis dos interesses e do consenso entre elites sobre a integração regional. Quando as elites enviaram mensagens consistentes e positivas sobre a integração, a sociedade expressou atitudes favoráveis à integração. Diferente disso, a população exposta a um conjunto heterogêneo de mensagens das elites, não demonstrou apoio maciço ao projeto integrativo. Mais que isso, o apoio à integração diminuiu na medida em que o consenso entre as elites enfraqueceu. Portanto, mensagens desfavoráveis sobre a integração europeia, reduziram o apoio público para a integração regional - premissa para o êxito desse processo, defendida pelo neofuncionalismo.

Por sua vez, as elites formadas no cerne da integração obtiveram maior apoio público durante o seu desenrolar. *A priori*, os cidadãos continuarão apoiando ou se opondo ao processo de integração conforme seus valores políticos e cognitivos. Caberia às novas elites formadas no seio da integração, convencer a opinião pública dos aspectos positivos da integração, transformando os impactos econômicos desse projeto (GABEL, 1998).

A estratégia do estudo de Gabel (2007) foi importante para entender a representação e os efeitos da comunicação das elites nas democracias contemporâneas. Segundo o estudo do autor, o efeito do consenso entre as elites sobre as opiniões das massas é, em princípio, aplicável ao amplo conjunto de políticas nas instituições em que configuram a competição entre elites. Dessa forma, a variação nas instituições políticas é resultado das opiniões, concordâncias e divergências das elites através das suas diferentes formas de comunicação.

Os cidadãos seguem conselhos de algumas elites como os políticos, os jornalistas e os dirigentes sociais, os quais proporcionam aos cidadãos informações de como a política pode influenciar o cotidiano e o bem-estar da população. Os cidadãos acessam essas informações através da comunicação dos grupos de interesses, pela qual esses grupos condensam assuntos complicados em mensagens simples para o entendimento de qualquer cidadão. Ao usar esses atalhos de informação, os cidadãos menos informados podem adotar atitudes políticas que refletem os seus interesses (GABEL, 2007). Por esse motivo, alguns estudiosos afirmam que a dependência das informações das elites torna irrelevante a opinião pública. Se os cidadãos simplesmente ecoarem os pareceres da elite esclarecida, a opinião pública se torna sem sentido para a formulação de políticas, já que é endógena às opiniões das elites que formulam a política.

De bastante valia ao debate teórico deste estudo, os resultados da investigação empírica de Gabel (2007) identificaram os efeitos das opiniões das elites na formação da opinião pública, e demonstram a influência da opinião e do consenso entre as elites no fortalecimento e na formulação das políticas da integração europeia.

Mostrada a importância das elites na formação e para progresso da integração regional, e comprovado que o consenso e apoio das elites são essenciais para fomentar os processos de integração, a discussão deste trabalho segue com a análise de alguns teóricos de relações internacionais os quais expõem a importância dos atores domésticos, entre eles as elites, para a formulação da política externa, da qual dependem os próprios blocos regionais.

255

Os teóricos analisados a seguir apresentam concepções que se interagem e se complementam na investigação desse objeto. Embora por diferentes prismas, são análises coerentes que ajudam entender os atores domésticos, as preferências nacionais e sua relação com a política externa.

Gabriel Almond (1950) apresentou um esquema explicando a multiplicidade de influências no processo de tomada de decisão na política externa, cujas ideias principais podem ser verificadas no quadro sintético deste trabalho. De forma semelhante ao esquema de Ernst Haas, o centro é formado pela liderança composta das elites governamentais e burocráticas, as quais atuam diretamente nas negociações e tomam decisões. Ao redor desse núcleo, o outro círculo é formado pelas elites envolvidas na política externa e formadoras de opinião. No círculo seguinte está o público interessado, mas que não é ativo nessas questões. Por fim, na parte de fora está a massa alheia às questões internacionais, exceto em momentos em que os assuntos internacionais causem muita repercussão. No caso dos processos de integração em estudo, o círculo central é constituído pelos órgãos governamentais nacionais, responsáveis pela instituição dos projetos; ao redor deles, estão as elites econômicas, partidos políticos e grupos sociais diretamente envolvidos e afetados pela integração (VIGEVANI; MARIANO, 1999).

Para Andrew Moravcsik (1994), da Teoria Liberal Intergovernamentalista, os Estados agem racionalmente baseados na preferência nacional ao combinar seus interesses, as pressões externas e internas advindas, inclusive das elites interessadas. Ideia também reforçada na síntese adiante. As pressões nacionais incidem sobre a formulação da política externa conforme o processo histórico da relação Estado/Sociedade. O papel relevante às elites por essa concepção recai na influência que exercem sobre os tomadores de decisão dos Estados. Ao mesmo tempo, esses atores atuam e se organizam no âmbito da integração regional, defendendo interesses próprios perante seus governos (VIGEVANI; VEIGA, 1996).

Robert Putnam (2010) avançou nos seus estudos ao propor um novo modelo teórico que discute a conexão entre o plano interno e internacional perante a atuação do Estado Nacional, análise destacada no quadro sintético. A proposta teórica do “jogo de dois níveis” defende que os representantes governamentais atuam atendendo às demandas das duas esferas. Assim, como as influências recíprocas entre questões domésticas e internacionais são abundantes, as análises dos jogos de dois níveis tentam responder e investigar essa ligação.

Para atender ambos os lados, os protagonistas desse jogo devem encontrar soluções interessantes para ambos. No plano nacional, as elites e os grupos domésticos defendem seus interesses, pressionando o governo por políticas que lhes correspondam, por sua vez os políticos ao almejar o poder, constituem coalizões entre elites e grupos de interesse. No nível internacional, os governos buscam satisfazer as pressões domésticas, minimizando as consequências adversas das negociações externas. Nenhum dos tabuleiros deve ser menosprezado pelos tomadores de decisão, pois a interdependência persiste nas relações

entre Estados, e cada liderança política atua simultaneamente em ambos os tabuleiros (PUTNAM, 2010).

256

Nessa lógica, a cooperação estatal depende da estrutura dos ganhos domésticos de cada parte (win-set), sendo esses fundamentais para ratificação interna do acordo. Quando os interesses internos são diversos e dissipados, é possível que a negociação externa contrária às demandas domésticas seja facilitada. Por outro lado, diante de coalizões e instituições domésticas fortalecidas e organizadas, a liderança sofre mais pressão e enfrenta maior dificuldade para ceder no plano internacional.

Como as preferências dos grupos domésticos geralmente são heterogêneas, bem como as elites são plurais, os acordos do tabuleiro internacional irão atingir desigualmente cada um dos grupos envolvidos, provocando reações diversas. Um programa de recuperação econômica coordenado internacionalmente poderia encontrar resistência doméstica por parte daqueles que discordam com o avanço do acordo (banqueiros), como aqueles que acreditam que o acordo seja limitado (sindicatos). Dessa forma, os representantes governamentais inseridos nessas situações, encaram distintos dilemas e oportunidades estratégicas, e lutam para conciliar os imperativos individuais, domésticos e internacionais.

Por sua vez, os poderes executivos exercem um papel especial na mediação das demandas internas e externas, porque estão expostos a essas esferas e sofrem pressões de ambos os lados. Não necessariamente esses atores apresentam coesão em todas as questões, ademais, o próprio negociador-chefe apresenta suas perspectivas e interesses políticos independentes, que podem divergir dos grupos e elites os quais representa.

Além dos dois tabuleiros em que atuam os representantes governamentais, o país é influenciado por mudança nos tabuleiros dos demais países, que podem favorecer ou dificultar a congruência de suas negociações. Portanto, os jogos de dois níveis trazem o desafio dos governos atenderem às demandas domésticas, sem afetar as externas, e vice-versa.

Os estudos de Robert Putnam aduzem concordância com o legado do teórico de James Rosenau (1969), o qual fundamentava que as políticas externa e doméstica não são distintas, nem separadas. A política externa, sendo proposital e ordenada, é configurada pelo sistema político doméstico e, em última instância, sofre pela penetração de agentes de outros sistemas - elites externas que atuam diretamente através de ações conjuntas com os membros da sociedade, tanto na distribuição de seus valores, como na mobilização de apoio para os seus fins. Portanto, Rosenau já havia previsto a influência praticada pelas elites em políticas externas alheias e a sua penetração em políticas domésticas de outros países.

Também coerente com os autores anteriores, Helen Milner (1997) elencou condições as quais influenciam a consecução de acordos internacionais:

- a) estrutura de preferências domésticas;
- b) instituições políticas domésticas;
- c) distribuição doméstica da informação.

Da mesma forma que Rosenau, a autora sustentou que os países não são unitários, uniformes e monolíticos. As preferências políticas domésticas configuram-se diversas

e conflitantes entre os grupos políticos e sociais, os quais interagem para obtenção do melhor resultado na maximização dos seus interesses. O conflito de interesses domésticos afeta diretamente o agente estatal, na formulação da cooperação internacional e no conteúdo dos acordos.

Em alguns acordos regionais, a política doméstica coordenada e coesa, mesmo que simplificada, torna a cooperação entre os países mais difícil, quando contrária a essa política externa (MILNER, 1997). Os líderes políticos negociam acordos com a intenção de obter aprovação junto aos legisladores, atores políticos, elites e eleitores. A ratificação depende de atores internos, os quais nem sempre são favoráveis ao tratado.

Formada pelas posições dos atores Executivo, Legislativo e grupos de interesse, a estrutura de preferências políticas domésticas caracteriza-se pela posição de cada ator, definida através dos seus interesses, e pelas preferências desses sujeitos, definidas a partir de um cálculo político estratégico, baseado inclusive na dimensão internacional.

Milner (1997) demonstrou que os acordos regionais podem se deparar com relevantes obstáculos domésticos devido às divisões internas do governo, da ausência de grupos e elites interessadas na sustentação da integração regional, além das próprias variações nas regras internas para ratificação de acordos. Tal argumento corrobora o conteúdo teórico anterior. Os atores políticos domésticos ao constituírem coesão contrária ao acordo internacional, ou mesmo quando estão divididos e são ausentes, dificultam o estabelecimento de determinada política externa.

Além da evidente relação entre os atores no plano doméstico e a política externa apontada nessa literatura, Brian Rathbun (2007) mostrou que embora haja dois núcleos de valores e hierarquias, as atitudes das elites são quase idênticas em ambas as esferas. Os estudos de Murray, Cowden, e Russett (1999 *apud* RATHBUN, 2007) confirmaram que as atitudes políticas das elites no plano internacional são definidas pela orientação política. Além disso, Rosenau (1969) comprovou que as elites identificadas como *liberais* segundo o viés político-ideológico, no plano doméstico, demonstram maior apoio para a cooperação internacional.

Anteriormente, Converse (1964) já havia mencionado a interdependência da participação das elites na política externa e doméstica. Esses atores planejam sua ação partindo de valores comuns compartilhados a partir dos prismas ideológicos aos quais pertencem. A partir do contínuo ideológico liberal-conservador, o autor definiu um padrão coeso e estável nas percepções das elites. Por conseguinte, os princípios fundamentais que os movem são manifestados igualmente nas duas esferas. Brian Rathbun (2007) reafirmou essa premissa ao defender que as políticas domésticas e externas estão entrelaçadas pelos valores fundamentais comuns, fazendo pouco sentido estudá-las em separado, independentemente do ponto de partida.

O estudo de todos esses autores é bastante amplo nesta temática, contudo, apresentam relação na variável desta análise: a importância das elites nos estudos dos processos de integração regional e da política externa. O quadro sintético a seguir é composto pelos principais argumentos teóricos expostos ao longo de todo este trabalho, sobretudo discutidos nesta última parte, a qual apresenta uma linha argumentativa confirmando a hipótese deste trabalho. São teóricos que se diferenciam pela abordagem de seus estudos e pelo período em que realizam suas análises (variável de tempo reforçada no quadro sintético adiante), mas que coincidem ao admitirem a importância da atuação e percepção

das elites, sobretudo elites políticas, em seu objeto de estudo, sejam os processos de integração regional ou análise de política externa. Como resultado da exposição deste quadro, é possível depreender que estes legados teóricos apresentam complementaridade e sobreposição no principal argumento deste trabalho, denotando também que esta lógica parece se perpetuar com o tempo, confirmando a viabilidade de empregar tais legados nos estudos contemporâneos.

Síntese Teórica - Elites Políticas na Integração Regional e Política Externa

Autores	Principais Argumentos Teóricos
Funcionalista <i>David Mitrany (1948)</i>	Elites políticas detêm relevância na integração regional
Neofuncionalistas	
<i>1.Karl Deutsch (1986)</i>	Elites ocupam posição especial na formação da opinião pública. A integração regional prevê o aumento das elites políticas. A compatibilidade mútua dos valores da integração entre as elites é uma exigência ao processo. Deve haver circulação de pessoas entre as elites da integração regional, para difusão dos principais valores.
<i>2.Amitai Etzioni (1968)</i>	As elites são responsáveis por conduzir as etapas de integração propostas pelo autor.
<i>3.Ernst Haas (1963)</i>	Vínculos internacionais estreitos entre as elites seriam essenciais para a integração regional mais ampla. A elite política ao assumir a defesa da integração impulsiona seu desenvolvimento. Elites ocupam o núcleo funcional e as primeiras camadas do spillover. São responsáveis por alastrar os valores e ganhos da integração às camadas inferiores
<i>Matthew Gabel (1997)</i>	Quando as elites alcançam consenso na defesa da integração europeia, o apoio e a consciência da sociedade aumentam. Quando os interesses das elites são divergentes e dispersos, o apoio da população ao projeto enfraquece. Novas elites criadas pela integração devem convencer a opinião pública dos aspectos positivos desse projeto.

<i>Gabriel Almond (1950)</i>	<p>O centro é composto pelas lideranças - elites governamentais e burocráticas - responsáveis pela integração.</p> <p>Em volta desse centro estão as elites envolvidas na política externa.</p>
<i>Andrew Moravicsck (1991)</i>	<p>Os Estados agem racionalmente baseados na preferência nacional formada, também, pelas elites interessadas.</p> <p>A importância das elites recai na influência que praticam sobre os tomadores de decisão dos Estados.</p>
<i>Robert Putnam (2008)</i>	<p>Jogo de dois níveis. No plano doméstico, o tabuleiro é constituído também pelas elites.</p> <p>As elites interferem na formulação da política externa, porque os Estados ao atuarem em dois níveis, agem de acordo os interesses domésticos, sobretudo quando estes são fortes e coesos.</p> <p>No plano nacional, elites e grupos domésticos defendem seus interesses, pressionando o governo por políticas ao seu favor. Já os políticos, almejando o poder, formalizam coalizões entre elites e grupos de interesse.</p> <p>As próprias elites governamentais também detêm interesses próprios e podem divergir dos interesses das demais elites.</p>
<i>Helen Milner (1997)</i>	<p>Entre as condições que influenciam a consecução de acordos internacionais, a estrutura de preferências domésticas é a primeira elencada.</p> <p>Líderes políticos negociam acordos internacionais junto aos legisladores, atores políticos e eleitores.</p> <p>Portanto, a ratificação desses acordos depende de atores políticos domésticos.</p> <p>O conflito de interesses domésticos atinge agente estatal, na formulação da cooperação internacional e no conteúdo dos acordos.</p> <p>Acordos regionais podem encontrar obstáculos domésticos devido às divisões internas do governo, da ausência de grupos e elites interessadas na sustentação da integração regional.</p>

<i>James Rosenau (1969)</i>	<p>Em última instância, as elites influenciam na política externa e doméstica de outros Estados.</p> <p>De acordo com sua orientação política, as elites tendem a apoiar determinadas políticas internacionais.</p> <p>Existe uma uniformidade na opinião das elites segundo a orientação política.</p>
<i>Philip Converse (1964)</i>	<p>A partir do contínuo ideológico liberal-conservador, o autor definiu um padrão coeso e estável nas percepções das elites.</p>
<i>Brian Rathbun (2007)</i>	<p>As políticas domésticas e externas estão entrelaçadas pelos valores fundamentais comuns.</p> <p>As elites atuam em ambos os cenários, movidas pelos mesmos valores ideológicos.</p>

Fonte: Elaboração nossa.

Considerações finais

Conforme a síntese anterior é possível afirmar que as teorias examinadas atribuem papel notório às elites, cada qual apontando especificidades na sua abordagem, confirmando a hipótese deste trabalho, que defende a importância destes atores em um processo de integração regional, assim como na formulação dos Estados na agenda de política externa.

As teorias de integração regional designam importância às elites, como principais atores e difusores dos valores da integração. São os responsáveis por sustentar e encaminhar os processos, além de compactuarem compromissos com os demais países. Ademais, quando as elites apresentam coesão e consenso entre seus interesses, convencem as camadas da população pela integração regional. Cabe também a elas gerar ganhos e novas expectativas às camadas mais baixas do processo.

Os teóricos de política externa reconhecem a influência desses atores na tomada de decisão dos Estados nessa esfera. Quanto maior for a convergência e a formalização dos seus interesses, mais as elites interferem na formulação da política externa do Estado. Além disso, as elites podem construir coalizões internacionais, a partir do entendimento de que podem influenciar nos planos domésticos e externos de outros Estados. Ademais, alguns teóricos apresentados acreditam que os valores político-ideológicos movem as elites igualmente nos dois cenários.

Os fundamentos de tais teorias são condizentes, mormente com os princípios do Elitismo Pluralista, ao entenderem que nos processos de integração as elites envolvidas são diversas, apresentam múltiplos interesses, podendo inclusive, resultar em divergências. Por outro lado, existe a formação de grupos de interesses convergentes, sendo que posicionamento desses atores é bastante determinado por grupos com os quais se identifica. Atuando nesses grupos, as lideranças catalisam as preferências existentes perante a construção da integração regional.

Todavia, dada à natureza plural das elites, nem sempre esses atores lograrão consenso e articulação para defender seus interesses e exercer influência na formulação da política externa. Pelo contrário, alguns segmentos das elites tensionam valores e objetivos divergentes nessa dinâmica. Da mesma forma, as elites são sensíveis aos acordos internacionais em diferentes maneiras, podendo apresentar razões múltiplas, de acordo com os seus valores, para se oporem a determinadas negociações.

Por outro lado, a coalizão entre as elites pode também acontecer no plano internacional, uma vez que as elites são movidas pelo prisma político-ideológico e formam alianças além das fronteiras, como acontece entre as elites sindicais em diferentes países. Além disso, os estudos apresentados verificaram estabilidade e constância no padrão das percepções das elites, fiéis aos valores fundamentais compartilhados entre elas.

Ainda que a capacidade de sustentar compromissos internacionais não dependa somente das preferências e interesses das elites, mas também da estrutura política e econômica na qual estão inseridas, os acordos regionais são vulneráveis às divisões governamentais, divergências e inexistência de elites que sustentem o processo. Muito embora, essas mesmas as elites movidas pelos seus valores, com suas percepções, reiteram seus interesses e realizam suas escolhas alterando as estruturas domésticas e externas nas quais se situam, formando uma via de mão dupla.

O estudo das elites é uma constante na ciência política, sendo incorporada gradativamente nos estudos das relações internacionais. Por sua vez, embora a literatura de integração regional analisada seja referência, carecem estudos amplos que possam ser aplicados aos diferentes processos integrativos e suas variáveis, bem como dedicados a entender participação das elites na Política Externa na região.

À luz da revisão teórica realizada, conhecer os valores e percepções desses atores, incluindo a orientação política e ideológica, bem como entender as elites como formam coalizões e alianças no plano doméstico e internacional em busca dos seus interesses, objetivos e ganhos é fundamental para compreender a atuação das elites na integração regional e o andamento destes processos.

(Recebido para publicação em fevereiro de 2015)

(Reapresentado em julho de 2015)

(Aprovado para publicação em junho de 2015)

Cite este artigo

BRESSAN, Regiane Nitsch. Elites políticas, integração regional e política externa. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e)anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol. 6 | N. 1, pp. 228-253, dezembro 2015. Disponível em: <http://revistaestudospoliticos.com/>.

Referências bibliográficas

ARON, Raymond. As etapas do pensamento sociológico. São Paulo: Martins Fontes; Brasília: Ed. UNB, 1987.

BACHRACH, Peter. The theory of democratic elitism: a critique. New York: University Press of America, 1980.

- BOBBIO, Norberto. Teoria das Elites. In: BOBBIO, N.; MATTUECCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Ed. UNB, 1992. 262
- BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- BURNHAM, James. Los maquiavelistas: defensores de la libertad (Maquiavelo, Mosca, Sorel, Michels, Pareto). Buenos Aires: Olcese Editores, 1986.
- BURNHAM, James. The Managerial Revolution. New York: The John Day Company, Inc., 1941.
- CONVERSE, Philip. The Nature of Belief System in Mass Public. In: APTER, David (Org.) Ideology and Discontent. New York: Free Press, 1964.
- DAHL, Robert. Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, Robert. Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven CT: Yale U.P., 1961.
- DEUTSCH, Karl. Análise das Relações Internacionais. Brasília: Editora UnB, 1982.
- DEUTSCH, Karl. Integración y formación de comunidades políticas. análisis sociológico de experiencias históricas. Buenos Aires: BID/INTAL, 1986.
- ETZIONI, Amitai. The Active Society. A Theory of Societal and Political Processes. New York, The Free Press, 1968, p. 554-556.
- FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. Regionalism in world politics. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- GABEL, Matthew. Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables. American Journal of Political Science, vol 51, n 4, p 1013-1028, oct. 2007.
- GABEL, Matthew. Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories. The Journal of Politics, vol 60, n 2, p 333-354, may. 1998.
- HAAS, Ernest. Sindicatos supranacionais. In: HAAS, Ernest. Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea. Buenos Aires: INTAL, 1966.
- HAAS, Ernest. "El Reto del Regionalismo". In: HOFFMAN, Stanley (ed.). Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales. Madrid: Editora Tecnos, 1963.
- KEOHANE, Robert O. 1989. International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory. Cambridge: Westview.
- LASSWELL, Harold D. Politics. Who Gets What, When, How? New York: Peter Smith, 1950.
- LASSWELL, Harold D.; KAPLAN, Abraham. Poder e Sociedade. Brasília: Editora da UnB, 1998.

- LIPSET, Seymour Martin. *Political Man: the Social Bases of Politics*. New York: Doubleday e Company, INC, 1960. 263
- MICHELS, Robert. *Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna*. Lisboa: Edições Antígona, 2001.
- MILLS, Charles Wright. *A elite do poder*. 4 ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1975.
- MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press. 1997.
- MITRANY, David. The functional approach to world organization. In: *International Affairs*, 24, 1948.
- MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. In BULMER, Simon e ANDREW, Scott. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization*, vol.45, nº 1, winter, 1991.
- MOSCA, Gaetano. *The Ruling Class: Elementi di Scienza Política*. New York: McGraw-Hill, 1939.
- O'DONNELL, Guillermo. *Democracia delegativa?* In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 31, p.25-40, 1991.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.
- PARETO, Vilfredo. *The Mind and Society*. New York: Harcourt Brace, 1935.
- PERISSIOTTI, Renato. *As elites políticas: questões de teoria e método*. Curitiba: Ibpex, 2009.
- PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 36, n. 18, p.147-174, jun. 2010.
- PUTNAM, Robert. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey: Prentice Hall, 1976.
- RATHBUN, Brian C. Hierarchy and community at home and abroad: evidence of a common structure of domestic and foreign policy beliefs in american elites. In: *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 51, n 3, p. 379-407, jun. 2007.
- ROSENAU, James N. (Ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free, 1969.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistema Partidários*. Zahar Ed.: São Paulo, 1982.

- SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. 264
- VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: IBRI, 2002.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina L. Pasquariello; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. "Democracia e atores políticos no Mercosul". In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo de Almeida (Org.). O Mercosul no limiar do século XXI. São Paulo: Cortez/Clacso, 2000 (328p.), p. 250-285.
- VIGEVANI, Tullo; VEIGA, João Paulo. Mercosul: Interesses e Mobilização Social. In: ZYLBERSTAJN, Hélio (et. al.). Processos de Integração Regional e a Sociedade. O sindicalismo na Argentina, Brasil, México e Venezuela. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.