

# Provisão de Bens Públicos globais: o comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas agendas de segurança e meio-ambiente

## Provision of Global Public Goods: the behavior of Brazil, India and South Africa on the agendas of security and environment

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves\*  
Taiane Las Casas Campos\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. 2014 [p. 3 a 10]

### 1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX observamos a crescente institucionalização das relações entre os Estados, materializada em negociações multilaterais e a maior projeção de um grupo de Estados que, entre outros atributos, se diferenciam pelo grau de engajamento e por suas capacidades em influir nessas negociações. A proeminência de três desses atores chama particular atenção, são eles Brasil, Índia e a África do Sul.

Esse artigo é norteado pela possibilidade de analisarmos como esses Estados, definidos como potências médias, se comportam nas negociações de diferentes agendas no sistema internacional. Especificamente, analisamos suas contribuições na provisão de bens coletivos por meio de ações multilaterais em instituições internacionais. Pesquisamos o comportamento destes nas agendas de segurança e meio ambiente. As categorias analíticas utilizadas derivam de Orenstein (1998) e dizem respeito à aplicação de etapas e personagens da ação coletiva para o estudo de Estados no sistema internacional.

O artigo está dividido em duas seções além dessa introdução e das conclusões. Na primeira parte, apresentamos as proposições de Orenstein (1998) quanto aos personagens da ação coletiva, transpondo suas contribuições do campo da política doméstica para a arena internacional. Na segunda seção, apresentamos os dados da pesquisa empírica, bem como buscamos enquadrar os países da amostra nas categorias de Orenstein em cada uma das duas agendas pesquisadas (segurança e meio ambiente).

A atuação dos estados é pautada por interesses, que são diferenciados em cada agenda em negociação e para cada país. Para um grupo de países, os chamados emergentes ou *middle powers*, esses interesses definem estratégias, que configuram um “comportamento multifacetado”, sendo, que, da mesma forma que buscam remodelar o sistema internacional são, também “caronas” que se beneficiam de bens públicos sem assumir o custo de prove-los (LIMA,1986). Isso se deve às pressões do nível sistêmico e aos “desequilíbrios de seus recursos de poder, gerando capacidades e vulnerabilidades variadas de acordo com o campo de ação” (SENNES, 1998 P. 401).

\* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.  
(pascoalgoncalves@gmail.com).

\*\* Doutora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS.  
(lascasas@pucminas.br).

Nossa proposição é, conforme propõe Lima (1986), a de que a análise desses países deve ter uma perspectiva comportamental, pautada em seus interesses no provimento de diferentes bens públicos, o que é determinado, em última instância, por suas “capacidades e vulnerabilidades”, sendo que essas se diferenciam em cada agenda internacional. As capacidades e vulnerabilidades vão determinar os benefícios obtidos com a provisão dos bens públicos e seus interesses em arcar com os custos, o que acaba por estabelecer a condição de *free-rider* em algumas agendas e de provedor do bem em outras.

## 2. Padrões de Comportamento: as categorias de análise

Analizamos nesse artigo o comportamento desses países nas diferentes agendas internacionais tendo como referência as proposições de Orestein (1998) para a produção de bens públicos. O autor não tratou de bens públicos internacionais, onde prevalece a anarquia, mas a ampliação de seu escopo analítico para esse campo pode ser uma importante contribuição para os estudos na esfera internacional.

O autor propõe dividir em três fases a ação coletiva, que informam as escolhas dos atores, a saber: 1. decisão: projeto do bem coletivo – determina as alternativas existentes para superação do mal coletivo e seleciona a de maior eficiência. 2. execução: produção do bem coletivo a partir da adesão ao projeto concebido anteriormente. 3. usufruto: consumo do bem coletivo pelos elementos do grupo pertinente. “O usufruto esperado reflete em que grau supõe-se possível reduzir o mal coletivo (utilidade do bem coletivo) e portanto é crucial na determinação da decisão individual de participar ou não da ação coletiva” (ORENSTEIN, 1998, p. 105). Como se trata de bem coletivo, caracterizado pela não exclusão, todos participarão do usufruto, por definição.

Orenstein (1998) sugere, ainda, três tipos de personagens da ação coletiva: a elite de referência, os imitadores, e os *free-riders*.

A elite de referência é o conceito que identifica os iniciadores da ação coletiva. Podem estar interessados apenas no usufruto de determinado bem e, por isso, se dispõem a cooperar para superar o mal coletivo, mas podem estar associando à provisão de um bem coletivo um ganho privado. Nesses casos podemos ter elites rivais o que pode gerar competição entre elas, o que ocorre quando há projetos em competição no processo decisório seja em função da possibilidade de melhorar ganhos individuais de grupo, seja em função do apoio dos imitadores o que também pode redundar em ganhos privados para o grupo. A participação individual nesse grupo é relevante e a capacidade da elite gerar propostas adequadas e eficientes pode estimular a participação. Esses indivíduos estimam uma taxa de retorno menor do que a sua contribuição individual e uma pouca confiança na provisão do bem (risco). A elite de referência se dispõe a arcar com os custos de organização do grupo e, neste sentido, o líder atua como empresário político e provavelmente terá ganhos adicionais.

Os imitadores são os indivíduos que resolvem cooperar na construção do bem coletivo proposto pela elite de referência. O argumento básico do autor é que uma estratégia bem sucedida tenderá a ser imitada, o que pode levar ao problema de haver “congestionamento” de participação em determinadas circunstâncias. O imitador economiza esforço – o que indica alguma dose de oportunismo na sua conduta. O número de imitadores tem de ser suficiente para a provisão do bem.

Por fim, os caronas somente usufruem do bem e estimam uma taxa de retorno maior do que sua contribuição individual para a provisão do bem público.

Orenstein (1998) não é um autor de relações internacionais e isso implica que utilizaremos um modelo desenvolvido para atores políticos individuais (indivíduos, de fato), que interagem em um ambiente legal doméstico, para o estudo de atores políticos coletivos (Estados) que atuam em um ambiente internacional anárquico. Tal transposição de objeto do modelo original de Orenstein é possível se considerarmos que os Estados são atores

unitários e racionais. Essa racionalidade não estabelece um padrão uniforme de comportamento, ao contrário, possibilita que cada Estado busque maximizar seus ganhos e o faça a partir de diferentes interesses e estratégias em cada *issue area* no sistema internacional.

### 3. O comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas negociações multilaterais

#### Agenda de Segurança

O comportamento dos países na agenda de segurança se baseou em suas participações em missões de paz (*peace keeping operations* – PKO) realizadas no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Para a análise dessa agenda, utilizamos três variáveis, a saber, a votação no CSNU, o envio de tropas e a liderança nas missões<sup>1</sup>. No período pesquisado, entre 1991 e 2008, foram estabelecidas, pelas Nações Unidas, um total de 44 (quarenta e quatro) missões de paz (PKOs).

Apresentamos na tabela 1 a participação dos países no que consideramos, nessa pesquisa, as etapas da provisão do bem público “segurança internacional”. Quando o país vota pelo envio de uma missão de paz, ele está participando da fase de decisão do provimento do bem público. A fase de implementação se consubstancia na participação da missão de paz com o envio de tropas. O país que lidera uma missão indica grande compromisso com sua implementação.

Tabela 1  
Atuação dos países nas missões de paz das Nações Unidas

País	Votou pelo envio da missão	Participou da missão com envio de tropas	Liderou a missão
África do Sul	2	4	2
Brasil	16	24	4
Índia	9	26	7

Fonte: Dados da pesquisa

#### Votação no CSNU

O Brasil, juntamente com o Japão, foi o país que mais esteve presente no CSNU como membro não permanente, num total de dez vezes<sup>2</sup>. No período referente à nossa pesquisa, o Brasil cumpriu três mandatos no Conselho e votou o estabelecimento de dezesseis missões de paz.

Com apenas um mandato no período pesquisado, a participação indiana no CSNU ficou restrita ao biênio 1991/1992, mas mesmo assim participou da votação de nove resoluções que estabeleceram missões de paz. O longo período afastado do Conselho de Segurança parece indicar que a Índia não tem se esforçado em participar das decisões.

1 Os dados foram coletados a partir de pesquisa no sítio de operações de paz da ONU (*UN Peacekeeping*), especificamente nas sessões de “*Current operations*” e “*Past Operatios*”. A participação e a liderança nas missões foram tomadas exclusivamente da seção “*facts and figures*”. A votação foi tomada a partir da participação de cada país no CSNU e pelas votações das resoluções que estabeleceram as missões de paz em questão no site da Unbisnet.

2 Considerando aqui o mandato do Brasil referente ao biênio 2010/2011 e o mandato japonês nos anos de 2009/2010. Fonte: UN.

A África do Sul cumpriu somente um mandato como membro não permanente do CSNU no biênio 2007/2008. Entretanto, como em 2008 não foi estabelecida nenhuma missão de paz, a participação sul-africana aparece de forma ainda mais tímida que a indiana uma vez que esteve presente na votação de somente duas resoluções que estabeleceram missões de paz.

### *Envio de Tropas*

O Brasil participou de 24 (vinte e quatro) e a Índia de 26 das 44 (quarenta e quatro) operações de paz no período pesquisado. A África do Sul participou somente de quatro missões em todo o período.

Apesar de a Índia ter participado de duas missões a mais que o Brasil no período com o envio de pessoal militar ou policial, salientamos que a pesquisa apresentada não inclui questões relativas ao número total de pessoal enviado na missão ou o total que esse pessoal representou no quadro geral da missão. Consideramos, assim, somente a intenção política do país em participar da missão.

### *Liderança nas missões de paz*

O comportamento do Brasil referente à liderança de operações difere em larga medida daquele observado na votação e participação das missões. O Brasil liderou somente quatro missões no período. A Índia, por outro lado, é dos três o país que mais liderou missões no período, em um total de sete e a África do Sul somente duas. Conjuntamente, vemos que esses países lideraram 13 (treze) missões em quarenta e quatro, o que representa a significativa cifra de 30% do total de missões estabelecidas no período.

Tendo em mente todos esses quesitos e as etapas de decisão, implementação e usufruto no estabelecimento de um bem coletivo, o Brasil, com sua disposição em estar mais presente no CSNU e um grau elevado de envolvimento na implementação das missões de paz, pode ser entendido, à luz da classificação de Orenstein, com *elite de referência*. O país possui grande engajamento no processo decisório – como membro não permanente do CSNU – e participa também do processo de implementação – envio de pessoal militar e policial – e, por definição, do usufruto do bem coletivo resultante da ação multilateral em prol da segurança internacional.

Diferentemente, a Índia apresenta um afastamento de Conselho de Segurança como membro não permanente, e, por conseguinte, do meio onde ocorre o processo de tomada de decisão. Desta maneira, e levando em consideração a performance indiana na implementação das missões de paz, entendemos a Índia como *imitador*, ou seja, aquele ator que não participa da decisão, mas está presente na implementação e no usufruto, por definição.

Finalmente, o comportamento da África do Sul pode ser dividido em duas fases: 1 – de 1991 a 1998, quando esteve ausente da agenda; 2 – de 1999 a 2008, quando apresenta maior participação. Na primeira, que sucede o fim do regime do *Apartheid* (1991 a 1998), a África do Sul apresentou o comportamento típico de *free-rider*, uma vez que não contribuiu para a produção do bem, mas acaba por beneficiar-se dele. Entretanto, a partir do ano de 1999, o país passa a integrar a MONUC, na República Democrática do Congo naquele ano, e, no ano seguinte, ingressa também na *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE), na Etiópia e Eritreia. A partir de então, a África do Sul esteve envolvida na implementação de mais duas outras missões de paz, a *United Nations Operation in Burundi* (ONUB), no Burundi em 2004, e a *United Nations- African Union Mission in Darfur* (UNAMID), em Darfur, em 2007, sendo que nessas duas missões o país também as comandou. Devemos considerar também que a África do Sul participou como membro não permanente do Conselho de Segurança no biênio final do nosso marco temporal, entre 2007 e 2008, tendo votado a implementação de duas missões de paz. Desta maneira, o segundo período de comportamento da África do Sul ainda é muito recente para ser considerado um padrão e classificado dentro dos personagens da ação coletiva propostas por Orenstein. Se o

país mantiver o comportamento iniciado em 1999, será *elite de referência* em poucos anos.

## Agenda de Meio-Ambiente

A pesquisa sobre o comportamento dos países na agenda de meio-ambiente foi realizada a partir de busca textual<sup>3</sup> nos documentos. Os documentos pesquisados foram os sumários dos relatórios das Conferências das Partes (COPs) produzido pelo *Earth Negotiations Bulletin*, e publicado eletronicamente pelo *International Institute for Sustainable Development* (IISD).

Como não é disponível para o público em geral o acesso às atas das COPs no sítio da UNFCCC, a forma encontrada que mais nos aproximou das reuniões foram os serviços de relatórios por Estados fornecidos pela IISD.

Com base nesses documentos, percebemos um papel diferenciado do Brasil nas negociações. Uma proposta brasileira que surge pela primeira vez na COP4, em 1998, entrou para a pauta de negociações e subseqüentemente para a própria agenda da UNFCCC, estando presente inclusive em sua página inicial. Tendo isso em mente, e dada a impossibilidade de aproveitar essa informação durante a análise dos dados, nas vezes em que a proposta brasileira foi citada a partir da COP4, considerou-se o valou 1 somente uma vez em cada relatório, ou seja, em um sub-ítem negociado em que aparece reiteradamente “*the Brazilian proposal*” ou “*scientific and methodological aspects of the proposal by Brazil*” considerou-se somente uma vez.

Tabela 2

Participação de Brasil, Índia e África do Sul nas negociações sobre mudança climática

	África do Sul	Brasil	Índia
COP 1 – 1995	0	4	5
COP 2 – 1996	0	2	5
COP 3 – 1997	3	7	7
COP 4 – 1998	3	7	3
COP 5 – 1999	4	5	2
COP 6 – 2000	1	4	3
COP 6 BIS – 2001	0	1	0
COP 7 – 2001	0	1	0
COP 8 – 2002	0	6	6
COP 9 – 2003	2	2	2
COP 10 – 2004	1	1	1
COP 11 – 2005	3	4	2
COP 12 – 2006	2	6	1
COP 13 – 2007	2	5	5
COP 14 – 2008	3	5	5
TOTAL	24	60	47

Fonte: dados da pesquisa

3 Usamos as palavras-chave “Brazil”, “India” e “South Africa” no leitor de documentos Foxit Reader 3.0, utilizando o comando “whole words only”. Após a primeira pesquisa, foram consideradas do resultado somente aquelas citações relativas a negociação dos países, sendo excluídas aquelas em que o país “fala” em nome do grupo, aquelas em que um representante do país presidiu alguma reunião, citações relativas ao local da reunião (ex. New Delhi, India), etc.

A tabela 2 apresenta todas as citações aos três países nas Convenções das Partes (COPs) entre 1995 e 2008. Os dados buscam captar as posições individuais que “escaparam” da posição do grupo e se destacaram no âmbito das negociações.

Podemos observar o papel de destaque do Brasil nas negociações sobre o clima que foi citado em 60 ocasiões, o total é duas vezes e meia superior a África do Sul, com 24 citações. A Índia, segundo país com maior destaque nas negociações alcançou um nível próximo a dois terços daquela do Brasil, com um total de 47 citações.

Para enquadrarmos Índia, Brasil e África do Sul como personagens da ação coletiva conforme definido por Orenstein, precisamos ter em mente que a pesquisa tal como apresentada aqui não leva em conta o comportamento dos países em seus respectivos grupos de negociação. Desta maneira, está excluída a ação multilateral voltada para a inserção internacional dos países estudados. Excluída essa possibilidade na política dos países, resta somente o esforço na perseguição de seus interesses, definidos pelas características domésticas, ou seja, a partir da estrutura de suas respectivas matrizes energéticas.

A partir da tabela 3, que apresenta as principais fontes para produção de energia elétrica nos três países com dados de 2008, podemos perceber a grande importância do carvão mineral para a produção energética da Índia com 69,36% do total e a completa dependência da África do Sul desse recurso, que é responsável por quase 95%. No caso brasileiro, o grande destaque é da produção de energia hidrelétrica, que responde por praticamente 80% da produção de eletricidade do país.

Tabela 3  
Composição da produção elétrica dos países em % em 2008

País	Carvão	Hidrelétrica	Gás Natural	Nuclear	Petróleo	Renováveis, excluindo hidrelétrica	Total
Brasil	2,61	79,8	6,21	3,02	3,79	4,47	99,9
Índia	69,36	13,1	10,32	1,77	1,97	3,47	100
África do Sul	94,24	0,47	0	5,09	0,06	0,15	100

Fonte: The World Bank, World Development Indicators

Podemos estabelecer em vista dos resultados obtidos que o Brasil se destaca claramente como *elite de referência*, em decorrência do engajamento nas negociações e da capacidade de implementá-las. A Índia, por sua vez, parece engajada nas negociações buscando, aparentemente, flexibilizar as regras e afetar a institucionalização da agenda, tendo em vista sua capacidade limitada de mudar sua matriz energética. Por fim, a África do Sul pode ser entendida como *free-rider*, uma vez que participa pouco e dificilmente implementará qualquer restrição à sua matriz energética atual.

### Síntese do comportamento da África do Sul, Brasil e Índia nas agendas de segurança e meio ambiente

Podemos sintetizar a posição dos três países nas três agendas na seguinte forma.

Tabela 4  
Quadro comparativo com a posição dos países nas duas agendas

País	Segurança	Mudanças Climáticas
Brasil	ER	ER
Índia	IM	ER
África do Sul	FR/ER	FR

Legenda: ER: elite de referência; IM: imitador; FR: *Free-rider*

O Brasil tem um comportamento que pode ser considerado majoritariamente como elite de referência, tendo contribuído para as negociações (decisão) e implementação dos bens públicos analisados. A Índia tem atuado de forma distinta em cada agenda, assumindo todos os personagens da ação coletiva propostos por Orenstein. Por fim, a África do Sul não tem contribuído para as negociações, limitando-se a ser imitador ou *free-riders* nas agendas analisadas.

#### 4. Conclusão

Com base nos documentos apresentados nas negociações de segurança e meio ambiente, buscamos analisar o comportamento de um grupo de países denominados potências médias nas agendas internacionais. Para tanto focamos em três dos mais representativos Estados dessa categoria: Brasil, Índia e África do Sul. Esses países são importantes para representar o grupo, pois têm expressão econômica e política nas esferas regionais e globais, além de buscarem espaço e visibilidade em agendas multilaterais como forma de inserção internacional.

Corroboramos, nessa pesquisa, a proposta de Lima (1986) de que esses países têm um comportamento multifacetado, que é produto de suas capacidades e vulnerabilidades. Essas características moldam seus interesses e estratégias de atuação em cada agenda.

A partir da análise dos dados, podemos concluir que o Brasil se posiciona como elite de referência nas agendas analisadas. Essa condição o distancia da África do Sul, que a despeito de ter papel relevante nas questões regionais de segurança, não tem contribuído de forma incisiva para prover bens públicos globais. A Índia, por sua vez, é elite de referência na agenda climática e atua como “imitador” na agenda de segurança, contribuindo para a provisão de segurança global sem se preocupar em participar do processo decisório no período analisado.

Esse artigo contribui no campo de estudos de instituições e organizações internacionais ao propor estudar a ação coletiva dos países que as integram. Além disso, apresentamos um modelo de análise condizente com essa proposta, no caso, o trabalho de Orenstein (1998). Nesse sentido, buscamos aproximar discussões oriundas da Ciência Política com o campo de estudo das Relações Internacionais. Ademais, esse trabalho contribui com as pesquisas sobre os “países intermediários” na medida em que demonstra que não existe um padrão de comportamento de potências médias no que se refere a sua contribuição para produzir um bem coletivo mesmo considerando que as instituições multilaterais se apresentam como importante arena para a ação política desses países.

Sugerimos, assim, que pesquisas futuras incorporem outras categorias além daquelas propostas por Orenstein, e considere um grupo maior de atores – *major powers; middle powers; e os small states* – de forma a investigar se há um padrão de comportamento entre Estados com diferentes atributos de capacidades. Além disso, é importante aprofundarmos a pesquisa no sentido de analisarmos a qualidade da atuação, ou seja, uma análise qualitativa das questões. Essa é uma importante limitação dessa pesquisa, uma vez que optamos por analisar a atuação dos três países nas três agendas e, para tanto, não analisamos o teor dos documentos apresentados por cada país.

#### Bibliografia

- IISD. Negotiations covered by ENB/Archives. Disponível em <<http://www.iisd.ca/voltoc.html>>. Acesso em 30 mar. 2010.
- LIMA, M.R. Soares de. The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: nuclear energy, trade and Itaipu. Ph.D. Dissertation (Political Science), Vanderbilt University. 1986.

ORENSTEIN, Luiz. A estratégia da ação coletiva. Rio de Janeiro: REVAN, 1998.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. Contexto Internacional, v. 20, n. 2. 1998, p.385-413.

### Sítios Consultados

UN. Security Council: members. Disponível em <<http://www.un.org/sc/members.asp>> Acesso em 01 fev. 2010.

UN. Statistical Division, Key Global Indicators. Disponível em <<http://data.un.org/Data.aspx?q=gdp+per+capita&d=CDB&f=srID%3a29922>> Acesso em 01 fev. 2010.

UN. Peacekeeping – past operations and current operations. Disponível em <[www.un.org/en/peacekeeping](http://www.un.org/en/peacekeeping)>. Acesso em 30 mar. 2010.

UN. Peacekeeping. Monthly Summary of Contributors of Military and Police Personnel. Disponível em <<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/>>. Acesso em 30 mar. 2010.

UNBISNET. Voting Record Search. Disponível em <<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&menu=search&submenu=alpha#focus>>. Acesso em 30 mar. 2010.

WORLD BANK. Data and Statistics: World Development Indicators. Disponível em <<http://data.worldbank.org>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

### Resumo

O artigo analisa o comportamento de Brasil, Índia e África do Sul, nas agendas de segurança e meio ambiente tendo em vista a contribuição desses países para a produção de bens públicos globais. Para tal, utilizamos o trabalho de Orenstein (1999) que categoriza personagens e etapas da ação coletiva.

### Abstract

This paper analyzes the behavior of Brazil, India and South Africa, on the agendas of security and environment in respect of the contribution of these countries to the production of global public goods. Therefore, we used the work of Orenstein (1999) who categorizes characters and stages of collective action.

**Palavras-chave:** Potências médias; ação coletiva; agendas multilaterais.

**Key Words:** Middle powers; collective action; multilateral agenda.

*Recebido em 17/09/2014*

*Aprovado em 21/11/2014*