

**35º Encontro Anual da ANPOCS**  
**24 a 28 de outubro de 2011**  
**Caxambu, MG**

**GT 28 – POLÍTICA INTERNACIONAL**

**AS ELITES E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL:  
UMA REVISÃO TEÓRICA**

**REGIANE NITSCH BRESSAN**

*Doutoranda e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação  
em Integração da América Latina- PROLAM- USP*

**RESUMO**

O presente trabalho objetiva construir uma discussão teórica sobre o papel das elites dentro dos processos de integração regional. Primeiramente, o trabalho realizará uma revisão teórica sobre elites e suas definições, contrastando concepções dentre as teorias pluralista, elitista e *neoelitista*. Na sequência, o estudo discorrerá sobre as teorias de integração regional, abordando tanto as teorias funcionalistas e neofuncionalistas; quanto autores contemporâneos, inseridos na grande abordagem comunitária das relações internacionais. A partir disso, será identificado e elucidado, como cada teoria interpreta e relaciona o papel das elites face à integração regional. Por fim, através dessa análise, será possível revelar a importância das elites nos processos de integração regional, para comprovar a hipótese do trabalho, que estabelece relação entre esses atores e o êxito desses processos.

## INTRODUÇÃO

O principal objetivo desse estudo é a construção de uma discussão teórica sobre o papel das elites dentro dos processos de integração regional. Diante da questão levantada: “como as teorias de integração regional definem o papel das elites dentro desses processos?”; a hipótese a ser comprovada, consiste na relação entre o papel das elites e o êxito do processo de integração regional. Ou seja, o estudo defende que o interesse das elites, seria fundamental para a evolução dos projetos de integração regional. Para tanto, será feito um estudo teórico, no intuito de verificar essa suposição, a ser dividido em três objetivos específicos.

Primeiro, desenvolver uma revisão teórica sobre elites e suas definições, contrastando concepções dentre as teorias pluralista, elitista e *neoelecionista*. Nessa parte serão analisados os teóricos clássicos da Teoria das Elites - Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michells. Em seguida, serão abordados os estudos de Charles Wright Mills, da obra “A elite do Poder”. Na sequência, serão analisados os estudos dos teóricos pluralistas - Harold Lasswell, James Burnham, e mais enfaticamente, Robert Dahl, crítico da teoria clássica. Por fim, será feito um breve exame sobre os *neoelecionistas*, que complementam os estudos dos teóricos anteriores.

Segundo, analisar as teorias de integração regional, identificando e elucidando como cada teoria interpreta e relaciona o papel das elites na integração regional. Entre elas, o estudo versará sobre as teorias funcionalista e neofuncionalista, inseridas na abordagem cosmopolita das relações internacionais. Em seguida, será avaliada a visão de autores contemporâneos, inseridos na abordagem comunitária, que também tratam das elites nos seus estudos aplicados à integração regional, como Robert Keohane e, mais enfaticamente, Andrew Moravcsik.

Terceiro, após o desenvolvimento dos objetivos anteriores, o estudo pretende discutir e demonstrar a importância das elites nos processos de integração regional, buscando comprovar a hipótese do trabalho.

## 1. ELITES E SUAS 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 decisão sobre o restante dessa sociedade. Os poderes econômicos, políticos e ideológicos compõem o poder das elites, sendo as decisões tomadas pelas elites, válidas para todos os membros do grupo, mesmo que as elites tenham que recorrer ao uso da força, em última estância (BOBBIO, 1992).

Percussor da concepção clássica, Gaetano Mosca (1939) defende que em todas as sociedades, das mais primitivas às mais desenvolvidas, existem duas classes de pessoas: dos governantes e 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; essa última, portadora de múltiplos interesses, não conseguiria se organizar para deter a dominação do primeiro grupo (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, *op.cit.*).

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.

Sequenciando o estudo da Teoria das Elites, Vilfredo Pareto (1935) ressalta que nem sempre as minorias que acessam ao grupo dominante, apresentam vocação para a atividade política. Geralmente, os indivíduos acedem à classe dominante através 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; como já acontece na história de muitas sociedades, marcada pela queda e ascensão de minorias dominantes.

Baseando-se nos estudos de Mosca, o autor também refina o termo “elite”, ao enunciar que em toda sociedade, há uma classe “superior” detentora do poder político e econômico – a aristocracia (PARETO; 1935). A aristocracia, segundo Pareto, arrosta momentos de exaltação e decadência na história da sociedade, sempre enfrentando a classe insurgente.

Esse mesmo autor define as 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 autor alemão, Roberto Michels (2001), focou seus estudos na análise da concentração de poder de uma minoria dentro das organizações. Segundo o autor, os líderes de uma organização partidária, após a ascensão na liderança, tendem pela tomada de decisões egoístas, garantindo-se na liderança, mas distanciando-se daqueles interesses iniciais e das reivindicações do partido. Dessa forma, surgem as oligarquias partidárias, voltadas exclusivamente a seus interesses egoístas, o que é bastante criticado pelo autor.

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

Harold Lasswell (1950), contemporâneo de Pareto, desenvolveu novas investigações a partir da concepção clássica. Para ele, as elites seriam aqueles que tomam a maior parte daquilo que se pode tomar, o restante da sociedade comporia a massa populacional. Em obra posterior, escrito em parceria com Kaplan (1998), o autor distingue 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. Como os autores clássicos, Laswell reforça que os membros da elite são muito menos numerosos em relação à composição das massas. Entretanto, afirma 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 a Elite e a massa: do modo como a Elite é recrutada e do modo como exerce seu poder” (Ibidem, p. 218).

O autor refina 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 principal autor da corrente elitista monista, a qual defende 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 reconhece a minoria poderosa que exercia domínio sobre a sociedade norte-americana, essa última totalmente desprovida de poder. Para Mills, a elite política norte-americana controlaria os postos estratégicos de comando da estrutura social. “As hierarquias do Estado, empresas e exército constituem os meios do poder (...), e em sua cúpula, estão os pontos de comando da sociedade moderna” (MILLS, 1975, p. 14). Portanto, a Organização Militar, a Máquina Estatal e as Grandes Companhias compunham a base do poderio nacional norte-americano. Esses três grupos, além de serem relacionados, dispuseram de centralização

organizacional no seu interior, com o passar do tempo. Se antes eram fragmentados, naquele momento, compartilhavam da centralização no seu interior.

Em primeiro lugar, a instituição militar, que obteve maior importância no século XX, ao ser alvo crescente de investimentos públicos e estar em expansão. Na sua cúpula, estaria a elite dos soldados-estadistas. Segundo, a ordem política, que antes era descentralizada pelas partições estaduais, tornou-se uma organização centralizada e executiva, congregando poderes, além de penetrar nas reentrâncias da estrutura social. No seu topo estariam as principais autoridades estatais e os políticos mais poderosos. Em terceiro, a ordem econômica, antes difundida em múltiplas empresas de pequeno porte, foi dominada por empresas gigantes, administrativamente e politicamente correlacionadas, controlando as grandes decisões econômicas do país. Na ordem econômica, estariam à frente, os homens mais ricos e os principais executivos das grandes corporações. Por fim, as lideranças dessas três ordens institucionais formariam a elite do poder dos Estados Unidos, um seleto grupo de elites as quais partilham decisões de consequência nacional (Ibidem).

A partir da conceituação desses grupos, Mills (1975) define o conceito de elite política: um grupo, chamado de as “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 compartilharem os mesmos valores; comunhão de interesses, consolidando um agrupamento de interesses coerentes; e unidade institucional, fomentando a coordenação na base da elite do poder. Portanto, a elite do poder seria constituída de 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 de 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 defende Lasswell, seria possível a coexistência entre elites e democracia, desde que houvesse a participação da sociedade de massas no sistema político.

Embora autor da importante obra “A elite do poder”, Mills sofreu diversas críticas advindas dos teóricos pluralistas, que não acreditam na unicidade das elites daquele momento. Todavia, mantêm-se a ideia da dominação política por um grupo seletivo. Para James Burnham (1941), a condição de dominação pelas elites é inevitável. Cada sociedade será sempre dominada por um grupo de poder (*ruling class*).

"Onde existe tal grupo de controle, um grupo que em antítese com o resto da sociedade tem, em maior medida, o controle do acesso aos instrumentos de produção e um tratamento preferencial na distribuição dos produtos destes instrumentos, podemos falar deste grupo como de um grupo socialmente dominante ou da *ruling class* desta sociedade" (BURNHAM, p. 53-4).

No entanto, para Burnham, a classe dominante deve ser alterada, da mesma forma que já defendia o clássico Pareto (1935) ao propor a “circulação das elites”. Ampliando essa discussão implantada por James Burnham e Harold Lasswell, autores como Robert Dahl consolidam essa análise pela abordagem pluralista, instituindo a corrente Elitista Pluralista.

Dahl critica Wright Mills, bem como os autores clássicos, ao ser contrário ao modelo de elite dirigente, ou seja, uma elite homogênea. Com isso, o autor fortalece a corrente conhecida como Elitismo Democrático, Pluralismo Elitista ou, simplesmente, Pluralismo. Importante salientar que o conjunto de ideias dessa corrente abrange vários autores que não defendem ideias idênticas, mas se identificam por transmitirem pontos e argumentos em comum.

Primeiramente, o pluralismo conjuga 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 corrente em questão aponta o caráter autoritário do homem médio como o principal desafio à consolidação da democracia. A melhor forma de estabelecer esse regime seria através do descaso político da maioria das pessoas em uma sociedade, que 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 (SCHUMPETER, 1984).

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 competirão entre si pelo poder político, dessa forma impediriam que apenas um grupo fosse detentor do poder político. Ademais, as elites deveriam ser autônomas e livres para associações e coligações. Portanto, o pilar da democracia, seria a existência de uma pluralidade de elites diante do poder estatal (ARON, 1991).

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 tenham influência nessa arena, os políticos dependeriam diretamente dos eleitores para ascenderem ao poder. Portanto, competirão entre si para obtenção de votos, evitando o despotismo político.

Uma contribuição de Robert Dahl foi o estudo contestatório 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 (1984 a 1960), através da obra “*Who Governs?*” (1961).

A pergunta principal levantada por Dahl, busca 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?” (DAHL; 2010; p. 31). Ampliando seu questionamento, o autor elabora outras questões no intuito de desenvolver seus estudos e questionar o conceito de “elite de poder” (DAHL; 2010; p. 37):



- As desigualdades de recursos são “cumulativas” ou “não-cumulativas”? Ou seja, quem tem mais recursos em uma determinada área terá também mais recursos em outra?
- A forma pela qual os recursos políticos são distribuídos leva à oligarquia (domínio de uma elite coesa) ou ao pluralismo (diversas minorias em competição)?
- Como as decisões políticas importantes são tomadas?
- Que tipo de pessoas exerce maior influência sobre as decisões?
- As mesmas pessoas tomam diferentes tipos de decisões?
- Os líderes são provenientes de que extrato da sociedade?
- Os líderes tendem a ser coerentes com suas políticas e formar um grupo dirigente ou tendem à divisão, conflito e negociação?
- As lideranças atendem mais aos interesses daquela maioria de quem provem a maior parte dos votos, ou atendem às minorias que possuem mais riqueza e *status*?

Como mencionado, Dahl busca 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 (Ibidem, p. 43). 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.

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 (DAHL 2010, p. 122). 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 apresentava um sistema de desigualdades dispersas.

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.

*New Haven* 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.

Todavia, durante sua pesquisa, Dahl reconhece que em toda sociedade há uma minoria politicamente ativa, melhor preparada para a atividade política, diante de uma massa despolitizada. Portanto, o autor distingue 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 organizam uma demanda política, por enfrentarem um ambiente competitivo, devem levar em consideração o desejo e interesse do estrato apolítico - massa de eleitores. Assim, as eleições competitivas devem as ações dos políticos dependentes dos votos dos eleitores (Ibidem).

De forma geral, esses dois grupos são os 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 *sublíderes*. Esse último grupo seria o séquito político dos líderes maiores, que os apóia em troca de cargos, prestígio, remuneração financeira e poder. Por sua vez, a lealdades de tais *sublíderes* dependem da manutenção desses compromissos. Portanto, na

democracia representativa, as lideranças enfrentam o desafio de atender concomitantemente os interesses dos dois grupos: *sublíderes* e massa de eleitores. Para atender os desejos do primeiro grupo, as lideranças praticam a “política encoberta”; para servir à massa de eleitores, as lideranças atuam na “política aberta”. Quando os interesses são contraditórios, o líder político enfrenta um dilema, suprir a demanda dos *sublíderes* 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 esses dependem dos eleitores para ascenderem e se manterem nos cargos políticos pretendidos (Ibidem).

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, 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. Os principais pontos defendidos pelos teóricos dessa ampla corrente são:

1. Aceitar a política como uma atividade controlada por minorias.
2. Conjuguar a democracia com as ideias 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.
3. Defender 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.

4. 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.
5. 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 (PERISSIOTTO, 2009).

Embora tenham agregado o pluralismo às elites, esses preceitos limitam o sistema democrático em uma sociedade às eleições, princípio criticado posteriormente pelos *neoelitistas*. Os teóricos do *neolitismo* reconhecem como pertinentes as críticas dos pluralistas à elite dirigente, mas apontam os argumentos dos pluralistas sobre exercício do poder e regime democrático, como limitados. Para os *neoelitistas*, vetar importantes temas na agenda política e impedir a tomada de decisões consistem também no 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” (Ibidem).

Ademais, defendem a ampliação do sistema democrático. 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 *neoelitistas*, a questão democrática não se restringe na 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 *neoelitistas*, 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 na 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 (Ibidem).

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

Ao contrário da ideologia pluralista, os *neoelecionistas* 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 maiorias, exaltada pelos elitistas clássicos e pluralistas, é entendida pelos *neoelecionistas* como uma das maiores causas do enfraquecimento das democracias contemporâneas (PERISSIOTTO, 2009).

Importante ressaltar que o estudo das elites é uma constante na ciência política, incluindo não apenas matéria teórica, mas também pesquisa empírica sobre as elites administrativas, centrais e locais. Nesse trabalho, o estudo da teoria das elites será confrontado com as teorias de integração regional, visando entender o papel das elites nos processos de integração.

## **2. TEORIAS 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). Deste modo, no primeiro processo de integração regional, a integração da Europa, os estímulos integracionistas 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 define 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).

Para o mesmo autor, o objetivo final de um processo integracionista seria a unificação política, e, para isso, a integração passaria por algumas fases. A primeira seria a ligação funcional, quando fosse instituído o livre comércio entre os países envolvidos; em seguida, com o aumento das transações comerciais, seriam geradas redes de relacionamento dentro do processo que, por conseguinte, fomentariam a associação social, ou seja, os valores internalizados seriam difundidos, criando-se valores comuns. A sequência seria a formação de uma comunidade, que apresentasse um padrão de comportamento dos indivíduos e, também, de uma identidade ideológica comum, passo anterior à fusão política. Portanto, Deutsch (1982) defende a compatibilidade dos valores mais relevantes entre as elites participantes dentro o processo decisório político, fator essencial para a amalgamação política.

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, compatibilidade mútua dos principais valores entre tais elites,

aumento das capacidades políticas e administrativas, mobilidade das pessoas entre as elites e 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 a que poderia sobreviver um esquema integrado, maior seria seu grau de coesão.

Contemporâneo de Deutsch, Amitai Etzioni (1968) parte do segundo argumento, ao utilizar o termo comunidade política para o estudo da integração regional. Comunidade política se caracterizaria por uma unidade social que possui três mecanismos de integração autônomos: poder de coerção suficiente para equilibrar o poder de coação de qualquer um dos seus membros; centro de decisão capaz de repartir os bens para toda a comunidade; e um centro principal de lealdade política da grande maioria dos cidadãos. Sintetizando, comunidade política é constituída 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, em longo prazo, uma verdadeira unificação de natureza política (VAZ, 2002).

David Mitrany (1948), o percussor 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 idéia funcionalista, introduzida pelo autor, entendia como positivo o enfraquecimento do poder estatal pelo crescimento do comércio internacional e pela crescente interdependência das nações.

Nesse contexto, o debate sobre a supranacionalidade no âmbito do processo integração regional se intensificou. A supranacionalidade se define pela autonomia relativa das instituições intergovernamentais. 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 (Ibidem).

Diferente dessa, a intergovernamentalidade é caracterizada por uma organização cujas decisões dependem diretamente dos Estados participantes. Não há autoridade acima dos Estados soberanos. Deste modo, as negociações visam um mínimo comum entre os Estados.

Empregando os conceitos anteriores, os neofuncionalistas 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 auto-sustentada, já que os passos iniciais da integração demandam mais integração (BRAILLARD, 1990).

Desenvolvendo e incorporando os estudos da geração anterior, a corrente teórica neofuncional confirma a importância das elites na integração



regional. Segundo Ernest Haas (1963), as elites desempenham papel indispensável no desenvolvimento de qualquer processo integracionista. Esse modelo teórico 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).

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 (Ibidem).

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 (Ibidem).

O fenômeno conhecido como *spillover* ganha dinamismo quando o seu núcleo funcional 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 são a base do processo (Ibidem).

Haas expõe as quatro motivações básicas para a regionalização, que coincidiram com os estímulos para formação da integração europeia: promover segurança em determinada região, com defesa conjunta contra uma ameaça comum; promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e maximização do bem-estar geral; meio de controle de uma nação mais forte sobre as políticas de seus aliados menores; e o desejo comum de constituir a unificação das comunidades nacionais, em uma entidade mais ampla, com capacidade supranacional (Ibidem).

Embora a experiência empírica não tenha comprovado todas as premissas dessas teorias, percussoras no estudo teórico da integração regional, seus estudos auxiliaram no entendimento da dinâmica interna de um processo de integração regional.

Com o surgimento de novos processos de integração regional em outros continentes, como na América e Ásia, além de crescentes organizações multilaterais, novas teorias surgiram para explicar essas organizações, sobretudo, correntes teóricas dentro da grande abordagem comunitária das Relações Internacionais. Uma delas, bastante utilizada no estudo da integração regional, é a teoria institucionalista, que analisa a relação entre as instituições internacionais e as políticas estatais.

Essa 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 continuaria 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 alcançar determinados objetivos específicos. Ao 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.

Por sua vez, 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. As pressões nacionais incidem sobre a formulação da política externa conforme o processo histórico da relação Estado/Sociedade.

Através da análise de diferentes teorias de integração regional, é possível identificar que as elites desempenham função especial dentro desses processos. Portanto, a última parte desse trabalho, pretende confrontar brevemente, as teorias de integração regional e as elites como relevantes atores desse processo, conforme defendem os teóricos das Teorias das Elites.

### 3. AS ELITES E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Desde o primeiro estudo teórico sobre o processo de integração regional, realizado David Mitran (1948), as elites políticas ganharam cada vez mais destaque no âmbito desses processos. Karl Deutsch (1986) coloca como condição essencial para a evolução desses processos, o aumento das elites políticas, interessadas no desenvolvimento das comunidades de segurança.

O mesmo autor, ao estudar a formação dessas comunidades de segurança, analisa a formação da opinião pública dentro de tais comunidades, onde as elites ocupam papel relevante. Nos seus estudos, seria essencial o compartilhamento de valores dentro 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; 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 demonstra 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 (Ibid., 1982).

Por sua vez, para Amitai Etzioni (1968), as elites políticas são os principais atores de uma comunidade política. Ao propor os estágios da desenvolvimento de uma integração, responsabiliza as elites por conduzir as etapas de integração.

Portanto, tanto os funcionalistas, quanto os neofuncionalistas, enfatizam o papel dos partidos políticos, dos grupos de interesse e das elites políticas dos países que participam de um projeto de integração, como atores fundamentais para apoiar ou se opor ao processo. Tal argumento também está presente nos estudos de Ernest Haas (1963).

Para Haas, mesmo que a democracia interna seja requisito prévio para a integração regional, 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 (Ibidem). As condições relacionadas à democracia e ao pluralismo na moderna sociedade ocidental, aparecem como elemento crucial no processo de integração regional.

Geralmente, quando uma elite política de relevância 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. Além disso, segundo Haas (1963), o movimento prospera quando seus dirigentes não dão grande importância à integração em si mesma, mas a apresentam 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 grupos dirigentes 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, 1963).

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 Ernest Haas, aproximam-se com a concepção Elitista Pluralista, exposta nesse trabalho. Embora, a concepção *neoelecionista* também pode ser compreendida por esse mesmo autor, o qual defende a participação da base da sociedade, ou seja, das massas, no processo final de *spillover*.

Em resumo, os neofuncionalistas defendem o aprofundamento do processo de integração através da pressão de determinados grupos de interesse e elites.

Para os teóricos de integração regional da abordagem comunitária, as elites também apresentam papel relevante. Para Moravicsck (1991), da teoria

Teoria Liberal Intergovernamentalista, os Estados agem racionalmente, baseados na preferência nacional, ao combinar seus interesses, as pressões externas e internas, essas últimas, advindas, principalmente, das elites interessadas.

Por sua vez, dentro da teoria institucionalista liberal exposta nesse trabalho pelos estudos de Keohane (1989), os Estados aderem às instituições internacionais ao mensurarem a relação custo e benefício dessa participação. Essa avaliação seria feita pelos governantes e elites dos Estados interessados. Dessa forma, é possível afirmar, que as teorias mais contemporâneas aplicadas aos estudos de integração regional, também atribuem papel notório para as elites.

## **CONCLUSÕES**

O presente trabalho logrou confrontar as Teorias das Elites e as Teorias de Integração Regional, para entender a importância das elites dentro dos processos de integração regional.

Na primeira parte do trabalho, foi realizado um panorama sobre as Teorias das Elites. Primeiro, foram analisados os teóricos clássicos, os quais apresentaram as primeiras definições sobre o termo “elite”. Os autores clássicos, incluindo Wright Mills, defendem uma visão singular sobre as elites. Os autores advindos da corrente Elitista Pluralista, rebateram os primeiros teóricos, por defenderem a pluralidade entre as elites. Ou seja, as elites são compostas por grupos diversificados com interesses distintos, grupos os quais disputam o poder através das eleições políticas. Por fim, os *neELITISTAS* concordam com a pluralidade entre os grupos de elites, mas se diferenciam por defender a democracia como um regime que proporcionaria maior participação, de fato, do cidadão comum nas decisões políticas; condição relegada pelos elitistas pluralistas.

Dentro das correntes teóricas de integração regional, as elites desempenham função especial dentro desses processos. Para os teóricos

funcionalistas e neofuncionalistas, as elites são responsáveis, muitas vezes, por promover e fomentar os processos de integração regional. Ao estudar as teorias da abordagem comunitária, como o intergovernamentalismo, mesmo que o Estado continue sendo o ator central, suas decisões e preferências serão sempre influenciadas pelas pressões organizadas a partir das coalizões internas, formadas pelas elites.

Portanto, embora com especificidades, as teorias de integração regional analisadas, designam importância às elites, como principais atores desses projetos. Ademais, 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; e apresentam múltiplos interesses nos processos em que estão envolvidas. Assim, é concebível afirmar que o desenvolvimento dos processos de integração regional, pelo viés teórico, depende consistentemente dos interesses de tais elites, confirmando a hipótese levantada por esse trabalho.

## 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.

BRAILLARD, Philippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BURNHAM, James. **The Managerial Revolution**. New York: The John Day Company, Inc., 1941.

\_\_\_\_\_. **Los maquiavelistas: defensores de la libertad** (Maquiavelo, Mosca, Sorel, Michels, Pareto). Buenos Aires: Olcese Editores, 1986.

- DAHL, Robert. **Who Governs?** Democracy and Power in an American City, New Haven CT: Yale U.P., 1961.
- \_\_\_\_\_. **Poliarquia.** São Paulo: Edusp, 1997.
- \_\_\_\_\_. *¿Quien Gobierna?: democracia y poder en una ciudad estadounidense.* 2ª Ed. Madrid: CIS, 2010.
- DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais.** Brasília: Editora UnB, 1982.
- \_\_\_\_\_; *et alii.* **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.
- HAAS, Ernest. "El Reto del Regionalismo". In: HOFFMAN, Stanley (ed.). *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales.* Madrid: Editora Tecnos, 1963.
- \_\_\_\_\_. Sindicatos supranacionales. In: HAAS, Ernest. **Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea.** Buenos Aires: INTAL, 1966.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. **Power and Interdependence.** Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- LASSWELL, Harold D. *Politics. Who Gets What, When, How?* New York: Peter Smith, 1950.
- \_\_\_\_\_; 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.
- 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.
- MITRANY, David. "The functional approach to world organization". In: *International Affairs*, 24, 1948.



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.

\_\_\_\_\_. "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.

MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class**: Elementi di Scienza Politica. New York: McGraw-Hill, 1939.

PARETO, Vilfredo. **The Mind and Society**. New York: Harcourt Brace, 1935.

PERISSIOTTI, Renato. **As elites políticas**: questões de teoria e método. Curitiba: lbpex, 2009.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistema Partidários**. Zahar Ed.: São Paulo, 1982.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1984.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.