Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil*

Ricardo Ubiraci Sennes

Este artigo discute o conceito de Potência Média no âmbito das relações internacionais, e sugere, a partir deste conceito, alguns referenciais de análise para estudo do caso brasileiro. A necessidade de enquadrar o Brasil em uma das categorias disponíveis na literatura de relações internacionais justifica-se na medida em que grande parte dos trabalhos acadêmicos a respeito da inserção internacional brasileira apresenta uma controversa diversidade de abordagens.

Na primeira parte do artigo faço uma breve revisão de trabalhos de autores brasileiros, norte-americanos e europeus que discutem o conceito de Potência Média. Em seguida, acrescento a este conceito a noção de

*Este artigo é uma versão do capítulo I de minha dissertação de mestrado apresentada à FFLCH-USP. Parte dela foi escrita no Center for Iberian and Latin American Studies (CILAS), da University of California, San Diego, na condição de bolsista do Latin American Program of the Woodrow Wilson International Institute, Washington, D.C. Gostaria de agradecer as críticas e comentários dos professores José Augusto Guilhon Albuquerque, Leonel I. A. de Mello, Peter H. Smith, David Mares, Zbigniev Ivanoviski, Ricardo Tavares, Ralph Espach e Andrea B. Buoro.

país recém-industrializado. Em terceiro lugar, apresento os padrões de comportamento e principais elementos caracterizadores da política externa dos países considerados Potências Médias. Finalmente, no último item, exponho as conclusões gerais.

Potência Média: Uma Definição Polêmica

Estudos rigorosos e sistemáticos sobre países não dominantes e não influentes no sistema internacional são relativamente recentes. Segundo Keohane, esse campo de pesquisa floresceu por volta dos anos 60 (Keohane, 1969:292). Naquela década, contudo, o interesse acadêmico em analisar especificamente a ação internacional das Pequenas e Médias Potências cresceu significativamente em decorrência tanto do desempenho do Movimento dos Não-Alinhados como do surgimento de países industrializados entre os países em desenvolvimento.

Uma multiplicidade de conceitos surgiu para designar a categoria de país intermediário, comumente descrita como um grupo específico dentro do sistema internacional que, ao se diferenciar das Grandes Potências mundiais, não se confundia com a massa de países pequenos ou pouco expressivos nesse mesmo sistema. As terminologias empregadas foram: países de porte médio, grandes potências regionais, potências emergentes, potências regionais, países semiperiféricos, recém-industrializados, países intermediários, em desenvolvimento, países mais desenvolvidos etc. (Lima, 1986:1).

Como vários autores já apontaram, tal diversidade se explica pelo fato de esse debate escapar ao campo teórico do realismo tradicional. Afinal, esta perspectiva está basicamente voltada para a análise da estruturação e do funcionamento do sistema internacional a partir da ação dos atores mais relevantes: as Grandes Potências. Aron, assim como outros autores realistas, representa essa perspectiva quando afirma que "os sistemas

internacionais são sempre oligopolistas, onde só um número muito pequeno de estados participa efetivamente" (Aron, 1986, cap. II:154).

Não obstante, existem alguns estudos que direta ou indiretamente analisam o tipo e as características da ação internacional praticada por essa faixa intermediária de países, estabelecendo considerações importantes que ajudam a melhor defini-la. Tais países não ocupam apenas um lugar específico no sistema econômico internacional, mas também nos sistemas políticos regional e global.

Uma das linhas de pesquisa que tratou de identificar e classificar as Potências Médias no sistema internacional foi a da "avaliação das capacidades" ou "avaliação do poder perceptível", baseada em uma hierarquia de poder internacional. Dentre os pesquisadores dessa linha, voltados inclusive para o caso brasileiro, se destacam Ronald Schneider (1977) e Wayne Selcher (1981; 1983; 1986).

Suas análises baseiam-se largamente em levantamentos estatísticos de uma gama de recursos que influem diretamente na capacitação do poder externo dos países, tais como: dimensão territorial e qualidade populacional; produção agrícola, industrial, energética e mineral; bem-estar e integração do país; capacidade militar; *status* diplomático; exportações e importações (Selcher, 1986:557-569). A partir da mensuração, do cruzamento e da ponderação desses dados, estabelecem um *ranking* mundial de acordo com a pontuação que cada país atinge. Chega-se, assim, às definições de Superpotências, Grandes Potências, Potências Médias e Pequenas Potências. Potência Média é, portanto, o país que se encontra na faixa intermediária de recursos disponíveis, ou seja, um "Estado cujas capacidades e compromissos internos permitem-lhe desempenhar apenas papéis restritos e cuidadosamente escolhidos e assumir iniciativas modestas fora de sua própria região" (Selcher, 1983:32). As mesmas mensurações permitem ainda que os autores avaliem a dinâmica desses países ao longo do tempo, comparando seus desempe-

nhos — incremento ou não de suas capacidades — com os de outros países da região e com as Grandes Potências.

Tais autores concordam com a existência de uma multiplicidade de formas e expressões de poder, como se verifica na afirmação de Selcher: "não se deve supor que todos os recursos políticos, econômicos, sociais e militares podem ser convertidos para fins de política exterior" (*idem*:30)[1]. Não obstante, deixam de considerar tanto o papel dos países analisados em face dos processos decisórios internacionais, como sua inserção regional; ambos são aspectos cruciais para a classificação dos países em termos de seu papel e de sua relevância internacional.

Dessa forma, se, por um lado, tal metodologia poderia significar um avanço na objetivação do conceito de Potência Média e da capacidade de poder desses países, por outro, relega a segundo plano considerações fundamentais acerca de variáveis intangíveis, tais como fatores históricos, alinhamentos políticos e opções estratégicas, para citar alguns exemplos. Falham na consideração sobre a real viabilidade política desses países para transformar capacidade de poder em poder real. Assim, ainda que relevantes, tais procedimentos são insuficientes para uma definição de Potência Média e análise de suas ações externas.

Bernard Wood (1987) é outro autor que desenvolve a noção de Potência Média, trabalhando com a especificidade da ação internacional dos países que ocupam uma faixa intermediária no sistema internacional. Partindo da mesma constatação que os demais, ou seja, de que é extremamente difícil definir com precisão Potência Média, Wood propõe-se a fazer o caminho inverso dos outros autores: parte de uma definição bastante genérica de Potência Média com base no tamanho de seus PIBs. Adota esse método não porque acredita que é apenas o PIB dos países que define seu posicionamento no *ranking* mundial, mas porque considera que esse dado acaba por refletir aproximadamente a combinação dos demais recursos (*idem*:5). Desse procedimento inicial, mesmo tendo em mãos um conjunto muito heterogêneo de países, busca identificar

comportamentos comuns a esse grupo no sistema internacional, nos fóruns supranacionais e nos organismos de cooperação, concentrando sua atenção no período do pós-Guerra.

Sua premissa básica é que as Potências Médias, dada sua condição de países intermediários quanto à capacidade de ação internacional, teriam um especial interesse em buscar a cooperação como a melhor forma de se contrapor às ações quase sempre coercitivas e unilaterais das Grandes Potências, pois a estruturação oligopolista do sistema internacional, baseada nos interesses destas últimas, tende, sistematicamente, a prejudicá-las (*idem*:8).

O autor afirma que, em geral, esses países têm um menor grau de participação nas decisões internacionais do que indica sua real participação em porcentagem do comércio mundial, do produto bruto, assim como de suas cotas nos organismos financeiros e de cooperação[2]. Wood busca demonstrar, de forma sintética, que, por razões de ordem prática de defesa de seus interesses, as Potências Médias teriam a eficiência de suas ações políticas internacionais maximizadas, agindo de forma cooperativa e buscando um ordenamento institucional das regras internacionais (Wood, 1987:26).

Apesar de sugestiva, a classificação de Wood está excessivamente restrita a uma perspectiva global e diplomática do que ele considera ser uma Potência Média, deixando outros aspectos da vida internacional desses países, principalmente suas ações regionais, fora da análise. Tal perspectiva acaba produzindo uma distorção considerável em sua avaliação, e tende a aproximar sua noção de Potência Média do perfil de alguns países desenvolvidos de economias de mercado de tamanho médio, tais como, Canadá, Austrália e Suécia. Assim, ao lado do grande mérito de ter-se desprendido relativamente das definições estatísticas e buscado construir uma categoria de países no sistema internacional caracterizada por um tipo determinado de comportamento político, acaba prejudicando

o seu uso por abordá-la a partir da generalização de um modelo empiricamente restrito.

David Myers (1991), por sua vez, adota um ponto de vista oposto ao de Wood para analisar o que estamos denominando Potências Médias. Enfatiza, sobremaneira, o sentido e a importância das inserções regionais desses países, deixando em segundo plano as implicações e considerações de sua inserção internacional global. Myers estrutura sua análise, portanto, a partir da forma de inserção regional do país, associando-a à condição de país hegemônico ou aspirante a hegemônico.

O autor identifica quatro tipos de atores básicos atuando nos sistemas regionais: o Estado hegemônico ou aspirante; o Estado barganhador; os dependentes periféricos; e os desafiadores externos[3]. A existência do primeiro, um Estado que "possui poder suficiente para dominar um sistema subordinado de Estados" (Myers, 1991:5), condiciona o surgimento dos outros. Essa liderança pressupõe pelo menos três dimensões: capacidade material, militar e motivacional. Além disso, o autor coloca como condição para o exercício da hegemonia regional, ou para a sustentação de pretensões hegemônicas, o fato de o país integrar, pelo menos, os extratos médios do *ranking* mundial de capacidades (*ibidem*). Assim, na classificação de Myers existiriam nove sistemas regionais — Atlântico Norte, Círculo Caribenho, Europa Oriental, Oriente Médio, África Meridional, Sul Asiático, Sudeste Asiático, América do Sul e África Ocidental — e Estados com pretensões de hegemonia regional, dentre eles Brasil, Índia e África do Sul (*idem*:8-9).

Myers adota uma base de interpretação das dinâmicas regionais conforme as pretensões hegemônicas de um Estado-membro desse sistema, o que para nós seria o elemento forte da categoria que estamos buscando designar como Potência Média. Ao mesmo tempo, considera que esse elemento deve ser complementado pelo menos com a condição de país intermediário no *ranking* mundial. Esboça, assim, uma noção de Potência Média extensamente preocupado com sua inserção regional e

pouco com suas características dentro do sistema internacional geral e, portanto, de maneira contrastante à de Wood.

Outra perspectiva distinta foi desenvolvida por Oyvind Osterud (1990) que, mesmo trabalhando uma categoria de Grandes Potências Regionais (*Regional Great Powers*), classificação que não se confunde com Potência Regional e Potência Intermediária, desenvolve uma reflexão bastante próxima da definição de Potência Média que o presente trabalho busca construir. Suas primeiras ponderações dirigem-se à já tratada forma de análise de capacidades, ou seja, às tentativas de aferições empíricas de poder. Nesse aspecto, Osterud alinha-se às críticas que já foram expostas por outros autores e, em parte, reproduzidas aqui. Segundo ele, as noções de hierarquia de poder devem incorporar modelos e características de comportamento internacional que ultrapassam o posicionamento dos países em uma escala contínua de poder, atada a uma mensuração objetiva, pois uma tipologia de potências deve ser definida com relação ao papel particular que elas ocupam no cenário internacional (*idem*:5).

Também em sentido crítico, o autor descarta o uso de categorias como "Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos" ou "Países Centrais", "Periféricos" e "Semiperiféricos", por dizerem muito pouco sobre o que se quer definir como Grandes Potências Regionais. Pontua ainda a usual indiscriminação no uso dos conceitos de Potências Regionais e Potências Intermediárias, que não são necessariamente sinônimos, já que existem Potências Regionais que não são Potências Intermediárias e vice-versa. É o que verificamos no caso de Israel para a primeira situação, e do Canadá para a segunda (*idem*:7).

De posse dessas ponderações gerais e assumindo a inerente imprecisão da aplicação prática de princípios gerais, Osterud, com definições próximas da geopolítica, busca fazer um cruzamento entre condições políticas, socioeconômicas e geográficas para determinar o sentido de Grande Potência Regional. Assim sendo, estabelece parâmetros que nos são úteis. São eles: a) países que geograficamente são parte de um sistema

regional; b) países capazes de se contrapor a qualquer coalizão de Estados da região; c) países com alta influência nos negócios regionais; e d) Estados cujo *status* de Potência Regional pode estar associado a outras categorias de potências no sentido geral do sistema internacional — grandes, secundárias, intermediárias ou médias.

A condição de Grande Potência Regional nos termos definidos por Osterud implica também uma presença significativa do país no sistema internacional, ainda que o principal eixo de ação por ele considerado permaneça sendo o regional. Outro aspecto relevante de sua contribuição é uma maior consideração na análise de elementos dinâmicos e relacionais da ação internacional dos países. Pode-se dizer, então, que apesar de utilizar outra denominação, o autor refere-se, em grande medida, à categoria de países que estou definindo sob o desígnio de Potências Médias.

Um outro autor, Robert Keohane, ao analisar um conjunto de trabalhos voltados para o comportamento internacional das Pequenas Potências, sugere uma classificação quaternária dos países com base em suas capacidades de influenciar o sistema internacional. Aos países que possuem grande capacidade de determinar os rumos e moldar a ordem internacional, Keohane denomina *system-determining states*. A categoria secundária seria a dos *system-influencing states* que, apesar de não serem capazes de individualmente determinar o ordenamento internacional, conseguem exercer significativa influência nos seus rumos. Os *system-affecting states* seriam aqueles que, não podendo influenciar o sistema internacional individualmente, o fazem mediante a articulação de alianças e ações coletivas nos âmbitos regional e global. E, por último, àqueles Estados que de tão pequenos não exercem direta ou indiretamente influência no sistema, designa *system-ineffectual states*.

Para cada uma dessas categorias, o autor propõe uma denominação mais tradicional como Grandes Potências, Potências Secundárias, Potências Médias e Pequenas Potências, respectivamente (Keohane, 1969:295).

Sugere também que essas categorias podem ser relevantes para a análise, uma vez que os líderes dos países, consciente ou inconscientemente, fazem o mesmo tipo de consideração com suas próprias nações antes de traçarem suas estratégias internacionais. O lugar, portanto, que o país ocupa no sistema internacional se torna um grande determinante de seus comportamentos e de suas estratégias. Segundo ele, por exemplo, Potências Médias ou *system-affecting states* tenderiam racionalmente a buscar garantir seus interesses em fóruns multilaterais ou através de grandes coalizões internacionais (*idem*:294).

Embora não faça uma classificação exaustiva e pormenorizada das mencionadas categorias e esteja mais interessado em analisar a lógica do comportamento das Pequenas Potências, Keohane deixa uma importante sugestão de trabalho a ser explorada no estudo das Potências Médias.

Finalmente, um último estudo a ser considerado nesta revisão da literatura é o trabalho de classificação e análise do comportamento específico das Potências Médias no sistema internacional elaborado por Carsten Holbraad (1984), incluindo ainda um levantamento histórico da idéia de Potência Média e uma comparação da participação desses países na Liga das Nações e na ONU[4]. A primeira característica a ser ressaltada nesse trabalho é sua amplitude, uma vez que estende sua análise para além das considerações mais usuais do pós-Segunda Guerra Mundial. Busca examinar o comportamento das Potências Médias em diferentes contextos internacionais, além do cenário bipolar da Guerra Fria.

O objetivo de Holbraad é identificar o padrão de comportamento e o papel internacional das Potências Médias ao longo da história e nos vários tipos de ordenamento internacional — uni, bi, tri e multipolar —, tanto no que diz respeito à sua participação nos sistemas regionais como no sistema internacional global. Nesse sentido, uma das preocupações do trabalho é apontar em que tipo de ordenamento internacional as Potências Médias logram atingir maior relevância e liberdade de ação.

O autor inicia sua análise de forma semelhante aos autores aqui considerados. Discute as diversas noções de Potência Média que surgiram após a Segunda Grande Guerra, utilizando critérios que vão da capacitação nuclear até tipos de comportamento diplomático. Tece comentários e críticas a cada uma dessas noções, que vão do envolvimento político dos autores com a questão até o pequeno fôlego científico desses trabalhos. Feitas essas considerações iniciais, o autor propõe um método para definir Potências Médias a partir do cruzamento de dois procedimentos distintos. De um lado, utiliza dados empíricos gerais que possam representar, de algum modo, a capacidade de ação externa desses países — basicamente a medida de seus PIBs e suas populações. De outro, define, com base em dados geográficos e históricos, os sistemas regionais e seus principais atores. Do cruzamento desses dois eixos e de algumas ponderações, o autor identifica um conjunto de países que ocupa um lugar de destaque nos dois âmbitos, ao qual denomina Potências Médias, descartando apenas aqueles que eram então Superpotências — Estados Unidos e União Soviética[5].

Holbraad chama a atenção para a necessidade de se considerar a dupla inserção internacional das Potências Médias, isto é, a regional e a global. Segundo ele, a definição dessa categoria não pode prescindir de nenhuma delas, pois tal noção não seria uma derivação do conceito de Grande Potência, e tampouco uma variação do conceito de Potência Regional. Holbraad acentua ainda o fato de que a forma de participação internacional das Potências Médias não pode ser entendida a partir dos instrumentais de análise normalmente utilizados para examinar as Grandes Potências, pois as variáveis, os recursos e as dinâmicas em que estão envolvidas as Potências Médias são de natureza distinta (Holbraad, 1984:80).

Nas palavras do autor, o fato de se ter chegado a um grupo heterogêneo de países

"[...] sugere que qualquer similaridade que possa ser observada nas suas condutas internacionais e qualquer generalização que possa ser formulada sobre seus

papéis sistêmicos serão provavelmente não derivadas do quadro de suas características inerentes e das inclinações compartilhadas (comuns) dessas tais potências, mas aos vários incentivos e pressões externas a que eles estão expostos" (*idem*:91).

Sendo assim, "para se fazer considerações gerais sobre o papel das Potências Médias, é necessário caracterizar de forma geral o seu papel no sistema internacional ao longo da história" (*idem*:19).

Assim sendo, o trabalho de definição de Potência Média, o lugar que os países desta categoria ocupam no sistema internacional e seus padrões de comportamento em diferentes ordenamentos internacionais, ganha um considerável aprofundamento com as perspectivas adotadas pelo autor. Dos aspectos estudados destacam-se: a) as Potências Médias como atores globais na relação com as Grandes Potências; b) as Potências Médias como atores do cenário regional; c) a idéia de Potência Média ao longo da história recente — meados do século XIX até hoje; d) a comparação do comportamento desse tipo de Potência nos quatro diferentes contextos internacionais — uni, bi, tri e multipolar.

Em síntese, cada um dos autores citados busca abordar de maneira peculiar a condição dos países de situação internacional intermediária e/ou de preeminência regional e que convencionamos denominar aqui Potência Média. Selcher e Schneider estão mais voltados para uma mensuração dos fatores tangíveis que suportariam a condição de Potência Média, isto é, Estados intermediários no *ranking* geral. Myers procura compreender a ação das Potências Médias reforçando a idéia de que a inserção regional e a aspiração de hegemonia regional formam um quadro de análise específico. Já Osterud estabelece, a partir de uma análise da bibliografia disponível, uma conceituação de Potência Intermediária. Insatisfeito com a imprecisão do termo, cunha a noção de *Regional Great Power*, que abarca o sentido que damos a Potência Média. Wood, no contexto de uma análise basicamente voltada para a ação diplomática internacional das Potências Médias, deixa em segundo plano a busca por uma conceituação mais objetiva e investiga as pos-

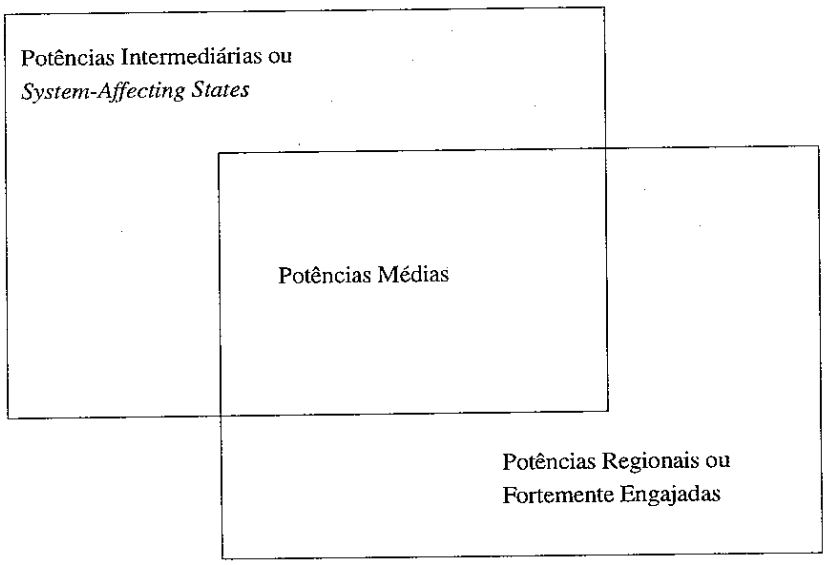
sibilidades estratégicas e os interesses comuns que unificariam os países nessa condição. Keohane, por sua vez, sugere que uma classificação válida de Potência Média deve ter como parâmetro o grau de influência desses países no ordenamento internacional. E, finalmente, Holbraad faz um considerável esforço para traçar uma linha histórica da idéia de Potências Médias, além de analisar o comportamento internacional específico dessa categoria de países em contextos internacionais uni, bi, tri e multifocais. Do ponto de vista deste trabalho, foi este último autor quem desenvolveu a definição mais elaborada e ampla do que poderíamos passar a chamar de Potência Média.

Assim, mesmo considerando que esses autores trabalham com métodos, ênfases, perspectivas e denominações distintas, suas análises têm em comum a preocupação de identificar e caracterizar uma determinada faixa de países que não está compreendida nas classificações tradicionais de Superpotências ou Grandes Potências e tampouco se confunde com o conjunto de países cujo impacto no ordenamento e na dinâmica internacional é pouco expressivo.

Portanto, o traço mais marcante desta revisão, ainda que em proporções e combinações distintas, é a característica recorrente das Potências Médias, ocupando, de um lado, uma posição intermediária no sistema internacional global, com sua conseqüente condição de *system-affecting states*, e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. É na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacam como atores relevantes, atuantes e estruturadores do sistema internacional, como indica o Desenho 1.

Potências Médias e Recém-Industrializadas

A condição de Potência Média, como definida no item anterior, não esgota os aspectos mais relevantes da inserção internacional de um país como o Brasil, que se tem destacado fortemente dentro da categoria de



país em desenvolvimento recém-industrializado[6]. Sendo assim, alguns novos elementos devem ser considerados na análise de seu comportamento internacional.

Durante as décadas de 60 e 70, o movimento de expansão do sistema capitalista mundial iniciado no pós-guerra provocou um crescimento sem precedentes do comércio internacional, dos investimentos e dos fluxos financeiros para além das fronteiras nacionais (Martins, 1993:78) e fez surgir um grupo de países que engataram em um processo acelerado de desenvolvimento industrial, aumentando rapidamente sua participação nos fluxos comerciais, de capitais e financeiros internacionais (Lima, 1986:1) Alguns dos países normalmente incluídos nesse grupo de recém-industrializados são: Brasil, México, Índia e Coréia do Sul.

Segundo Lima, o interesse normalmente despertado pelo fenômeno dos países recém-industrializados tende a se concentrar nas análises relativas às suas políticas internas, assim como no impacto dos condicionantes externos sobre elas, mas raramente concentra-se em suas políticas exter-

nas ou no lugar e no papel que desempenham no sistema internacional (*idem*:2). Por outro lado, mesmo os estudos que pretendem abordar os países Potências Médias, em sua grande maioria, se voltam para os padrões de comportamento e para os papéis internacionais dos países desenvolvidos que não são Grandes Potências como, por exemplo, o Canadá, a Suécia e a Austrália, referindo-se poucas vezes àqueles países de porte médio e em desenvolvimento — Brasil, Índia, México, dentre outros.

Contudo, o rápido processo de crescimento econômico e a industrialização destes países foram, por vezes, acompanhados de reformulações de suas estratégias de ação internacional, o que os levou a estabelecer um tipo de inserção internacional singular. Embora ainda convivam com fortes condicionamentos, esses países passaram a ter uma parcela de autonomia na formulação de suas ações internacionais, ficando mais integrados à economia mundial e vendo aumentar sua capacidade de negociação, ou seu poder relativo, na esfera internacional (Saraiva, 1990:9).

Ocorreu, no entanto, uma grande divisão entre suas formas de comportamento internacional. Alguns deles permaneceram totalmente alinhados com as Grandes Potências e os países desenvolvidos, projetando um tipo de ação internacional de baixo impacto, enquanto outros passaram a buscar mais fortemente uma posição de liderança política, tanto regional como global, reivindicando reformulações no ordenamento político e econômico internacional. Os elementos normalmente mais relevantes para essas opções estratégicas foram a condição geopolítica, as capacidades econômica e militar, o peso específico regional e as ambições do país[7].

A proposta de análise elaborada por Lima vem preencher exatamente essa lacuna, pois sugere aspectos específicos da inserção internacional dos países recém-industrializados de porte médio. A autora propõe um modelo de análise capaz de captar e explicar as múltiplas opções es-

tratégicas desses países, admitindo que elas variam de acordo com um conjunto de condicionantes e possibilidades internas e externas.

Lima inicia seu trabalho fazendo uma breve classificação das abordagens tradicionais sobre o tipo de inserção internacional dos países em desenvolvimento de porte médio e industrializados. A primeira delas seria a da "inserção periférica", que vê esse grupo de países como intermediários dos interesses econômicos, políticos e estratégicos das Grandes Potências, dados os laços econômicos normalmente avançados que os une. Em troca dessa condição, os países intermediários receberiam um tratamento especial com vantagens e concessões. Apesar de subordinados ao centro, eles reproduziriam uma relação "imperialista" em suas respectivas regiões, razão por que muitas vezes também foram denominados "subimperialistas". Alguns dos países já incluídos nessa categoria são Brasil, África do Sul e Israel, denominados pela autora "aliados especiais" (Lima, 1986:3 e 9-19).

Outra perspectiva recorrente, segundo a autora, é a do neo-realismo complexo que apresenta essa faixa de países, em um papel oposto ao de "aliados especiais", surgindo como conseqüência do declínio da hegemonia mundial norte-americana. Tal perspectiva busca ver em que medida esses países passam a desempenhar um papel internacional mais saliente e autônomo. Alguns países do então chamado Terceiro Mundo, como a Índia e o Brasil, por suas capacidades econômicas e militares, por exemplo, apareceram como "potências emergentes", capazes de perseguir objetivos próprios, por vezes opostos aos interesses das Grandes Potências, dentro e fora de suas regiões imediatas (*idem*:4-5 e 19-29).

O terceiro ponto centrou-se na noção de países recentemente industrializados e no impacto que eles produziram nas modificações do sistema comercial e nas vantagens comparativas internacionais. O cenário em que eles se desenvolveram, anos 70 e 80, foi aquele em que a crise do petróleo e a baixa da atividade econômica mundial provocaram o reforço das pressões protecionistas dos países desenvolvidos. Essas

pressões foram vistas como um incentivo para que os países recém-industrializados não adotassem posturas de contestação da ordem econômica vigente, relegando seu potencial de liderança regional ou dos países do Terceiro Mundo e adotando um discreto envolvimento nas relações Norte-Sul. Atuavam no âmbito econômico basicamente como "caronas" (*free-riders*), por aproveitarem as brechas dos regimes internacionais mais importantes sem arcar com os custos da manutenção desse sistema, e por se beneficiarem passivamente de concessões tarifárias, uma vez que também pertenciam ao Terceiro Mundo. Eram assim duplamente beneficiados. Por um lado, pelas cláusulas de "países mais favorecidos", e, por outro, por uma potencial mudança na ordem econômica de acordo com as exigências do Terceiro Mundo. A autora adotou aqui a denominação de "caronas predatórios" (*idem*:5-7).

Apesar das limitações dessas três perspectivas, a autora reconhece duas grandes convergências: a identificação da diversidade estrutural e de interesses entre os países do Terceiro Mundo; e as semelhanças entre os padrões de comportamento dos países de porte médio e recém-industrializados, aspectos estes que haviam sido pouco estudados em conjunto. Considera, no entanto, que, pelo fato de enfatizarem traços específicos de seu comportamento internacional, deixam de tratar o que, para a autora, é o traço mais característico de suas ações externas: o comportamento de natureza multifacetada. Ou seja, esses países, exatamente por sua condição de intermediários e de recém-industrializados, comportam características ora de países fortes, ora de países fracos, ora de autônomos, ora de dependentes, e, por isso, estabelecem formas compostas de ação internacional (*idem*:55-56). Para dar conta de forma coerente da multiplicidade em sua forma de ação externa, é necessário armar um esquema especial de análise que incorpore essa multiplicidade como um dado e não como uma contradição. Afinal, quanto mais amplo e diversificado são os interesses de um país no sistema internacional, mais numerosa e diversificada é a sua forma de interação na arena internacional e nos diferentes fóruns (*ibidem*).

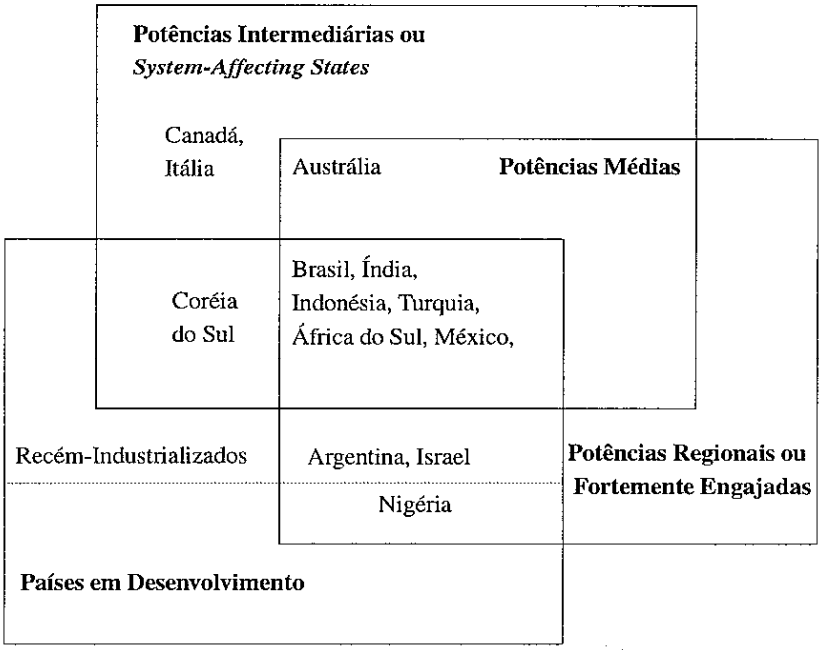
Assim, utilizando-se do instrumental da teoria da ação coletiva, a autora atribui a diversidade de estratégias adotadas por esses países ao fato de estarem perseguindo ações externas simultaneamente distributivas e expansivas. Estabelecem estratégias para se beneficiar das possibilidades abertas no sistema internacional — como se pegassem carona —, e buscam, ao mesmo tempo, um remodelamento deste último a fim de que todos os países do Terceiro Mundo sejam igualmente beneficiários (*idem*:412).

A necessidade de adotar uma multiplicidade de estratégias externas seria derivada do jogo cruzado de pressões que os países recém-industrializados sofrem em diversos campos do sistema internacional e do desequilíbrio de seus recursos de poder, gerando capacidades e vulnerabilidades variadas de acordo com o campo de ação. A multiplicidade de ações de um determinado ator político — no caso os países recém-industrializados — pode ainda ser compreendida pela motivação dos seus interesses individuais e pelo uso da racionalidade estrita.

Finalmente, Lima define cinco "tipos analíticos" de estratégias externas para esses países: a unilateral, a "carona", a hegemônica regional, a ação de liderança e a ação reativa à coerção de terceiros. Ela reafirma que a adoção, por parte de países recém-industrializados, de mais de uma dessas estratégias externas, no mesmo campo de ação ou em distintos campos, não é derivada da falta de coerência dos decisores da política externa, mas de suas condições estruturais disformes (*idem*:57).

Com isto, a autora permite-nos avançar na identificação das especificidades da inserção e do comportamento internacional dos países intermediários e recém-industrializados, embora, ao fazer uma análise sob a perspectiva da escolha racional, se afaste de uma abordagem sistêmica para compreender sua ação segundo suas configurações específicas e individuais[8]. Seu enfoque analítico, no entanto, ganha em flexibilidade e em capacidade de explicação, ao admitir e estruturar coerentemente o comportamento multifacetado dos países recém-industrializados.

Compatibilizando as análises de Lima às considerações do item anterior, podemos fazer uma tentativa de qualificar melhor e identificar os países que, além de Potências Médias, são também recém-industrializados, como indica o Desenho 2.



Principais Elementos para a Análise

Feita esta primeira aproximação do que seria a categoria Potência Média Recém-Industrializada, buscarei apontar, neste item, os aspectos mais relevantes de sua forma de ação internacional, esboçando um possível padrão de comportamento.

A Dupla Inserção e as Ações Multifacetadas

O primeiro elemento a ser considerado consiste na verificação do grau de presença internacional do país estudado. Tal verificação, certamente, envolve a ponderação de um conjunto mínimo de dados empíricos acerca de sua presença física, econômica, populacional, comercial, diplomática e militar relativamente aos demais atores do sistema internacional[9], assim como a análise do teor da sua agenda externa, de suas posturas diante dos acordos e tratados multilaterais, do perfil dos laços econômicos, comerciais, financeiros, enfim, uma análise da sua capacidade de ação internacional. Isto porque há um amplo entendimento, entre os autores aqui considerados, de que essas condições são necessárias, ainda que insuficientes, para se sustentar uma presença minimamente relevante no sistema internacional.

A esta primeira condição segue-se uma segunda, que é a verificação do peso e da efetividade da presença do país no sistema regional em que está inserido. Nesse aspecto, o grau de consenso entre os autores torna-se mais reduzido, embora a característica de dupla inserção das Potências Médias tenha se constituído em pedra de toque para alguns deles, notadamente Holbraad (1984), Osterud (1990) e Myers (1991).

Como já havia sido apontado por Osterud, existe uma tênue margem que separa os conceitos de Grande Potência, Potência Regional e Potência Média, assim como diferentes associações possíveis entre eles (Osterud, 1990:5). Contudo, no âmbito deste trabalho, a condição de dupla inserção — regional e global — é um dos elementos-chave a serem considerados. Apesar de as aferições do grau de influência, de liderança ou de hegemonia que um país exerce em termos regionais não ser de fácil apreensão, podemos obter indícios desses tipos de inserção através de dados sobre a presença geográfica do país na região, do grau de prioridade que os temas regionais ocupam em sua agenda externa, dos tipos de ações diplomáticas, acordos e tratados regionais, dos laços econômi-

cos, comerciais, financeiros e do teor das disputas políticas ocorridas entre seus membros.

Além da característica da dupla inserção internacional, outro elemento presente nas Potências Médias recém-industrializadas é a tendência a compor um quadro acentuadamente variado de estratégias internacionais. Esse mosaico de estratégias é conseqüência do desequilíbrio na capacidade de barganha que esses países apresentam nas diversas arenas. Em outras palavras, a multiplicidade é fruto da condição simultânea de vulnerabilidade e de autonomia que esses países tendem a demonstrar. Assim, segundo Lima, a aparente incoerência da ação externa das Potências Médias derivada de seu padrão não uniforme "possui um componente estrutural [...] não podendo ser atribuída à deficiente racionalidade dos condutores destas políticas" (Lima, 1990:24).

Padrões de Comportamento

A literatura até aqui tratada também apontou vários padrões de comportamento internacional das Potências Médias, incluindo as recém-industrializadas. No que diz respeito às relações multilaterais, duas tendências podem ser apresentadas. De um lado, as Potências Médias tendem a atuar nos fóruns multilaterais e apoiar instituições internacionais a estabelecerem relações bilaterais que envolvam as Grandes Potências. Essa tendência se explicaria, segundo Rothstein, pelo fato de as organizações internacionais apresentarem ao menos três atributos: igualdade formal entre os membros, segurança potencial para seus membros e, em tese, a possibilidade de restringir a ação das Grandes Potências (Rothstein *apud* Keohane, 1969:294). De outro lado, como a própria definição de Keohane indica, as Potências Médias tendem a buscar alianças e ações coletivas para viabilizar o acúmulo de poder necessário e se fazerem presentes no cenário internacional (Keohane, 1969:295). Costumam expressar maior interesse em alcançar seus objetivos nacionais pela via da negociação multilateral (Wood, 1987:26).

No âmbito bilateral, o padrão de comportamento das Potências Médias é distinto quando se refere às Grandes Potências e às Pequenas Potências. Em relação às Grandes Potências, o interesse básico das Potências Médias, em geral, é buscar manter-se livre de sua influência direta, tanto nos seus assuntos internos como nos seus assuntos regionais (Mares, 1988:457), evitando, sempre que possível, reforçar esse tipo de relação. Algumas vezes a estratégia escolhida para atingir tal objetivo é o fechamento das fronteiras do país para as relações externas (Smith, 1996)[10]. Outras vezes, a estratégia adotada é a de buscar contrabalançar a influência de uma Grande Potência através do incremento das relações políticas, econômicas e militares com outras Grandes Potências. E em outros casos o que acontece é a combinação de ambas.

Quanto às Pequenas Potências, os interesses das Potências Médias seria exatamente o oposto. Em termos gerais, tanto com as Pequenas Potências pertencentes ao sistema ou subsistema regional em que o país se encontra engajado, como com aquelas extra-regionais, a tendência das Potências Médias é buscar exercer ao máximo sua capacidade de influência e suas relações vantajosas. Nesse caso, portanto, a ênfase seria reforçar as relações bilaterais e não evitá-las (Mares, 1988:457).

Por fim, o padrão de comportamento das Potências Médias, no que diz respeito às suas relações regionais, é o de, via de regra, agir como Potência Regional hegemônica ou estar fortemente engajada nessa disputa. Da perspectiva de vários dos autores tratados aqui — Mares (1988), Myers (1991), Osterud (1990), Holbraad (1984) —, o âmbito regional é considerado como o espaço preferencial do engajamento político internacional das Potências Médias e a arena em que vêem mais diretamente envolvidos seus interesses. Portanto, de um lado, as Potências Médias buscam reforçar sua influência e presença regional, e, de outro, evitar que outras potências extra-regionais interfiram ou incrementem sua presença e influência na região.

O pressuposto dessas análises sobre o padrão de comportamento internacional das Potências Médias é o de que uma vez dadas as suas

condições estruturais e de posicionamento no sistema internacional, existiriam determinados incentivos e constrangimentos que atuariam sobre a ação desses países. Diante desses incentivos e constrangimentos, e por agirem segundo atributos de racionalidade e prudência, objetivando basicamente maximizar suas capacidades de autonomia e de influência internacional, é que esses países tenderiam a seguir um padrão de comportamento próximo ao exposto acima.

O Brasil como Potência Média Recém-Industrializada

A inclusão do Brasil na categoria de Potência Média Recém-Industrializada tende a ser menos polêmica do que a própria definição de Potência Média, pois uma vez aceitos como válidos os parâmetros básicos apontados neste artigo, então parece existir uma grande concordância com o fato de o Brasil fazer parte desse grupo. Não obstante, se em termos gerais muitos autores classificam o Brasil como tal, poucos deles avançaram na precisão do conceito de Potência Média. Por exemplo, Hirst (1985) classifica o Brasil, juntamente com o México, como as Potência Médias da América Latina. Em um sentido menos específico do que o tratado neste trabalho, Lafer (1985:33) classifica o Brasil como uma "potência intermediária no plano internacional", uma vez que "tem alguns recursos de poder, não apenas vulnerabilidades". De sua perspectiva, Selcher (1983:28-29) afirmou que o Brasil se posicionava entre as Potências Médias, pois ocupava em seus estudos a 14ª posição no *ranking* mundial, 12ª na classificação de Cox e Jacobson (1974) e 6ª na de Cline (1977). A única exceção parcial encontra-se no artigo de Hurrell (1990), quando este classifica o Brasil como um caso ambivalente e ainda indefinido de Grande Potência Regional.

Seu argumento básico é o da existência de um profundo descompasso entre a grande disponibilidade de recursos de poder do Brasil e a

baixíssima capacidade de projetá-los na forma de influência para fora de suas fronteiras. As razões que o autor apresenta são de natureza diversa: ausência de um projeto externo consolidado, desinteresse histórico pela região, adoção de um modelo de desenvolvimento voltado para a auto-suficiência, dentre outros. Hurrell, entretanto, conclui o artigo afirmando que a ambivalência tem grande potencial para ser equacionada, já que o Brasil dispõe de capacidade e condições objetivas para assumir um papel de destaque nos sistemas regional e global.

Dessa forma, mesmo fazendo uma inclusão parcial do Brasil no rol do que estou denominando aqui de Potência Média, o autor não o exclui totalmente desta categoria. Mais do que isto, o grande consenso em termos da classificação do Brasil como Potência Média, mesmo partindo de diferentes perspectivas, remete-nos à possibilidade de o considerarmos, certamente ladeado pela Índia e outros poucos países, como caso paradigmático de tal categoria.

Considerações Finais

A discussão em torno da noção de Potência Média Recém-Industrializada, assim como de seus padrões de comportamento internacional, parcialmente reproduzida neste artigo, visa sugerir a utilização dessa categoria analítica nos estudos sobre as relações internacionais brasileiras. De forma nenhuma pretendi apresentar um modelo sistemático e completo dessa categoria e de sua atuação no sistema internacional, mas, apenas, pontuar elementos e aspectos decorrentes das condições de Potência Média e a de país recém-industrializado que, ao estarem associados a determinadas características estruturais desses países no sistema internacional, influenciariam — e em alguns casos moldariam — as escolhas estratégicas internacionais por eles adotadas. Enfatiza-se que o "menu" de escolha estratégica[11] disponível para esses países seria, então, não apenas restrito, mas fortemente condicionado pelos constrangimentos e possibilidades próprias dos países que ocupam essas

posições no sistema político (Potências Médias) e no sistema econômico internacional (países em desenvolvimento e recém-industrializados).

Certamente, apenas as informações relacionadas a essas condições internacionais de Potência Média Recém-Industrializada (PMRI) não esgotam o rol de fatores que influenciam seus comportamentos. Inúmeros fatores particulares a cada um desses países também se somam para determiná-los. Sugere-se, apenas, que a condição de PMRI e o pressuposto de que esses países buscam maximizar sua autonomia e capacidade de influência internacional, trazem consigo indicadores bastante significativos para se compreender os limites e possibilidades que lhes são próprios. Cabe aos estudos que buscarem empregar tais referências de trabalho, verificar como cada um desses países é mais, ou menos, capaz de sustentar estratégias maximizadoras diante dos diferentes contextos internacionais, regionais, bilaterais, multilaterais etc., aos quais estão expostos a cada período histórico.

Nesse sentido, as análises das posturas internacionais do Brasil passariam a ser elaboradas a partir da contraposição das políticas adotadas pelo país em relação ao "menu" das opções teoricamente possíveis de serem adotadas em um determinado contexto internacional. Afinal, é a escolha para a análise de determinados períodos históricos que determina o conteúdo efetivo das possibilidades e restrições estratégicas presentes no país, uma vez que estas estão relacionadas à configuração do sistema internacional no período escolhido.

Considera-se que a alternativa a tal tipo de procedimento é persistir nas análises das relações internacionais do Brasil sem os parâmetros necessários para contrapor aos fatos ocorridos as possíveis alternativas, constrangimentos e possibilidades a que o país tem estado sujeito. Sem tal quadro de referência é impossível considerar com acuidade os movimentos operados pelo Brasil na arena internacional em uma *perspectiva que considera os desfechos históricos como resultado de uma seqüência de*

percepções estratégicas e preferências políticas de determinados atores diante de um leque restrito de possibilidades.

(Recebido para publicação em setembro de 1997)

Notas

1. Ver, também, crítica incisiva do embaixador Ronaldo Sardemberg (1983:48-51) à visão de "capacidade de poder".

2. Outro trabalho interessante nesta linha é o de Cooper e Higgot (1990) sobre o papel de relevo desempenhado pelas Potências Médias nas negociações agrícolas da Rodada Uruguai do GATT, principalmente da Austrália.

3. Para Myers (1991:1), "um sistema geopolítico regional define-se quando, através do tempo, uma série de ações políticas de Estados de uma determinada região sugere que suas elites políticas percebem que aquele sistema realmente existe". Ou seja, para o autor, um sistema regional existe quando é percebido pelas elites políticas dos Estados que o compõem.

4. Sobre a história da noção de Potência Média e de sua participação na Liga das Nações e na ONU, ver Holbraad (1984, caps. I e II).

5. Esse procedimento é desenvolvido em Holbraad (1984, cap. III).

6. Por países recém-industrializados entendo aqueles do Terceiro Mundo que, nas décadas de 50 e 60, engrenaram em um processo de industrialização com alto grau de integração comercial, industrial e financeiro no sistema econômico mundial. Ver Lima (1986:1).

7. Essa divisão básica entre as estratégias internacionais dos países tradicionalmente tidos como Potências Médias recém-industrializadas não tem sido muito explorada. Possivelmente, o Brasil e a Índia tenham sido os países dessa categoria que foram mais longe no projeto político de potência emergente baseado em um esquema de autofinanciamento e capacitação no processo de crescimento econômico e industrial acelerado, aprofundando ao mesmo tempo as relações econômicas e políticas com o Terceiro Mundo.

8. A autora faz uma defesa explícita de sua abordagem, criticando exatamente os enfoques sistêmicos em Lima (1992).

9. Indubitavelmente, esse procedimento inicial se aproxima muito do método de análise de capacidades.

10. Smith, em sua análise sobre as opções estratégicas internacionais dos países latino-americanos, faz uma análise dos fatores que levaram alguns desses países — destacadamente o Brasil — a adotarem estratégias de fechamento de fronteiras e a busca de auto-suficiência.

11. Esta noção é desenvolvida por Smith (1996).

Referências Bibliográficas

ARON, A. (1986), *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, Editora da UnB.

CLINE, R. (1977), *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*. Boulder, Westview Press.

COOPER, A. F. e HIGGOT, R. (1990), "Middle Powers Leadership and Coalition Building: The Cairns Group and the Uruguay Roud". *Working Paper*, nº 1990/1, The Research School of Pacific Studies, The Australian National University, Sidney.

COX, R. W. e JACOBSON, H. K. (1974), *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New York, Yale University Press.

HIRST, M. (1985), "As Relações dos Estados Unidos com as Potências Médias na América Latina: México e Brasil". *Texto*, nº 2, IRI/PUC-Rio.

HOLBRAAD, C. (1984), *Middle Powers in the International System*. New York, St. Martin's Press.

HURRELL, A. (1990), "Brazil as a Regional Great Power: A Study in Ambivalence", *in* I. Neumann (ed.), *Regional Great Powers in the International Politics*. Oslo, St. Martin's Press.

KEOHANE, R. (1969), "Lilliputians' Dilemmas: Small States in the International Politics". *International Organization*, vol. 23, nº 2, Spring.

LAFER, C. (1985), "A Diplomacia Brasileira e a Nova República". *Política e Estratégia*, vol. 3, nº 1, janeiro/março.

LIMA, M. R. Soares de. (1986), The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu. Ph. D. Dissertation em Ciência Política, Vanderbilt University.

____. (1990), "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise". *Contexto Internacional*, ano 6, nº 12, dezembro.

____. (1992), "Enfoques Analíticos de Política Exterior: El Caso Brasileño", *in* R. Russell (ed.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos para el Estudio de la Política Exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

MARES, D. (1988), "Middle Powers under Regional Hegemony: To Challenger or Acquiesce in Hegemonic Enforcement". *International Studies Quarterly*, vol. 32, Washington.

MARTINS, L. (1993), "Ordem Internacional e Interdependência Assimétrica". *Política Externa*, vol. 1, nº 3.

MYERS, D. (1991), "Threat Perception and Strategic Response of Regional Hegemons: A Conceptual Overview", *in* D. Myers (ed.), *Regional Hegemons: Threat Perception and Strategic Responses*. Boulder/San Francisco, Westview Press.

OSTERUD, O. (1990), "Regional Great Powers", *in* I. Neumann (ed.), *Regional Great Powers in the International Politics*. Oslo, St. Martin's Press.

ROTHSTEIN, R. (1968), *Alliances and Small Powers*. New York/London, Columbia University Press.

SARAIVA, M. G. (1990), A Opção Européia nos Marcos do Pragmatismo Responsável: A Política Externa Brasileira para os Países Europeus de 1974 a 1979. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IRI/PUC-Rio.

SARDEMBERG, R. (1983), "O Brasil no Sistema Mundial de Poder". *Política e Estratégia*, vol. 1, nº 1, outubro/dezembro.

SCHNEIDER, R. (1977), *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power*. Boulder, Westview.

SELCHER, W. (1981), "Brazil in the World: A Ranking Analysis of Capability and Status Measures", *in* W. Selcher (org.), *Brazil in the International System: The Rise of a Middle Power*. Boulder, Westview.

____. (1983), "O Brasil no Sistema Mundial de Poder". *Política e Estratégia*, vol. 1, nº 1, outubro/dezembro.

____. (1986), "As Relações Brasil-América Latina: Rumo a um Padrão de Cooperação Bilateral". *Política e Estratégia*, vol. 4, nº 4, outubro/dezembro.

SMITH, P. H. (1996), *The Talons of the Eagle*. New York, Oxford University Press.

WOOD, B. (1987), "Middle Powers in the International System: A Preliminary Assessment of Potential". *WIDER Working Paper*, nº 11, Helsinki.

Resumo

Potência Média Recém-Industrializada: Parâmetros para Analisar o Brasil

Este artigo tem por objeto a análise do conceito de Potência Média Recém-Industrializada no âmbito das relações internacionais. Trata de sugerir, a partir deste conceito, alguns referenciais para o estudo do caso brasileiro. A primeira parte do artigo efetua uma breve revisão de trabalhos de autores brasileiros, norte-americanos e europeus que discutem o conceito de Potência Média. Em seguida, acrescenta a este conceito a noção de país recém-industrializado. Em terceiro lugar, são apresentados os padrões de comportamento e principais elementos caracterizadores da política externa dos países considerados Potências Médias. Finalmente, são expostas as conclusões gerais e sua aplicabilidade ao caso brasileiro. Esse procedimento se mostra relevante uma vez que nos permite aproximar analiticamente o Brasil de um grupo específico de países com inserções semelhantes no sistema internacional, antes de buscarmos interpretar o processo ocorrido com o Brasil a partir de suas características particulares. Para esse propósito, especial destaque é dado ao padrão de comportamento estratégico dessa categoria de países nos planos multilateral, bilateral e regional.

Palavras-chave: Potência Média — Política Externa — Brasil — Países Recém-Industrializados

Abstract

Newly-Industrialized Medium Power: Parameters to Analyze Brazil

This article deals with the notion of Newly Industrialized Midle Powers in the field of the International Relations. Following such concept, it intends to purpose some references to study the Brazilian case. The first part of this article is a brief revision of the Brazilian, North American and Europeans bibliography related to the notion of Middle Power. After that I combine the Middle Power and the Newly Industrialized concepts. The third part presents the pattern of behavior and the main features of the Middle Powers' foreign policies. Finally, the last item discuss some general conclusions one can gather from this analysis. This procedure seems to be fruitful in terms of allowing us to analyse the Brazilian case as a part of a group of countries in the international system with similar international features. Otherwise, we would understand the Brazilians options only as a consequence of its singularities. For this reason, we highlighted the strategic pattern of behavior of this category of countries in the multilateral, bilateral and regional levels. This patterns of behavior arise from the literature concerning Middle Power, Intermediate Powers, as well as Newly Industrialized countries.

Keywords: Medium-Power — Foreign Policy — Brazil — Newly Industrialized Countries