MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CONSENSUAL HEGEMONY: THEORIZING BRAZILIAN FOREIGN POLICY AFTER THE COLD WAR*

SEAN W. BURGES[1]
Professor de Relações Internacionais na School of Politics and International Relations da Australian National University (ANU)
Doutor em Politics and International Studies (University of Warwick)
E-mail: sean.burges@anu.edu.au

TRADUTORES:
FABRÍCIO H. CHAGAS BASTOS
Professor de Relações Internacionais do Departamento de Ciência Política da Universidad de los Andes (Uniandes)
Doutor em Estudos Latino-americanos (USP; Carleton University)
E-mail: fchagasbastos@uniandes.edu.co

MATTHEW T. ROGERS
Graduado em Relações Internacionais pela Australian National University (ANU)
E-mail: rogersmatthewtom@gmail.com

ABSTRACT: Conventional approaches to hegemony emphasize elements of coercion and exclusion, characteristics that do not adequately explain the operation of the growing number of regional projects or the style of emerging-power foreign policy. This article develops the concept of consensual hegemony, explaining how a structure can be articulated, disseminated and maintained without relying on force to recruit the participation of other actors. The central idea is the construction of a structural vision, or hegemony, that specifically includes the nominally subordinate, engaging in a process of dialogue and interaction that causes the subordinate parties to appropriate

*NT: Os direitos de publicação da versão em inglês são detidos pela SAGE Publishers e em português pela Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. Toda e qualquer reprodução deve ser comunicada a ambas as partes.

O original foi publicado em *International Relations*, v. 22, n. 01, p. 65-84, 2008. [doi: 10.1177/0047117807087243].

Agradecemos ao Dr. Sean Burges pela cessão dos direitos autorais do artigo. Também, ao Dr. Ken Booth, editor da *International Relations*, pelos esforços em tornar possível esta tradução. Por fim, ao Dr. Tomaz Espósito Neto pelo convite.

and absorb the substance and requisites of the hegemony as their own. The utility of consensual hegemony as an analytical device, especially for the study of regionalism and emerging market power foreign policy, is outlined with reference to Brazil's post-Cold War foreign policy, demonstrating both how a consensual hegemony might be pursued and where the limits to its ideas-based nature lie.

KEYWORDS: Brazil, Fernando Henrique Cardoso, foreign policy, Antonio Gramsci, hegemony

HEGEMONIA CONSENSUAL: POR UMA TEORIZAÇÃO SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA FRIA

RESUMO: As abordagens convencionais sobre hegemonia enfatizam elementos de coerção e exclusão, características que não explicam adequadamente o mecanismo de crescimento de vários projetos regionais ou as características das políticas externas dos poderes emergentes. Este artigo desenvolve o conceito de hegemonia consensual, explicando como uma estrutura pode ser articulada, disseminada e mantida sem recorrer à força para recrutar a participação de outros atores. A ideia central é a construção de uma visão estrutural, ou hegemonia, que inclui específica e nominalmente subordinação, que engajam em um processo de diálogo e interações, causando a subordinação das partes para absorverem apropriadamente a substância e os requisitos da hegemonia como seus próprios. A utilidade da hegemonia consensual como instrumento analítico, especificamente para o estudo do regionalismo e das políticas externas dos mercados e poderes emergentes, é demonstrada pela política externa brasileira no pós-Guerra Fria, indicando para ambos como a hegemonia consensual pode ser perseguida e onde fundam-se os limites naturais de suas ideias-base.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil, Fernando Henrique Cardoso, política externa, Antonio Gramsci, hegemonia.

O conceito que será elaborado nestas páginas para então ser aplicado à política externa brasileira no pós-Guerra Fria é a *hegemonia consensual*. Os elementos de liderança explicitados nas primeiras discussões sobre hegemonia, e implícitos na literatura subsequente de Relações Internacionais e Economia Política Internacional, convergem sobre o poder das ideias como um mecanismo para entender como um Estado regionalmente predominante, mas não dominante, como o Brasil poderia tentar influenciar poderia tentar empurrar o sistema regional ou internacional em uma determinada direção.

Onde as abordagens realista, neorrealista e neoliberal institucionalista aproximam-se do

conceito de hegemonia salientando seu aspecto coercivo, a abordagem consensual funda-se na noção gramsciana de que hegemonia ganha sua força a partir do consentimento, e não de uma ameaça de imposição latente. Neste contexto, o Brasil emerge com um interessante e ilustrativo estudo de caso porque ilumina como um Estado com capacidades econômicas e militares limitares pode tentar alavancar sua capacidade de geração de ideias para construir uma visão do sistema regional e silenciosamente obter o consentimento ativo de seus pares regionais para um projeto hegemônico.

A hegemonia consensual é particularmente útil para explicar as dinâmicas por trás da "criação de consenso", algo que os diplomatas brasileiros salientam como uma de suas forças institucionais. Também, é parte crítica da estratégia regionalista perseguida pelo Itamaraty (a abreviatura do Ministério de Relações Exteriores brasileiro) durante os anos de Cardoso e globalmente durante a presidência de Lula. Embutida na "criação de consenso" está a noção de que o Itamaraty levou outros países a aceitarem uma posição ou a participarem de projetos que poderiam ter sido vistos com algum ceticismo, sugerindo poder ou influência. A realidade é na política externa brasileira o uso direto de elementos de poder foi por raras vezes diretamente aplicado ou explicitamente visível; influência, por seu turno, pôde ser vista por meio da disseminação de ideias ou pela tentativa de criar situações em que fosse implicitamente muito custoso aos outros países para desviarem-se extensivamente da posição brasileira. O elemento coercivo está implícito, vindo dos custos e das oportunidades atinentes perdidas por ser excluído do projeto. A hegemonia consensual -uma oblíqua forma de aplicar de pressão ou o avanço na criação de condições que fariam uma política futura parecer um movimento auto-interessado por outros países- entra em jogo aqui, ao permitir que o Itamaraty mascare esforços consistentes para estruturar relações e organizações continentais de maneira decididamente alinhada aos interesses brasileiros.

O argumento não é que o Brasil obteve sucesso em criar uma hegemonia consensual, mas que o conceito é útil para entender a estratégia de liderança de uma potência média emergente. Um ângulo teórico mais importante advém da última falha do Brasil em conformar uma hegemonia consensual estável na América do Sul, oferecendo duas valorosas lições aos estudiosos de relações internacionais e de política externa das áreas em desenvolvimento. Primeiro, estabelece a limitação de ideias como um mecanismo à condução da política externa. Segundo, e de outro modo, demonstra que a própria tentativa de conformar uma hegemonia consensual oferece ao Estado líder ganhos que podem compensar uma grande falha em um grande projeto; o natureza não-dominante

da hegemonia consensual permite uma série de mudanças na natureza das relações regionais que em parte estão conectadas com os interesses do Estado líder.

Este artigo está dividido em duas partes principais, caminhando progressivamente desde um ponto intensamente teórico até um outro mais decididamente empírico. Na primeira parte o conceito de hegemonia consensual será o foco, com apenas alusões gerais à sua manifestação na política externa brasileira. A segunda parte reverterá este padrão, cobrindo a maior parte dos eventos da política externa brasileiro no pós-Guerra Fria para ilustrar como a hegemonia consensual pode ser usada para entender as interações regionais do país. Não há a intenção de oferecer um amplo tratamento da política externa brasileiro no pós-Guerra Fria neste espaço limitado[2]. Antes, a ambição principal é estabelecer a hegemonia consensual como constructo viável e então oferecer uma aplicação inicial do conceito ao caso brasileiro buscando densidade teórica para construir uma análise baseada na literatura existente sobre a política externa do país[3]. Primeiro dirigimos nossa atenção para hegemonia, trabalhando sobre as abordagens neorrealista, neoliberal institucionalista e gramsciana do conceito, antes de delimitar o conceito de hegemonia consensual como ferramenta analítica para o entendimento da política externa brasileira. Usaremos referências à literatura sobre neo-regionalismo para ilustrar como os aspectos relacionados às ideias, economia e segurança do projeto de hegemonia consensual atribuído ao Brasil, destacando como a busca pela hegemonia consensual, oferece recompensas que compensam as falhas em atingi-la.

CONCEPÇÕES TRADICIONAIS PARA HEGEMONIA

Os diplomatas brasileiros ficam extremamente desconfortáveis com qualquer conexão feita sobre seu país em termos como “hegemon” ou “hegemonia”. Muito desta preocupação está baseada na imprecisão e vagueza que acompanham os termos e também sua equivalência às noções de coerção e dominação em boa parte das teorias de Relações Internacionais. Payne e Stein pontua esta imprecisão, observando que o termo “hegemonia” é mais naturalizado do que explicado, sujeito a uma inadequada conceituação acadêmica [4] . Essa imprecisão léxica é parcialmente explicada pelo tratamento neorrealista para o conceito de “hegemonia”. Muitos destes trabalhos remontam as origens da “hegemonia” a uns poucos textos-chave, principalmente a análise de Kindleberger sobre a

Grande Depressão. Embora o termo "hegemonia" não seja usado, o livro de Kindleberger cria as bases para que os neorrealistas, ao apresentarem um tratamento teórico concreto do papel da liderança na economia internacional antes e durante a Grande Depressão. O ponto crucial é a tese de Kindleberger, para o qual:

> os sistemas econômico e monetário internacionais precisam de liderança, um país que esteja preparado, consciente ou inconscientemente, sob um sistema de regras que o internalize, para estabelecer padrões de conduta para outros países e para leva-los a segui-las, para assumir uma participação não devida dos encargos do sistema, e em particular para ampará-lo em caso de dificuldades, aceitando commodities redundantes, mantendo um fluxo de investimentos de capitais e descontando seu papel[5].

Kindleberger foca sobremaneira os fatores econômicos, concluindo que um líder deve assumir cinco funções, todas elas envolvem aspectos de regulação econômica nacionais e internacionais[6]. Como Payne pontua, esta análise lança luz sobre os recursos materiais necessários para um hegemon ditar e fazer cumprir as regras do sistema internacional. As implicações que os autores neorrealistas extraem disso é que liderança se dá efetivamente como dominação, sugerindo que um Estado líder deve ser militar e economicamente mais poderoso que os outros Estados [7] . Isto não é o que Kindleberger argumentava. De fato, é claro para aquele autor que liderança e dominação não são a mesma coisa[8].

A visão estreita do *mainstream* neorrealista sobre hegemonia é, portanto, imediatamente problemática para o Brasil e seu contexto sul-americano. Krasner observa que um sistema hegemônico é "aquele no qual há um único Estado que é muito maior e mais avançando que seus parceiros comerciais"[9]. É forçoso aplicar esta definição para o Brasil. Knorr é mais específico: hegemonia é "[uma] dominação coerciva sobre unidades formalmente independentes"[10], prática que o Brasil tem diligentemente evitado. McKeown adiciona uma mudança à sugestão de dominação latente na referência de Krasner: "o Estado hegemônico é capaz de oferecer, ao mesmo tempo, recompensas e ameaças"[11]. O Brasil poderia fazer isso com os vizinhos menores, e indiscutivelmente o tem feito recentemente com a Bolívia e o Paraguai, mas não com países como Argentina, Colômbia e Venezuela. Em comum a todas estas abordagens e central à discussão de Kindleberger sobre liderança é o conceito de *custos*, algo que até muito recentemente o Brasil fora incapaz de absorver de maneira substantiva devido à incerteza econômica interna. Caso um Estado esteja se engajando em uma dominação pura ou assumindo uma "indevida partilha de custos do sistema", como descrito

por Kindleberger, o hegemon – o Estado que constrói a hegemonia – deve possuir e despender recursos de poder de modo a manter sua posição e perseguir sua política externa[12].

O foco coercivo mantém-se no interesse de Gilpin sobre como as guerras foram produzidas pela ascensão e queda dos Estados hegemônicos. Esta preocupação acerca da dominação reside no centro da principal aplicação teórica para hegemonia nas escolas de Teoria de Relações Internacionais. A hipótese central que Webb e Krasner identificam na Teoria da Estabilidade Hegemônica é a de que

"abertura da economia internacional e estabilidade são mais prováveis quando há um único Estado dominante"[13]. Snidal oferece uma definição mais atenuada que distingue entre ordem e desordem, com a última sendo provida pela liderança coerciva ou benevolente de um forte Estado dominante[14]. Em ambos os casos, a centralidade de um Estado líder começa a esfacelar-se em uma base sub-regional na América do Sul. Enquanto há, certamente, a tentação de atribuir essa posição à influência dos Estados Unidos, tal leitura é um tanto rasa e dramática, e negligencia as dinâmicas políticas e econômicas que direcionaram os regimes militares, não só no Brasil, mas também na Argentina, no Chile e no Paraguai. O fator de dominação não era tanto uma imposição por parte dos EUA, mas proteção dos interesses das elites e integridade nacional ante a ameaça socialista ou comunista[15]. Ideias partilhadas e visões de mundo como as esposadas pela Teoria da Dependência de Cardoso e Faletto proporcionam um ângulo explicativo maior do que as correntes sugestões de agressão externa por parte dos EUA e a ameaça, real ou percebida, de invasão[16]. De fato, o aspecto coercivo em questão no conceito de hegemonia é mais sutil do que dominação pura e simples, partindo de uma necessidade das elites de apoiarem e seguirem a ideologia predominante no hemisfério, caso isto fosse necessário para manter seu acesso às redes transnacionais que sustentam seus privilégios.

Embora existam duas visões sobre como a ordem hegemônica é prevista pelas principais teorias de Relações Internacionais, em ambos os casos o objetivo final é proteger o fazer avançar os interesses econômicos do Estado dominante. Pesquisadores como Gilpin e Krasner assumem o que poderia ser chamado de uma abordagem securitária ou coerciva à hegemonia, argumentando que o Estado dominante conecta suas concepções sobre segurança nacional com a manutenção de uma ordem econômica internacional em particular, forçando os outros Estados a concordar e participar da manutenção de dita ordem. Em contraste, os "bens comuns" ou as conceptualizações

Benevolentes de Webb e Krasner, bem como de Snidal, fundam-se pesadamente na sugestão de liderança estabelecida por Kindleberger, indicando que o crescimento continuado do principal ator e sua habilidade em absorver os custos são centrais para a manutenção do sistema, e não necessariamente uma dominação sustentada. O colapso do sistema viria de um declínio da capacidade ou vontade do ator principal em continuar provendo os bens públicos necessários.

Ainda, um certo grau de coerção pode ser necessário para garantir que os Estados se mantenham dentro das regras do sistema. A chave é que a coerção não venha à tona, e quando se manifestar, não seja frequentemente nem direta nem de natureza física. Para ilustrar, basta olhar o impacto positivo ou negativo que o Artigo IV do Relatório de Consulta do FMI tem sobre um país que espera por financiamento internacional. Em um ponto que se baseia nesta realidade e ecoa o argumento mercantilista de Hirschman sobre os antecedentes comerciais da Segunda Guerra Mundial[17], Krasner sugere que um Estado hegemônico deseja um sistema econômico aberto porque isso cria oportunidades para maximizar o interesse nacional ao explorar sua predominância econômica, política e militar[18]. Enquanto esta abertura oferecer benefícios a todos, como sugere a Teoria da Dependência, os benefícios serão distribuídos de maneira assimétrica[19], o que nos leva de volta à questão sobre como um Estado líder pode manter o sistema hegemônico de maneira que este sirva aos seus interesses.

Embora o institucionalismo neoliberal de Keohane confronte Gilpin argumentando que sobreviver a uma outra guerra civilizacional tornou-se questionável em uma era de armas atômicas, não obstante reconhece que "Estados poderosos buscam criar economias políticas internacionais que se adaptem aos seus interesses e às suas ideologias"[20]. Keohane oferece uma minimização relativa para dominação, enfatizando a formação e a elaboração de regimes como dispositivos para consolidar e recriar as condições para uma continuação da ordem hegemônica[21]. Este ponto é muito próximo da noção de poder estrutural de Strange, que vê o Estado dominante atrelar seus interesses de longo prazo à própria estrutura do sistema internacional, para que eles permaneçam protegidos quando a inevitável redistribuição sistêmica de poder ocorra [22] . Em uma mudança que abre espaço para considerar o Brasil, de algum modo, em um papel hegemônico, um hegemon no sentido de um Estado autoritário, não é, estritamente falando, crítico à formação de regimes, mas a presença de um Estado dominante facilita enormemente o processo, ao dividir em camadas os interesses nacionais concorrentes[23].

FUNDAMENTOS DA HEGEMONIA GRAMSCIANA

Em parte, o problema com as abordagens neorrealista e neoliberal institucionalista sobre a hegemonia é que estas teorias parecem marginalizar a natureza intrínseca e a importância da hegemonia como uma estrutura de "apropriação", que pode abranger uma série de países que comungam de uma visão particular para o sistema. A distinção de Kindleberger entre dominação e liderança é crítica. Hegemonia é consideravelmente mais complicada do que é sugerido algumas vezes pelas abordagens *mainstream* neorrealistas e neoliberal institucionalista [24] . De fato, a ênfase de Kindleberger acerca da liderança ressalta a importância da liderança para a hegemonia, dito em seus termos, como a elaboração de uma visão particular para a economia política internacional. Ideias não são, por certo, bastantes; uma vontade de mobilizar recursos - intelectuais, econômicos e de segurança - em direção à construção, implementação e disseminação daquela visão de mundo também é necessária. De modo significativo ao caso brasileiro, esta abordagem abre amplo espaço para um ator criativo e capaz de coordenar ações para reunir o apoio de outros atores à construção da hegemonia sem que possua níveis claros de dominação econômica e militar.

As implicações da priorização de Kindleberger da liderança não são distantes da definição gramsciana de liderança oferecida por Fontana: "a unidade de conhecimento e ação, ética e política, onde tais unidades, por meio de sua proliferação e concretização através da sociedade, transformam-se no modo de viver e a prática das massas populares" [25] . Este sentimento é apropriadamente traduzido diretamente para o reino dos estudos internacionais por Cox, que vê a hegemonia como existente quando:

> o Estado dominante cria uma ordem baseada ideologicamente em uma ampla medida de consentimento, funcionando de acordo com princípios gerais que, de fato, garantam a continuidade da supremacia do(s) Estado(s) líder(es) e das principais classes sociais, mas ao mesmo tempo, ofereçam em alguma medida perspectivas de satisfação aos menos poderosos[26].

No coração da concepção gramsciana está a visão que enquadra a dominação para neorrealistas e neoliberais institucionalistas, nos temos de cooptação e cooperação, e não coerção. O argumento é o de que se a coerção deve ser exercida para manter o controle, a relação é aquela condenada por Kindleberger, e não a hegemonia ou liderança por ele advogada[27].

A inovação oferecida por Cox baseia-se na importância do acordo entre os atores centrais, neste caso, o Estado. Nas abordagens levadas adiante pelos estudiosos divergentes, tais como Keohane, Gilpin, Krasner e Pedersen, as ideias se tornam um mecanismo utilizado para constranger as ações de potenciais desafiantes, implicando que uma conceptualização de como o sistema global opera deve ser imposta aos outros Estados por meio do poder dominante. Cox afasta-se desta análise Estado-cêntrica impositiva, postulando que a hegemonia não é apenas uma ordem entre os Estados, mas um "modo de produção dominante que penetra em todos os países e se liga a outros modos de produção subordinados" [28] . Hegemonia é, portanto, mais que um conceito aplicável somente às relações políticas interestatais. É um sistema abrangente que organiza relações econômicas, políticas e sociais nos e entre os Estados. Embora esta estrutura global dite o comportamento dos Estados, ela não necessariamente expressa a dominação de um Estado em um momento particular no tempo, mas pode, ao invés disso, ser uma estrutura criada por meio de um acordo consensual entre múltiplos Estados liderados por um Estado predominante. É este aspecto que se reproduz perfeitamente na tradição diplomática brasileira de liderar por meio da produção de ideias, sugestões, projetos de textos de negociações e, sustentar calmamente discussões em temas potencialmente conflituosos. Há espaço para que Estados predominantes como o Brasil lancem projetos com bases regionais, ou para que usem sua liderança regional como alavanca para uma hegemonia global.

Nas mãos de Gramsci, e subsequentemente de Cox, o conceito de hegemonia adquire um aspecto de poder significativamente mais sutil do que a sugestão coerciva delineada anteriormente. Como Gramsci observa:

> O fato de a hegemonia, inegavelmente, pressupor que os interesses e aspirações dos grupos sobre os quais esta será exercida são levados em conta, que um certo equilíbrio de compromissos será formado, que, em outras palavras, o grupo que lidera faz alguns sacrifícios de tipo econômico-corporativo; mas também é inquestionável que estes sacrifícios e compromissos não podem afetar elementos essenciais, haja vista que a hegemonia é ético-política, e ela também deve ser econômica, ademais de ter suas bases na função determinante que o grupo líder exerce na esfera decisiva da atividade econômica[29].

De modo diferente da situação descrita por Keohane, uma concepção gramsciana de hegemonia concentra-se mais sobre as ideias diplomáticas brasileiras de inclusão e co-opção ao invés das de imposição. A ênfase é posta diretamente sobre a construção de uma ordem consensual, na

qual a parte dominante, ou hegemon, formula uma conceptualização específica para dar forma às relações econômicas, políticas e sociais. Arrighi constrói seu entendimento sobre estas bases, caracterizando hegemonia como um nível adicional de poder que um Estado dominante acumula, quando é capaz de articular e implementar uma ordenação ao sistema que é percebida como sendo de interesse universal[30].

A construção de um sistema hegemônico não é, portanto, para os diplomatas brasileiros a expressão de um anátema de dominação. Antes, sua eficácia vem da força do Itamaraty, como sendo produto de discussão e negociação sobre como os negócios devem ser ordenados, limitados pela condição dos interesses econômicos do grupo dominante que não devem ser comprometidos -de cuja bases são as noções de alianças transnacionais de classe presentes na Teoria da Dependência, além das noções implícitas de coerção por meio da exclusão[31]. O grupo dominante vai ao ponto de fazer sacrifícios menores ou tangenciais, até mesmo na esfera econômica, a fim de cooptar o subordinado, criando um sistema de economia política que sutilmente, mas de forma indelével, compromete o subalterno a preservar a hegemonia, que a primeira vista pode aparentar razões auto-interessadas[32]. Não é a ameaça latente de coerção à guisa de dominação que mantém a hegemonia estabelecida pelo grupo dominante, mas o 'ético-político' construído que causa permite ao subalterno identificar seu auto-interesse com a perpetuação da hegemonia existente.

Por certo, ainda há a questão de como um líder potencial como o Brasil pode ganhar o consentimento ativo dos liderados. Femia observa de modo interessante que a hegemonia é atingida e mantida por meio de uma rede difusa de estruturas institucionais e cognitivas, diretas e indiretas. A habilidade -vista nas reiteradas tentativas do Brasil em conformar um espaço regional- do dominante, em sistematizar e induzir os subordinados a internalizarem uma abordagem ideacional àquela ordem, é a chave para estabelecer a hegemonia[33]. Um hegemon precisa articular seu projeto de tal maneira que o grupo subordinado queira adotar os elementos centrais da ordem hegemônica como sendo não apenas uma partilha de interesses, mas também uma organização legítima de relações econômicas, políticas e sociais[34]. O consequente peso psicológico, consciente ou inconsciente, do espalhamento da percepção de legitimidade do hegemon cria um ordem firmemente segura por um acordo baseado em valores compartilhados, prioridades e objetivos tão forte que a hegemonia é capaz não só de resistir a elementos potencialmente causadores de distúrbios, como também capaz de internalizar e subssumir posições divergentes de tal maneira que as divergências fortaleça, a o invés de enfraquecer, a estrutura[35].

RUMO A UMA HEGEMONIA NÃO-DOMINANTE

Uma vantagem significativa de se tomar como base Gramsci é o fato de que é possível que a hegemonia seja dissociada de um ator específico, estabelecendo a hegemonia como alternativa a um tipo de ordem que inclui os diferentes atores e grupos sociais dentro do sistema que se examina. Em termos simples, a hegemonia pode ser ligada ao papel que o Brasil frequentemente tenta adotar em discussões multilaterais: o ator que formula, organiza, implementa e administra a hegemonia - o líder -, trabalhando para garantir que os outros atores estejam incluídos no projeto como participantes ativos, e persuadindo aqueles que sejam relutantes.

Há claramente espaço voltar a algo que se aproxima de uma visão neorrealista. A hegemonia cooperativa de Pedersen sugere que Estados avaliam a situação internacional mais ampla para atingirem um acordo sobre objetivos e prioridades a longo prazo que buscarão avançar por meio da cooperação. Com efeito, um novo padrão de interação entre Estados é construído, deliberadamente, pelos governos que participam, seja por uma iniciativa de Estados menores para controlarem um Estado dominante, ou por uma tentativa de um Estado maior de impedir que outros países fossem influenciados por um competidor[36] . Cabe sublinhar uma sugestão presente no argumento do Pedersen, sobre o fato de que compartilhar e discutir ideias pode substituir a confiança que tem Gilpin em uma força esmagadora como a base de um projeto de hegemonia em uma dada região. Embora a política de poder não esteja ausente, especialmente na sugestão que o Estado maior busque construir uma hegemonia cooperativa que absorva alguns dos custos associados, algo mais sutil parece estar acontecendo[37].

A ênfase de Kindleberger na necessidade de um sistema de regras para governar relações internacionais combina o argumento de Wendt sobre o qual as ideias de ordem e anarquia em relações internacionais são constructos sociais artificiais[38], que aponta na direção da ideia Gramsciana de hegemonia como um projeto agregador, compartilhado entre os Estados que dele participam e que existe independentemente do hegemon. Sob a luz deste argumento é possível ver o *novo regionalismo* -um instrumento central na política externa do Brasil no pós-Guerra Fria- como evidência de que Estados preferem ordem à anarquia, e querem, em termos neorrealistas, desnecessariamente subsumir alguns elementos de soberania e igualdade para um Estado marginalmente mais poderoso, de maneira a garantir um corpo de regras e normas de conduta estáveis.

HEGEMONIA CONSENSUAL

A teoria de hegemonia cooperativa de Pedersen embora seja uma contribuição valiosa ao entendimento da formação e persistência de projetos regionais, padece da mesma fraqueza que outras abordagens usuais à hegemonia. Detalhar as mudanças nas relações de poder não se encaixa com a discussão sobre como as dinâmicas internas da hegemonia cooperativa funcionam, em um jeito observável. Neste sentido, a crença continuada de que são necessárias um sentimento latente de coerção e a necessidade persistente de um Estado-líder que absorva uma quantidade significativa dos custos associados à região, deixam sem resposta a pergunta de como Estados como o Brasil, que não querem assumir os altos custos visíveis da liderança, podem investir em e dirigir um projeto regional.

Refletir sobre uma abordagem gramsciana à hegemonia abre espaço para reconsiderar como um sistema de hegemonia cooperativa poderia se transmutar em uma hegemonia consensual, que decididamente tomaria, até mesmo, o lugar das sugestões de dominação e coerção profundamente presentes no pano de fundo da primeira. Recorrer a Gramsci permite que a hegemonia seja desassociada de um ator especifico, estabelece-la, então, como um tipo de de ordem que inclui os atores e grupos sociais diferentes dentro do sistema examinado. A hegemonia efetivamente se torna para o ator que formula, que organiza e que administra a hegemonia, que trabalha garantir que os outros atores são incluídos no projeto como participantes ativos e ajudar na implementação do projeto. Enquanto seja possível voltar a uma visão neorrealista que enfoque o uso de dominação assumida para estabelecer hegemonia, esse jeito de pensar sugere a repressão como um instrumento regional de organização, uma estratégia que provavelmente impeliria as partes subalternas a buscar uma ordem alternativa ao invés de trabalhar conscientemente para proteger a fundação de sua subordinação explícita.

Uma descrição mais refinada da hegemonia é oferecida por Arrighi, ao observar que, “um Estado dominante exerce uma função de hegemonia se dirigir o sistema de Estados a uma direção desejada, e fazendo isso, parecer estar perseguindo um interesse universal”. [39] Ao retomar Kindleberger, o verbo crítico usado por Arrighi é “dirigir”[*], que enquanto imbuído da mistura de força

[*] NT: “to lead” pode ser traduzido ao Português como “liderar” ou “dirigir”. Adotamos a segunda forma de modo a captar as nuances possíveis para o termo, entendendo o conceito de hegemonia consensual como a capacidade de liderar um projeto de maneira não coercitiva, conforme proposto por Burges.

e consentimento que Cox vê no conceito de hegemonia[40], implica no privilegio das ideias, ao enfatizar a criação de posições comuns e a articulação de um projeto compartilhado, ao invés de forçar o engajamento dos outros parceiros.

Mesclar a abordagem de Kindleberger à hegemonia -"bens comuns"- com o pensamento de Gramsci deixa claro que a hegemonia, ou quem arquiteta o projeto hegemônico, deve estar preparado e estar em uma posição em que possa prover alguns dos "bens" necessários para iniciar uma hegemonia. A mudança em relação ao neorrealismo e ao institucionalismo neoliberal vem do papel que o líder deve exercer depois que a hegemonia é formada. Em uma extensão do modelo de Pedersen, hegemonia consensual vê o projeto hegemônico enfim transcender os interesses de um ator específico, evoluindo até uma estrutura aceitável para os interesses fundamentais dos grupos participantes. Considerando que a hegemonia certamente irá avançar para alguns interesses mais facilmente e generosamente do que para outros, particularmente os do Estado que começou o projeto, a posse de uma hegemonia consensual rapidamente deixa de ter importância.

Isto faz voltar ao ponto de Arrighi sobre o hegemon dirigindo um sistema de Estados a uma direção desejada e abre espaço para o uso da linguagem "hegemônica" para explicar a política externa do Brasil. O argumento se concentra em encurralar e guiar os Estados participantes em direção a um objetivo compartilhado -um espaço da América do Sul no caso brasileiro- e não à execução e imposição de uma ordem. A discussão de Gramsci acerca da interação entre professor e aluno dá clareza que o relacionamento é mais sobre iguais do que sobre um que perpetua a interação entre dominante e dominado. Em um primeiro momento o professor possui o conhecimento, e o passa ao aluno. Gradualmente, como o aluno se torna mais adepto e toma parte do mundo intelectual do professor, este relacionamento muda até o ponto em que o professor aprende o bastante, se não mais, do que o aluno, em suas aulas[41].

Um argumento similar pode ser aplicado à economia política internacional. Uma provável hegemonia consensual como a brasileira introduz uma aproximação para organizar relações econômicas, políticas, e sociais transnacionais, seguida por uma discussão desenhada de modo a incluir os objetivos e as aspirações dos elementos potencialmente dissidentes. Enquanto nas primeiras etapas deste processo, o provável hegemon consensual pode ser impelido a fazer a maioria das inovações, e em etapas posteriores é possível que outros atores, tendo internalizado e abraçado as prioridades e aspirações em questão, podem trabalhar autonomamente para avançar e consolidar

a ordem hegemônica nascente. A ênfase recai sobre a abordagem inclusiva para liderar, encorajar participação ativa e sobre a contribuição dos participantes nominalmente subordinados. O elemento coercivo remanescente muda o foco de sanções por um não-cumprimento para os custos implícitos de não-participação, ou exclusão da nova ordem, que é em parte a lógica particular que dirigiu o renascimento de regionalismo ao final da década de 1980[42].

Em termos puros à hegemonia consensual, a subordinação é para o projeto coletivo o ato de acolher os Estados participantes. Além disso, o ponto crítico da participação de outros Estados atuarem como freios à construção da habilidade do Estado em valer-se das articulações iniciais da hegemonia como um dispositivo para garantir audaciosamente que os seus objetivos estejam embutidos dentro da estrutura para excluir prioridades que sejam potencialmente competidoras.

Os elementos de capacidade relativa e poder nacional que podem ser encontrados em outras abordagens à hegemonia mantêm-se importantes para começar o projeto hegemônico, o ponto importante sobre hegemonia consensual para o estudo de relações internacionais, e do regionalismo em particular, é que isto não depende da dominância potencial de um Estado especifico. De fato, hegemonia consensual precisa que explicitamente outros Estados se empenhem ativamente, sugerindo que líderes potenciais não precisem ter o nível de dominação usado como nas abordagens neorrealistas e neoliberal institucionalista. A natureza compartilhada da construção e da manutenção da hegemonia, a junção de objetivos, significa que a provisão de "bens" necessários à perpetuação de uma ordem particular pode, em alguma medida, ser coletivizada.

A força da hegemonia consensual vem, portanto, não apenas de sua capacidade de construir e manter a ordem, mas também da capacidade de o projeto agregar e fazer avançar os objetivos dos Estados participantes. Hegemonia e hegemon tornam-se entidades separadas: a hegemonia permanece constante, abrangendo a estrutura, com o papel do hegemon transitando entre a posição acolhida pelos Estados, dependendo de como cada participante seja mais ou menos hábil pode coordenar ou melhor fazer avançar um aspecto específico do projeto.

BRASIL COMO HEGEMON CONSENSUAL

Por mais difícil que seja dizer que o Itamaraty consciente e deliberadamente procurou um

papel hegemônico na América do Sul, o conceito de hegemonia consensual é muito útil caracterizar e explicar o padrão das relações continentais do Brasil. O desafio que formuladores da política externa brasileiras enfrentaram ao fim da Guerra Fria era o de como os níveis de autonomia e soberania existentes poderiam ser mantidos[43]. Além de lidarem com as mudanças causadas pelo fim da ordem global bipolar, a aceleração da globalização e o desengajamento dos Estados Unidos levantaram a possibilidade de o Brasil se tornar um ator isolado no Sul. Alternativas à rota tradicional para delinear a inserção internacional do país eram necessárias, tanto em termos de uma maior aproximação aos EUA quanto uma versão de um terceiro-mundismo. A solução encontrada foi avançar a uma hegemonia quase sub-regional, conformada na América do Sul, como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto de a ideia mais difusa da América Latina[44].

As discussões sobre o "novo regionalismo" são claras em indicarem que a formação de um espaço regional foi uma estratégia seguida por Estados para prevenir sua marginalização em uma economia política global cambiante[45]. O problema para um país sem muito recursos econômicos como o Brasil é que o sucesso na formação do espaço regional é mais fácil se um ou dois Estados participantes tomarem uma parte substancial dos custos para formar o bloco regional[46], algo que o Brasil demonstrou durante a década 1980, não pôde e não quis fazer[47]. Um padrão similar emergiu no Mercosul, o Mercado Comum do Sul teve inicialmente Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e à sua expansão em direção à Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), renomeada como Unasul, ou União de Nações Sul-Americanas, em 2007[48]. Os problemas começaram em 2005, durante a Cúpula América do Sul–Países Árabes (ASPA), organizada pelo presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva. O presidente do Chile, Ricardo Lagos, silenciosamente deixou a reunião pouco depois da abertura dos trabalhos, observando discretamente que pouco de significante viria a acontecer ali; o presidente da Argentina, Nestor Kirchner, deixou ruidosamente a sala de reuniões, reclamando que o Brasil não se dispunha a tomar os custos de liderança[49].

Ao invés de recorrer aos tipos de pressão direta e aberta à economia e à segurança como se pode encontrar nas abordagens neorrealista e neoliberal institucionalista à hegemonia, como bases à formação de um espaço sul-americano, uma aproximação indireta e consensual foi usada que incorporasse a inter-relação entre ideias, fatores econômicos e preocupações abrangentes de segurança. O imperativo não foi subsumir outros estados regionais à vontade do Brasil, mas sim mover o processo de formação de regiões por meio do Brasil e posicionar as predisposições e as

prerrogativas do país como o fator central unificante de uma potencial região sul-americana. Como o Brasil atingiu estes objetivos demanda um entendimento dos subcomponentes da hegemonia. Como Payne anota, o mais perto que a literatura de Relações Internacionais ou Economia Política Internacional chega de dissecar a hegemonia é por meio do modelo de poder estrutural de Strange [50] , que aqui será modificado para sejam montadas as três principais "partes" da hegemonia: ideias, econômicas e segurança.

As "ideias" da Hegemonia Consensual

Porque o Brasil não quis ou não pôde absorver os custos econômicos e de segurança de construir uma hegemonia, uma moeda diferente foi necessária para trazer os outros 12 países do continente ao projeto sul-americano. A resposta do Itamaraty foi estender o seu já conhecido foco sob a soberania e a autonomia ao nível continental, envolvendo-os em preocupações regionais. O foco então foi transferido à proteção da democracia, à interpretação liberal da economia de modo que pudesse facilitar o rápido crescimento econômico e respostas regionalizados aos desafios de globalização. Estes fatores foram colocados juntos para apresentar o desenvolvimento nacional e a consolidação da democracia como sendo não só mutuamente interdependentes, mas também fundados em contextos regionais e globais[51]. Argumentos familiares como a natureza assimétrica de comércio Norte-Sul foram mantidos, mas com a resposta qualitativamente distinta. Enquanto a reação inspirada na perspectiva estruturalista tradicional era a de procurar uma forma de desenvolvimento econômica autárquica, por meio de planos de desenvolvimento regional introspectivos, iniciativas que efetivamente caíram ante às políticas protecionistas de importa-substituição dos anos 1960 até os anos 1970, a visão regionalista proposta pelo Brasil valeu-se da abordagem estruturalista que foi usado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe[52].

Uma nova interpretação do mundo foi criada, com as ideias de dependência e exploração sendo substituídas por preocupações sobre as pressões centrípeta e centrifuga de globalização[53]. Em termos de política pública o desfio era garantir que a estrutura socioeconômica de sociedade não fosse dilacerada ou por pressões globais competitivas ou por uma resposta introspectiva isolacionista e nacionalista. A fundação ideacional da hegemonia consensual que o Itamaraty apresentou em resposta foi ressuscitar o movimento regionalista na América do Sul, mas de modo pragmático, ao

Expandir o programa Avança Brasil para todo o continente. Fronteiras se tornaram "fronteiras de cooperação", não zonas de separação. Esta ideia ganhou substância na Cúpula de Presidentes Sul-americanos, realizada em Brasília, em 2000, onde o crescimento e a sofisticação econômica atingidos pelo Mercosul foram usados para estabelecer a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (www.iirsa.org). A proposta central da IIRSA é formar uma rede de energia, transporte e corredores de TIC ligando os centros econômicos do continente. Enquanto a ideia é encorajar mais interação e crescimento por estes corredores, com o planejamento, e em alguns casos, com a construção da infraestrutura necessária como estímulo, a geografia da América do Sul faria com que a rede resultante destas ligações teria o aspecto de uma teia de aranha, com o Brasil no centro.

Duas ideias estão no centro de projetos regionalistas como Mercosul e IIRSA, ambas funcionam explicitamente para fazer avançar como o Itamaraty vê e vende os interesses amplos do Brasil e da região. O primeiro pode ser condensado no sentido da segurança econômica coletiva e do magnetismo do mercado. Construir um projeto Sul-americano, particularmente por ofertas econômicas multilaterais dentro América do Sul, serviu a dois objetivos. O primeiro, como será discutido mais adiante, reformou a geografia regional econômica de um modo que deu não só às empresas brasileiras, mas também às outras empresas regionais, acesso a mercados sustentáveis para produtos de valor agregado. Segundo, remodelou as relações Norte-Sul, permitindo aos países participantes negociarem com os estados do Norte em condições mais iguais [54] . Isso foi particularmente importante no processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), no qual o Brasil formou e sustentou uma aliança que avançou em direção a uma abordagem acerca do livre-comércio hemisférico muito diferente daquela que o que os Estados Unidos advogavam[55]. Os mercados expandidos criados pelas iniciativas regionais funcionaram como um polo magnético para atrair o IED necessário para revitalizar indústrias regionais, gerar empregos e trazer novas tecnologias e processos de produção[56]. Ambos estes fatores permitiram uma abertura mais suave à economia global. Por sua parte, o Brasil não só usou o apelo que o mercado interno do Mercosul possui, para impulsionar e seguir uma interpretação heterodoxa de políticas econômicas liberais[57], incluindo a manutenção da tarifa externa comum do bloco em 35% e a manutenção de corporações estatais e corporações semiprivatizadas, mas também como plataforma de internacionalização de suas indústrias, como um passo fundamental para sua competitividade global.

A segunda ideia - multilateralismo - liga o etos desenvolvimentista dos instrumentos

regionalistas à substância de hegemonia consensual. Em cada caso os instrumentos regionais usados para fomentar uma resposta coletivizada às pressões internacionais assumem uma forma multilateral, sob os predicados de discussão e inclusão. Independente da capacidade do Brasil de impor uma interpretação particular, ou caminho de ação através Mercosul, CASA ou IIRSA, o Itamaraty tentou, deliberadamente, dispersar sugestões que tivessem uma agenda particularista, buscando de maneira convincente construir um programa de consenso na América do Sul. No caso das respostas às propostas da ALCA e da evolução da IIRSA, o poder exercido pelo Brasil se deu por meio da proposição das ideias iniciais, e depois, da subsequente guia das discussões[58]. Este padrão foi mais tarde copiado à plataforma internacional, onde o Brasil se posicionou como um dos atores-chave nas negociações da Rodada Doha da OMC, ao liderar o G20, grupo dos países em desenvolvimento, com uma posição inclusiva fundada em detalhes, técnica e baseada em ideias[59].

O resultado foi um pacote ideacional que ofereceu aos países subscritos mais inserção à economia global, e também infraestrutura física reformulada com acesso mais fácil a financiamento, por meio de agências como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fonplata e, de modo significativo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para o Brasil os custos foram menores, consistindo em sua maioria o trabalho de coordenar reuniões multilaterais e sustentar o diálogo, desenhado inculcar uma visão de 'América do Sul primeiro' pelo continente. Em um nível de análise tradicional de poder, o aspecto ideacional da iniciativa brasileira de hegemonia consensual pode ser, quiçá, um sucesso parcial. Contudo, a análise muda se consideramos a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América lançada pelo presidente da Venezuela, Hugo Chávez. A América do Sul como um construto organizador e base de hegemonia consensual ganhou tração considerável, conduzindo a uma competição entre o Brasil e a Venezuela durante o segundo mandato presidencial de Lula, para definir o que exatamente América do Sul era e como deve operar.

A "economia" da Hegemonia Consensual

O importante sobre a base ideacional do impulso regionalista ao coração do projeto brasileiro de hegemonia consensual é o fato de que aquele envolveu muitíssimo pouco em termos de custos econômicos diretos para o Brasil. Garantias e compromissos custosos foram notados por sua ausência. Ao invés, agrupamentos regionais como Mercosul e a tentativa de novas iniciativas a partir

Da IIRSA, com a CASA e mais tarde com a UNASUR enfatizaram oportunidades. Claramente, estas opções ofereceram grandes contribuições ao crescimento econômico do Brasil. Por exemplo, o financiamento dado pelo BNDES para projetos pela América do Sul veio com a condição que muito do dinheiro deveria ser gasto em produtos e serviços brasileiros, beneficiando empresas como a empreiteira baseada em São Paulo, Odebrecht. Todavia, o elemento inclusivo permaneceu, com o projeto hegemônico consensual proposto também fornecendo acesso a financiamento acessível, conhecimento, e novas tecnologias, que sem aquele não estariam disponíveis.

As oportunidades econômicas criadas serviram, também, para fortificar e problematizar o projeto Sul-americano de hegemonia consensual. O Brasil usou o mercado expandido do Mercosul para melhorar economias de escala e atrair conhecimento e tecnologia necessários para internacionalizar a economia nacional em uma direção global, resultando em excedentes de comércio recordes em 2004 e 2005. Em contraste, Argentina, Paraguai e Uruguai responderam ao Mercosul enviando ainda mais exportações ao Brasil[60]. As escolhas de desenvolvimento feitas por estes países efetivamente propagaram uma dependência autogerada do mercado brasileiro, que trouxeram enormes choques econômicas quando o Real se desvalorizou em janeiro 1999, automaticamente inflacionando os preços dos produtos dos outros membros do bloco em três vezes[61].

A concentração no mercado brasileiro foi, pelo menos, tacitamente encorajada por uma política brasileira duradoura no sentido de reorientar aspectos específicos das importações do país. Na metade dos anos 1980 foi tomada uma clara decisão para reparar os excedentes de comércio crescente com a Argentina, por meio do aumento das importações do trigo vindas daquele país. Um fenômeno similar aconteceu no setor de energia, onde uma decisão consciente foi tomada para transformar a dependência energética em uma alavanca econômica por meio do uso da oferta de energia elétrica, gás e petróleo de Argentina, Bolívia, Paraguai e Venezuela [62] . Ao tempo que a autossuficiência em termos de reservas fora alcançada, ao fim da presidência de Cardoso, o fornecimento ao mercado brasileiro havia se tornado crítico para as economias de Paraguai e Bolívia, o último recebendo 24% de sua receita de impostos e 18% de seu PIB em 2005 só com as atividades da empresa estatal de petróleo do Brasil, Petrobras[63]. Mesmo que menos dramáticas, as pressões que os industrialistas argentinos enfrentaram quando cada soluço nas relações bilaterais com o Brasil, prontamente desencadearam pressões constantes em Buenos Aires para aliviar a discórdia persistente depois da desvalorização do real em 1999[64].

O que é negligenciado nestas estatísticas em nível macro é a substância do comércio. Onde exportações para o mundo foram dominadas por produtos primários, os padrões de troca forçadas pelo impulso regional do Brasil criaram grandes fluxos de produtos de valor agregado, com a porcentagem de manufaturados frente as exportações totais para o continente sendo, frequentemente, duas ou três vezes mais alta do que para os mercados globais [65] . O Itamaraty efetivamente guiou uma série de quintas coluna comerciais[66], visando orientar interesses domésticos de outros países Sul-americanos em direção ao Brasil e o continente como um método para apoiar o projeto consensual da América do Sul, como espaço geopolítico e geoeconômico distinto. A crescente estabilidade econômica no Brasil aprofundou esta política após 2001, com o IED brasileiro para a região crescendo firmemente, de modo que incluiu grandes aquisições como cervejarias e empresas de petróleo argentinas. Mais significativo foi o papel do BNDES EXIM, financiando instalações voltadas às exportações, que foram combinados com os projetos de infraestrutura da IIRSA, para prover financiamento para trabalhos ao longo do continente.

De novo, existe rachaduras profundas na sugestão de que as tentativas brasileiras de reorientar atividade econômica continental para apoiar o projeto Sul-americano foram, no máximo, apenas parcialmente bem-sucedidas. Mercosul, o bloco de comércio no núcleo da visão do Brasil, é cindido por disputas, uma interminável lista de exceções, reclamações vocais do Paraguai e do Uruguai sobre tratamento injusto, e sinais aparentes do Uruguai sobre desengajar-se do grupo e seguir o modelo de abertura unilateral do Chile. Mais preocupante é a realidade da geografia econômica da região, que coloca barreiras significativas entre os já distantes centros de atividade econômica[67]. Entretanto, estas mesmas disputas também mostram um pronunciado grau de sucesso em criar a base econômica da hegemonia consensual. De fato, as reclamações sobre acesso a mercados e restrições de comércio, como vistas na América do Sul, vêm de disfunções dos fluxos de comércio. A importância dos fluxos de investimento e financiamento como um instrumento de construção da hegemonia consensual é melhor evidenciada pela competição emergente entre a empresa estatal de petróleo da Venezuela, PDVSA, e a brasileira Petrobras, por oportunidades de investimento em óleo e gás na região. As tentativas persistentes de Chávez investir em qualquer oportunidade financeira ou corporativa na América do Sul, como parte de seu esforço de dar visão ao seu projeto estatal, a ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), e mais tração ante a abordagem de mercado brasileira, mais uma vez mostram um grau de solidez e

substância na noção de América do Sul como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto.

A 'Segurança' da Hegemonia Consensual

A aversão a subscrever custos fiscais presente na economia dos arranjos regionais Sul-americanos também existe na área de segurança. Felizmente, para o projeto de hegemonia consensual que emana do Itamaraty, os desafios de segurança que existe na América do Sul são de natureza interna; conflito transnacional armado é fato raro no continente. O padrão de conduto brasileiro no aspecto de segurança da hegemonia consensual foi na maior parte o de defender aguerridamente as normas críticas de democracia e soberania, quase sempre por meio de palavras duras. Ações, particularmente do tipo impositivo, foram menos comuns, tendo lugar apenas quando um lapso ao intervir retardasse ou colocasse em risco os objetivos mais amplos de política externa do Brasil[68]. A respeito, a decisão de arbitrar, em 1995, um fim à guerra entre Equador e Peru é justificado porque a persistência de um conflito armado interestatal na América do Sul, teria automaticamente impedido qualquer ideia viável de uma região continental[69]. A decisão em 2004 de liderar a missão da ONU no Haiti segue uma lógica similar. Com a última crise haitiana acontecendo em meio às discussões sobre a reforma do Conselho da Segurança da ONU, o Brasil foi quase forçado a ter papel de liderança em uma crise de segurança hemisférica, caso quisesse que se seu pleito por um assento no Conselho de Segurança da ONU tivesse alguma credibilidade.

Os casos da guerra entre Equador e Peru e da intervenção da ONU no Haiti foram exceções. No que tange à norma de preservação da democracia (um requerimento central para tomar parte de ambos, Mercosul e CASA), uma ação mais contundente foi de algum modo mais branda, refletindo um desejo ativo de evitar os sentimentos de dominação e coerção, centrais para as abordagens tradicionais à hegemonia. De fato, de todos os jeitos possíveis, o Brasil moldou suas ações e reações através grupos coletivos, tais como o Grupo do Rio, Mercosul, OEA ou CASA. Nas 34 disjunções de democracia substantivas que aconteceram nas Américas entre 1990 e 2006, a reação brasileira somente aproximou-se de uma intervenção substantiva no caso do Paraguai em 1996, quando o país foi ameaçado com isolamento caso deixasse a via democrática[70], e na Bolívia em 2004 e 2005, quando diplomatas Brasileiros e conselheiros do presidente constantemente viajaram entre os dois países para garantir que o fornecimento de gás ao Brasil[71] não fosse cortado. A queda de Jamil

Mahuad, em 2000, no Equador foi tratada com silêncio quase completo, e os procedimentos eleitorais questionáveis que trouxeram de volta ao poder Alberto Fujimori no Peru, mais tarde naquele ano, foram amplamente aceitos como legítimos. De fato, no caso peruano o Brasil chegou até mesmo a bloquear ativamente as tentativas da OEA de um voto de censura, argumentando que se tratava de um assunto interno do Peru e que um corpo externo à região não deveria ter poderes para anular a vontade das urnas[72]. A reação ao golpe contra o Hugo Chávez em 2002, teve aparência dura, mas na realidade não foi mais que um chamado para que se restaurasse a ordem constitucional[73], uma declaração foi primeiro feita pelo Grupo do Rio, antes de ser repetida por Cardoso e pelos diplomatas brasileiros.

Uma ausência de uma intervenção ativa pelo Brasil em favor da democracia não deve ser confundida com ambivalência da sobrevivência daquela forma do governo. O Brasil estava fortemente comprometido com a ideia de a democracia ser a única forma legítima de organização política, com a disposição de que a forma institucional e operação de uma democracia é um assunto de debates políticos internos, não uma imposição externa[74]. De fato, democracia e a preservação de formas democráticas foram efetivamente posicionadas como garantias de segurança centrais dentro da hegemonia consensual da América do Sul, como um espaço geopolítico e geoeconômico distinto. Por exigir de maneira forte e consistente que a soberania das práticos democráticos e a ampla autonomia nacional fossem respeitadas na América do Sul, o Itamaraty logrou alcançar duas coisas. Primeiro, foi capaz de promover um efeito, e algumas vezes, problemático freio às atividades dos Estados Unidos na região, particularmente no que diz respeito às atividades do narcotráfico e da guerrilha. Ao passo que a natureza transnacional destes assuntos foi reconhecida, a solução foi explicitamente formulada nos termos da necessidade de cooperação bilateral e multilateral desejosas de discussões inclusivas e respeitosas. Isto fez com que ficasse claro que operações de segurança seriam prioridades dos governos nacionais, e não de organizações supranacionais ou atores extracontinentais[75]. Segundo, o chamado para cooperação e um agrupamento de capacidades nacionais, no qual se veria cada país lidar com assuntos internais por sua conta, significa que o Brasil não precisa arriscar-se a invocar respostas nacionalistas de países vizinhos em resposta a possíveis operações extraterritoriais das forças policiais e militares brasileiras. Além disso, Brasil não teria que pagar por partes destas associações cooperativas que tivessem lugar fora do territorial nacional.

CONCLUSÃO

No núcleo do projeto de hegemonia consensual havia uma tentativa de precipitar um processo de formação regional centrado no Brasil, usando a somatória de forças individuais dos Estados do continente como uma plataforma para melhorar a inserção brasileira e sul-americana no sistema internacional, e assim oferecendo alguma proteção à autonomia nacional. O projeto foi criado de maneira sutil em seu desenho e ampla em seu escopo, procurando unir questões aparentemente díspares como comércio, integração de infraestrutura física, segurança tradicional, proteção da democracia, novas questões de segurança e cooperação internacional. Quando visto de uma perspectiva neorrealista ou neoliberal institucionalista projeto hegemônico consensual teve, definitivamente, sucesso limitado. Sob essas perspectivas, tal projeto foi persistentemente criticado e atacado pelos líderes sul-americanos, com o papel de liderança do Brasil na empreitada tendo recebido, por vezes, ataques particularmente virulentos.

No entanto, quando visto através das lentes de Gramsci como defendemos neste artigo, a interpretação muda. O papel do Brasil no projeto de hegemonia consensual atribuído ao Itamaraty tem sido constantemente criticado sobre como exatamente se define a América do Sul em termos geopolíticos e geoeconômicos. Mais ao ponto, como se descreve neste artigo, a Venezuela de Chávez envolveu-se em um esforço continuado para tirar o controle da direção do projeto de hegemonia consensual sul-americana das mãos do Brasil, usando táticas realistas -financiadas pelo petróleo e alavancadas por sua retórica inflamada.

Em termos teóricos o exemplo brasileiro descrito é significativo porque dá credibilidade à sugestão apresentada neste artigo de que, em alguma medida, a hegemonia pode ser criada sem dominação. O conceito de hegemonia consensual explorado minimiza os aspectos coercivos associados à dominação, focando, ao invés disso, em uma visão inspirada em Gramsci que privilegia a criação de consenso por meio da inclusão construtiva de prioridades potencialmente concorrentes e da conformação de resultados positivos comuns. No cerne da abordagem acerca da hegemonia consensual encontra-se perdido um elemento disciplinador da teoria, a clara separação entre os conceitos de “hegemon” e “hegemonia”, que cria um desvio lexicográfico nas literaturas de Relações Internacionais e Economia Política Internacional que, por vezes, tratou de maneira equânime

hegemonia como um ato de dominação.

Ao identificar claramente o hegemon como o ator que procura estabelecer uma ordem particular, ou hegemonia, torna-se possível visualizar um projeto hegemônico com um sistema inclusivo que não precisa ser baseado na ameaça latente ou explícita de que um ator irá exercer força dominadora. A abordagem inclusiva inerente à hegemonia consensual abre novo espaço para entender como países como o Brasil são regionalmente importantes, mas menos dominantes, e como podem efetivamente moldar políticas externas destinadas a fazer avançar prioridades nacionais no âmbito internacional, ao mobilizar a ação coletiva de toda uma região. De fato, sugere-se que sistemas regionais e globais podem ser criados pela cooperação de um número de atores, com a coordenação do projeto alternando-se de ator para ator de acordo com as circunstâncias. Tal abordagem abre novo espaço para entender como países com mercados emergentes agem no sistema global, algo que, sem dúvida, já é evidente nas negociações da Rodada Doha da OMC, e não apenas como o caso sul-americano aqui descrito.

NOTAS

[1] O autor agradece a Shaun Breslin, Jean Daudelin, Andrew Hurrell, Isabelle Palad, Nicola Phillips, Matias Spektor e aos revisores anônimos deste periódico pelos comentários às versões preliminares deste artigo. Esta pesquisa foi parcialmente financiada pelo *Social Science and Humatinites Research Council of Canada* [Conselho de Pesquisa em Ciências Sociais e Humanidades do Canadá].

[2] Uma análise detalhada da política externa brasileira no pós-Guerra Fria pode ser encontrada em Sean W. Burges, *Brazilian Foreign Policy after the Cold War* (Gainesville, FL: University Press of Florida, forthcoming).

[3] Raúl Bernal-Meza, 'A Política Exterior do Brasil: 1990-2002', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, pp. 36-71; Amado Luiz Cervo, 'Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso', *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 2002, pp. 5–35; Thomas Guedes da Costa, *Brazil in the New Decade: Searching for a Future* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2000); Thomas Guedes da Costa, 'Strategies for Global Insertion: Brazil and its Regional Partners', in Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach (eds), *Latin America in the New International System* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2001); Luiz Felipe Lampreia and Ademar Seabra da Cruz Junior, 'Brazil: Coping with Structural Constraints', in Justin L. Robertson and Maurice A. East (eds), *Diplomacy and Developing Nations: Post-Cold War Foreign Policy-Making Structures and Processes* (London: Routledge, 2005); Henrique Altemani de Oliveira, *Política Externa Brasileira* (São Paulo: Editora Saraiva, 2005); Leticia Pinheiro, *Política Externa Brasileira* (Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004); Paulo Fagundes Vizentini, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula* (São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003).

[4] Anthony Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean', *Review of International Studies*, 20(2), 1996, pp. 150-4; Arthur A. Stein, 'The Hegemon's Dilemma: Great Britain, the United States, and the International Economic Order', *International Organization*, 38 (2), 1984, p. 356.

[5] Charles P. Kindleberger, *The World in Depression*, 1929-1939 (Harmondsworth: Penguin, 1973/1989), p. 11.

[6] Kindleberger, *The World in Depression*, p. 289.

[7] Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean', p. 151.

[8] Charles P. Kindleberger, 'Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides', *International Studies Quarterly*, 25(2), 1981, p. 242.

[9] Stephen D. Krasner, 'State Power and the Structure of International Trade', *World Politics*, 28(3), 1976, p. 322.

[10] Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations* (New York: Basic Books, 1976), p. 24

[11] Timothy J. McKeown, 'Hegemonic Stability Theory and the 19th Century Tariff Levels in Europe', *International Organization*, 37(1), 1983, p. 74.

[12] Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 24.

[13]Michael C. Webb and Stephen B. Krasner, 'Hegemonic Stability Theory: An Empirical Assessment', *Review of International Studies*, 15, 1989, p. 183.

[14]Duncan Snidal, 'The Limits of Hegemonic Stability Theory', *International Organization*, 39(4), 1985, p. 579.

[15]CIA, 'Probable Developments in Brazil', National Intelligence Estimate NIE-86 (4 December 1953); CIA, 'Short-Term Prospects for Brazil Under Goulart', Special National Intelligence Estimate 93-2-61 (7 December 1961); Brian Loveman, *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press, 2001); Andrew Nickson, 'Tyranny and Longevity: Stroessner's Paraguay', *Third World Quarterly*, 10(1), 1988, pp. 237–59.

[16]Fernando Henrique Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, trans. Marjory Mattingly Urquidi (Berkeley: University of California Press, 1979).

[17]Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: University of California Press, 1945).

[18]Krasner, '*State Power and the Structure of International Trade*', p. 322.

[19]Cardoso and Faletto, *Dependency and Development in Latin America*; Cristóbal Kay, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment* (London: Routledge, 1989).

[20]Keohane, *After Hegemony*, pp. 9-10, 136.

[21]Keohane, *After Hegemony*, p. 178.

[22]Susan Strange, *States and Markets*, 2nd edn (London: Pinter, 1994).

[23]Robert O. Keohane, 'The Theory of Hegemonic Stability and Changes in the International Economic Regimes, 1967–1977', in Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson and Alexander L. George (eds), *Change in the International System* (Boulder, CO: Westview Press, 1980).

[24]Kindleberger, 'Dominance and Leadership in the International Economy'.

[25]Benedetto Fontana, *Hegemony and Power: On the Relation between Gramsci and Machiavelli* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993), p. 5.

[26]Robert W. Cox, *Production Power and World Order: Social Forces in the Making of Modern History* (New York: Columbia University Press, 1987), p. 7.

[27]Robert W. Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method', in Robert W. Cox with Timothy Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 127

[28]Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', p. 137.

[29]Antonio Gramsci, 'The Modern Prince', in Antonio Gramsci, *The Modern Prince and Other Writings*, trans. Louis Marks (New York: International Publishers, 1957), pp. 154–5.

[30]Giovanni Arrighi, 'The Three Hegemonies of Historical Capitalism', in Stephen Gill (ed.), *Gramsci, Historical Materialism, and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 149–50.

[31]Cardoso and Faletto, *Dependency and Development*; Kay, *Latin American Theories*.

[32]Stephen Gill and David Law, *The Global Political Economy: Perspectives, Problems and Policies* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1988), p. 77.

[33] Joseph V. Femia, *Gramsci's Political Thought: Hegemony, Consciousness, and the Revolutionary Process* (Oxford: Clarendon Press, 1987), pp. 24, 219

[34]Augelli and Murphy, 'Gramsci and International Relations', p. 130; Fontana, *Hegemony and Power*, pp. 20–1.

[35] Gramsci, 'The Modern Prince', pp. 154–5; Femia, *Gramsci's Political Thought*, pp. 37–9; Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', pp. 127–9.

[36]Thomas Pedersen, 'Cooperative Hegemony: Power, Ideas, and Institutions in Regional Integration', *Review of International Studies*, 28, 2002, pp. 684–5

[37]Pedersen, 'Cooperative Hegemony', p. 695

[38]Alexander Wendt, 'Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics', *International Organization*, 46(2), 1992, pp. 391–425

[39]Arrighi, 'The Three Hegemonies of Historical Capitalism', p. 150

[40]Cox, 'Gramsci, Hegemony, and International Relations', p. 127

[41]Antonio Gramsci, Selections from the Prison Notebooks, ed. and trans. Quentin Hoare and Geoffrey Nowell Smith (London: Lawrence and Wishart, 1971), pp. 349–50

[42]Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1987), chapter 10.

[43]Lampreia and Cruz, 'Brazil'. Itamaraty, Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, *Reflexões sobre a Política Externa Brasileira* (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais), unpublished working document, 1993.

[44]Celso Luiz Nunes Amorim, *Celso Amorim (depoimento, 1997)* (Rio de Janeiro: CPDOC, Fundação Getúlio Vargas, 2003); Celso Lafer, 'Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future', Daedalus, 129(2), 2000, pp. 207–38; Celso Lafer, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro* (São Paulo: Editora Perspectiva, 2001).

[45]Jean Grugel and Wil Hout, 'Regions, Regionalism and the South', in Jean Grugel and Wil Hout (eds), *Regionalism across the North–South Divide: State Strategies in the Semi-periphery* (London: Routledge, 1999); Samir Amin, 'Regionalization in Response to Polarizing Globalization', in Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds), *Globalism and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999); Marjan Svetlicic, 'Challenges of Globalisation and Regionalisation in the World Economy', Global Society, 10(2), 1996, pp. 107–23; Edward D. Mansfi eld and Helen V. Milner, 'The New Wave of Regionalism', *International Organization*, 53(3), 1999, pp. 589–627.

[46]Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

[47] Luigi Manzetti, 'Argentine–Brazilian Economic Integration: An Early Appraisal', Latin American Research Review, 25(3), 1990, pp. 109–40; Renato Baumann and Juan Carlos Lerda (eds), *Brasil-Argentina-Uruguai: A Integração em Debate* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987).

[48] Alcides Costa Vaz, *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construcção do Mercosul* (Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002); Nicola Phillips, 'Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: "Relaunching" the Mercosur', *Third World Quarterly*, 22(4), 2001, pp. 565–83; Jeffrey Cason, 'On the Road to Southern Cone Economic Integration', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 2002, pp. 23–42; Sean W. Burges, 'Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region', *Cambridge Review of International Affairs*, 18(3), 2005, pp. 437–54.

[49] Oxford Analytica, 17 May 2005.

[50] Payne, 'US Hegemony and the Reconfi guration of the Caribbean'; Strange*, States and Markets*.

[51] Roberto Abdenur, 'Política Externa e Desenvolvimento', *Política Externa*, 3(3), 1994, p. 51.

[52] Fernando Henrique Cardoso, 'O Brasil e um novo America do Sul', *Valor Econômico*, 30 August 2000; José Antonio Ocampo and Juan Martin, *Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003).

[53] Rubens Antonio Barbosa, 'O Brasil e Suas Opções Internacionais: A Articulação Entre o Universal e o Regional', *Política Externa*, 3(3), 1994, pp. 101–16

[54] Fernando Henrique Cardoso, 'O Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades', speech given at the Colegio de México, Mexico City, 20 February 1996; Fernando Henrique Cardoso and Mário Soares, *O Mundo em Português: Um Diálogo* (São Paulo: Paz e Terra, 1998), pp. 257–63; Celso Lafer, 'Comércio Internacional, Multilateralismo e Regionalismo: Temas Emergentes e Novas Direções', *Política Externa*, 5(3), 1996, pp. 50–64.

[55] Fernando Simas Magalhães, *Cúpula das Américas de 1994: Papel Negociador do Brasil, em Busca de uma Agenda Hemisférica* (Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1999).

[56] Fernando Henrique Cardoso, 'Speech by the President of the Republic, Fernando Henrique Cardoso, at the Opening Ceremony of the Sixth Economic Summit of Mercosur, Rio Palace Hotel – Rio de Janeiro', 2000; Gilson Schwartz, 'The Privatization Process and Foreign Direct Investment in Brazil: Results and Perspectives', *International Spectator*, 33(3), 1998, pp. 69–84.

[57] Susan M. Cunningham, 'Made in Brazil: Cardoso's Critical Path from Dependency via Neoliberal Options and the Third Way in the 1990s', *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 67, 1999, pp. 75–86; Nicola Phillips, *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development* (London: Routledge, 2004).

[58] Sean W. Burges, 'Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America during the Cardoso Era, 1992–2002', *Bulletin of Latin American Research*, 25(1), 2006, pp. 23–42.

[59] Amrita Narlikar and Diana Tussie, 'The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO', *The World Economy*, 27 (7), 1994, pp. 947–66; author interviews with WTO trade.

negotiators from various countries, Geneva, 17–20 April 2007

[60]M. Anaam Hashmi, 'Role of Mercosur in Regional Trade Growth', *Managerial Finance*, 26(1), 2000, pp. 41–52.

[61]Phillips, 'Regionalist Governance in the New Political Economy of Development'; O Estado de São Paulo, 4 February 1999.

[62]BNDES, *Petrobrás. Cadernos de Infraestrutura: Fatos – Estratégias*, no. 9 (Rio de Janeiro: BNDES, October 1998); Francisco Mauro Brasil de Holanda, *O Gás no Mercosul: Uma Perspectiva Brasileira* (Brasília: Instituto Rio Branco/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos, 2001).

[63]*O Estado de São Paulo*, 14 January 2006.

[64]Foreign Broadcast Information Service, Latin American Report (FBIS-LAT) 1999-0609.

[65]Sean W. Burges, 'Bounded by the Realities of Trade, p. 442.

[66]Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*.

[67]Burges, 'Bounded by the Realities of Trade'; John Luke Gallup, Alejandro Gaviria and Eduardo Lora (eds), *Is Geography Destiny? Lessons from Latin America* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2003).

[68]Jean Daudelin and Sean W. Burges, 'Brazil: How Realists Defend Democracy', in Thomas Legler, Sharon F. Lean and Dexter S. Boniface (eds), *Promoting Democracy in the Americas* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2007).

[69]Monica Herz and João Pontes Nogueira, *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*, International Peace Academy Occasional Paper Series (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002); Luiz Felipe Lampreia, personal interview, Rio de Janeiro, 23 September 2002.

[70]Arturo Valenzuela, 'Paraguay: The Coup That Didn't Happen', *Journal of Democracy*, 8(1), 1997, pp. 43–55.

[71]*O Estado de São Paulo*, 17 May 2005, 8 June 2005; Mercopress, 2 December 2005.

[72]Cynthia McClintock, 'The OAS in Peru: Room for Improvement', *Journal of Democracy*, 12(4), 2001, pp. 137–40.

[73]Remarks by Lino Gutierrez, Principal Deputy Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs, to the North–South Center Roundtable, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 17 April 2002, available at: www.state.gov/p/wha/rls/rm/9573.htm (accessed 25 November 2007).

[74]Fernando Henrique Cardoso, 'Speech on the Occasion of the Official Visit to the Republic of Costa Rica', San José, Costa Rica, 4 April 2000.

[75]Geraldo Magela da Cruz Quintão, 'Audiência Pública do Ministro da Defesa na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal', 22 November 2000.

Recebido em 12 de setembro de 2016.

Aprovado em 10 de outubro de 2016.