



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Volume 16 – Nº 147 – Janeiro-Fevereiro – 2015

## ARTIGOS

### **3 Sobre o fim da hegemonia dos Estados Unidos: Uma análise conceitual**

About the end of United States Hegemony:  
A conceptual analysis

MARCELO PEREIRA FERNANDES

### **11 A Democracia como Objeto de Análise na Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria**

Democracy as an Object of analysis in the International  
Relations Theory in the Pot-Cold War

THAIS DE OLIVEIRA QUEIROZ

ANDREA FERNANDA RODRIGUES BRITTO

### **19 O que pretende o Brasil na Guiana Essequibo?**

What are Brazil's intentions regarding Guyana Essequibo?

ROBERTA RODRIGUES MARQUES DA SILVA

### **27 Os Estados Unidos e Cuba: Uma Agenda Intermestics**

The United States and Cuba: An Intermestics Agenda

CRISTINA SOREANU PECEQUILO

CLARISSA NASCIMENTO FORNER

### **34 Regionalismo Multidimensional: Uma análise do caso Asiático**

Multidimensional Regionalism: An analysis of the  
Asian case

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE

MÉRCIA CRISTINA GOMES DE ARAÚJO

*Boletim Meridiano 47* é uma publicação bimensal em formato digital do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) dedicada a promover a reflexão, a pesquisa e o debate acadêmico sobre os temas da agenda internacional contemporânea.

© 2000-2015 Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – Todos os direitos reservados. As opiniões expressas nos trabalhos aqui publicados são da exclusiva responsabilidade de seus autores e não traduz a opinião ou o endosso do IBRI.

#### Política Editorial

O *Boletim Meridiano 47* publica contribuições inéditas de professores e pesquisadores, na forma de artigos científicos focados em temas internacionais e estudos de áreas geográficas.

Editado pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, o *Boletim* não traduz o pensamento de qualquer entidade governamental e nem se filia a organizações ou movimentos partidários nacionais ou estrangeiros.

*Meridiano 47* é uma publicação bimensal, publicada em formato digital. O *Boletim* publica trabalhos cuja temática se situe na grande área de Relações Internacionais, em que se compreende Política Internacional e Comparada, Direito Internacional, História das Relações Internacionais e da Política Exterior e Economia Política Internacional.

Todas as contribuições serão submetidas a arbitragem científica, em sistema de duplo cego (*blind review*). A publicação de contribuições será sempre amparada pelas recomendações do Conselho Editorial e pela análise dos pareceres produzidos.

#### Como contribuir

1. O *Boletim Meridiano 47* publica exclusivamente artigos científicos inéditos, ou seja, não devem ter sido publicados em nenhum outro periódico (mesmo em formato modificado) e tampouco estar sob a consideração de outros veículos;
2. As contribuições podem ser submetidas em português ou inglês;
3. Os artigos devem conter entre 3500 e 4000 palavras, extensão na qual se incluem título em inglês e em português, resumo com cerca de 50 palavras em inglês e em português, 3 palavras chave em inglês e em português e bibliografia;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. Os artigos devem incluir na submissão, como arquivo complementar, uma folha de rosto contendo as seguintes informações: nome do autor, instituição a que está vinculado, formação, endereço, ORCID ID (se disponível – <http://orcid.org/>) telefone e e-mail. Essa folha de rosto deve ser apresentada em arquivo separado. No texto do artigo submetido o autor deve eliminar qualquer referência que indique a sua identidade;
7. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que é responsável pelo conteúdo da contribuição apresentada ao Conselho Editorial do *Boletim Meridiano 47*;
8. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que o conteúdo da contribuição não possui nada que possa ser considerado ilegal, difamatório ou que provoque qualquer conflito de interesse ou que possa interferir na imparcialidade da obra apresentada;
9. O autor responsável deve declarar em seu nome próprio e no de seus co-autores, no formulário de submissões, que tem conhecimento e que adere às Diretrizes éticas e de boas práticas na publicação científica adotadas pelo *Boletim Meridiano 47*;
10. Todas as contribuições serão analisadas pelo Comitê de Editores, que decidirá preliminarmente sobre a aderência do trabalho à política editorial do veículo, e verificará a consistência e correção preliminar em condições aceitáveis da redação. As contribuições aprovadas nessa primeira etapa serão submetidas a arbitragem científica, em processo de duplo-cego. O processo de análise editorial pode se estender por até 90 dias;
11. Os editores se reservam o direito de devolver artigos que não estejam de acordo com estas instruções, que devem ser lidas cuidadosamente e seguidas estritamente.

#### Indexação

Os artigos publicados neste veículo estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais / Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:

International Political Science Abstracts; International Security & Counter-Terrorism Reference Center; Peace Research Abstracts; Political Science Complete; Clase – Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts; Academic One File; Academic Search Alumni Edition; Academic Search Complete; Academic Search Elite; Academic Search Premier; Advanced Placement Government & Social Studies Collection; CSA Worldwide Political Science Abstracts; Current Contents of Periodicals on the Middle East; Current Geographical Publications; Fonte Acadêmica; Fuente Acadêmica; Fuente Acadêmica Premier; Informe Académico; Informe Revistas en Español; InfoTrac Custom (Cengage Gale); ProQuest Political Science; Social Science Research Network (SSRN); TOC Premier; Ulrich's Periodicals Directory; World Scholar: Latin America and the Caribbean; Expanded Academic ASAP; Cabells Economics and Finance Directory; Directory of Open Access Journals – DOAJ; e-Revistas – Plataforma Open Access de Revistas Científicas Electrónicas Españolas y Latinoamericanas; Ebsco Main File; Geodados; Google Scholar; OALster; Periódicos Capes; Scholarly Journals Index; Scientific Publications Index; Scientific Resources Database; Sumários de Revistas Brasileiras; Summon Content & Coverage; World Affairs Online – German Institute for International and Security Affairs; Worldcat; Academia.edu; Academic Journals Database; Academic Papers Database; Bielefeld Academic Search Engine – BASE; Cibera; Contemporary Research Index; Current Index to Scholarly Journals Diadorim – Diretório das Políticas de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras; Digital Journals Database; Directory of Academic Resources; Elektronische Zeitschriftenbibliothek; Elite Scientific Journals Archive; IBICT; Journal Tables of Contents – Journal TOCS; La Créée: Périodiques en Ligne; Latindex; LivRel; Microsoft Academic Search; Mundorama; NewJour; Open J-Gate; SUDOC – Le catalogue du Système Universitaire de Documentation; WorldWideScience.org.

#### O que é o IBRI

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos, tem a missão de ampliar o debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção do Brasil no mundo. Fundado em 1954, no Rio de Janeiro, e transferido para Brasília, em 1993, o IBRI desempenha, desde as suas origens, importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão, promovendo atividades de formação e atualização e mantendo programa de publicações, em cujo âmbito edita a *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*.

Presidente de Honra: José Carlos Brandi Aleixo

Diretor Geral: Pio Penna Filho

Diretoria: Carlos Eduardo Vidigal, Tânia Maria Pechir Manzur, Thiago Gehre Galvão

Para conhecer as atividades do IBRI, visite: <<http://www.ibri-rbpi.org>>

#### Expediente

Editor: Antônio Carlos Lessa

Editores-adjuntos: Virgílio Arraes, Pio Penna Filho

Secretaria: Priscilla de Almeida Nogueira da Gama

#### Conselho Editorial

Amine Ait-Chaalal (Université Catholique de Louvain, Bélgica), Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa, Portugal), Carlos Milani (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Cristina Soreanu Pecequillo (Universidade Estadual Paulista, Brasil), Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil), Estevão Chaves de Rezende Martins (Universidade de Brasília, Brasil), Francisco Doratioto (Universidade de Brasília, Brasil), Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina), Haibin Niu (Shanghai Institute for International Studies, China), James Green (Brown University, Estados Unidos), Jean Daudelin (Carleton University, Canadá), João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Lincoln Bizzozero (Universidad de la República, Uruguai), Marcelo Coutinho (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil), Marcelo de Almeida Medeiros (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil), Marcos Guedes de Oliveira (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil), Maria Helena Guimarães (Universidade do Minho, Portugal), Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil), Nizar Messari (Al Akhawayn University in Ifrane, Morocos), Pio Penna Filho (Universidade de São Paulo, Brasil), Paulo Luiz Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil), Steen Fryba Christensen (Aalborg University, Dinamarca), Rafael Duarte Villa (Universidade de São Paulo, Brasil), Virgílio Caixeta Arraes (Universidade de Brasília, Brasil).

# Sobre o fim da hegemonia dos Estados Unidos: Uma análise conceitual

## About the end of United States Hegemony: A conceptual analysis

Marcelo Pereira Fernandes\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 147, jan.-fev. 2015 [p. 3 a 10]

### 1 – Introdução

No campo da Economia Política Internacional (EPI) a noção de hegemonia foi discutida por diversos autores tendo quase sempre como ponto de partida os turbulentos anos 1970 no qual configurava o declínio dos Estados Unidos (EUA) como potência mundial. De fato, o cenário internacional parecia pouco promissor: fim dos acordos de Bretton Woods, crise do petróleo, derrota norte-americana na guerra do Vietnã e o risco de estagflação. A crise do mercado imobiliário *subprime* nos EUA em 2007 e suas consequências que levaram a crise global de 2008 vem revivendo o tema. Nos anos 1970, como agora, esse debate é atraído em grande parte por questões econômicas: o déficit externo norte-americano, a suposta decadência do dólar como moeda de reserva internacional, desemprego e baixo crescimento.

O conceito de “hegemonia” tem pelo menos dois sentidos: pode significar domínio ou liderança com uma noção tácita de consentimento (SASSOON, 1988). Na EPI, como destacou Cox (1993), o conceito também aparece com dois significados. Em um sentido mais comum, hegemonia expressa a dominação de um Estado sobre outros Estados e a capacidade do Estado dominante em impor as condições em que são realizadas as relações interestatais, controlando os resultados dessas relações. O outro significado, baseado em Gramsci, refere-se à condição em um sistema mundial em que o Estado dominante e as suas classes dominantes sustentam sua posição por meio da adesão a princípios que são aceitos ou tolerados por uma proporção suficiente de Estados subordinados e forças sociais.

O objetivo deste artigo é analisar brevemente o conceito de hegemonia e questionar se os EUA ainda permanecem com uma posição hegemônica dentro do sistema mundial. Conforme será visto, dentro da EPI, o conceito de hegemonia adotado pelos teóricos da Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) difere consideravelmente do conceito construído pelos neogramscianos. Desta forma, tenta-se demonstrar que pelo conceito neogramsciano é bastante duvidoso que o país ainda mantenha sua posição de hegemonia, ainda que permaneça como a potência dominante.

Além desta introdução o artigo está dividido em mais três seções. Na segunda seção será examinado o conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci. A terceira seção está dividida em dois tópicos. O primeiro aborda a TEH, e o segundo a versão gramsciana de hegemonia na EPI produzida pioneiramente por Cox.

\* Departamento de Economia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil (mapefe@bol.com.br)

Na quarta seção será analisado o papel dos EUA na atual ordem econômica e questiona-se sobre a sua hegemonia no sistema internacional. Por fim, na última seção, as considerações finais.

## 2 – Hegemonia em Gramsci

Embora outros autores marxistas tenham utilizado o conceito de hegemonia, no âmbito das ciências sociais, o termo ficou vinculado principalmente ao italiano Antonio Gramsci. Na visão de Gramsci, a estrutura (relações sociais de produção) e a superestrutura (as ideias, cultura, costumes da sociedade) não podem ser separadas; estas formam um “bloco histórico” que – ao contrário da visão esquemática que entende que a superestrutura tem uma dependência mecânica com a estrutura – compõe um sistema complexo e contraditório que se reforçam mutuamente (Gramsci, 1978, p. 52).

O conceito de bloco histórico mostra que a dominação da burguesia sobre o proletariado não se estabelece somente através dos aparatos repressivos do Estado. Em Gramsci, o Estado é ampliado para incluir as instituições de direção cultural e ideológica denominados por ele de “sociedade civil” (Rupert, 2005, p. 28; Coutinho, 1994, p. 117).

O poder do Estado está estruturado principalmente através da hegemonia: um complexo sistema de relações culturais e ideológicas que mantém a posição da classe dominante por meio do convencimento. Gramsci desenvolveu a ideia de Maquiavel em que o poder do Estado moderno constituindo-se uma unidade contraditória podia ser interpretado como um centauro: metade besta e metade homem, numa combinação de coerção (sociedade política) e consentimento (sociedade civil). Quando o consentimento está em primeiro plano a hegemonia prevalece (Gramsci, 1999, p. 124).

O exercício da hegemonia pela classe dominante busca generalizar seus valores ao conjunto da população de forma a perpetuar sua influência. O aparato da classe dominante é composto por várias instituições, sendo que as principais são as instituições religiosas, as educacionais e os meios de comunicação (Gramsci, 1999, p. 46; Cox, 1993, p. 51). Mas a escala de valores da sociedade está sempre em disputa: a primazia é da classe que exerce a hegemonia, porém enfrenta uma permanente tensão contra-hegemônica pelas classes subordinadas.

Assim, ao analisar o capitalismo no Ocidente no começo dos anos 1920, Gramsci afirma que o sucesso na manutenção do capitalismo está em parte relacionado com a capacidade da classe dominante em governar através da hegemonia, e não pela coerção ou força militar. A reprodução do capital ocorre fundamentalmente através do consenso, uma vez que os trabalhadores não estão imunes às tradições burguesas que são incutidas diariamente pelas instituições na vida cotidiana. Mas esse sucesso não é garantido: a crise de hegemonia ocorre quando as classes dominantes não conseguem mais dirigir. Neste momento abre-se a possibilidade de uma revolução.

## 3 – A Hegemonia na Economia Política Internacional

### 3.1 – A Teoria da Estabilidade Hegemônica

A discussão sobre o fim da hegemonia dos EUA e a emergência de novas potências econômicas, em particular Japão e Alemanha, iniciado nos anos 1970 teve como grande fomentador aquilo que ficou conhecido como Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH). Na realidade, a própria EPI como disciplina nasce com essa polêmica; por isso pode-se considerar correta avaliação de que a TEH foi a primeira e genuína teoria dessa disciplina (Cohen, 2008, p. 67).

A TEH foi primeiramente desenvolvida por Charles Kindleberger (1973).<sup>1</sup> Em termos gerais a visão de Kindleberger pode ser resumida da seguinte forma: para sustentar uma economia mundial liberal é preciso a existência de um único poder dominante, não apenas com capacidade, mas também disposto a manter as regras liberais em todo mundo. Ou seja, somente a presença de uma nação hegemônica não garante o estabelecimento de uma economia internacional liberal. É imprescindível que ela tenha também um compromisso com os valores liberais.

Nesse sentido, a potência hegemônica deve prover alguns “bens públicos” fundamentais ao funcionamento de um sistema liberal. Como bens públicos entendem-se, por exemplo, o sistema monetário internacional e o livre comércio. Uma economia mundial liberal é concebida como um bem público que beneficia a todos.

De acordo com Kindleberger (1973, p. 295), um sistema internacional marcado por uma distribuição simétrica do poder seria essencialmente instável, uma vez que cada país tenderia a buscar seus próprios interesses à custa dos demais países. Não haveria um Estado que provesse os bens públicos necessários ao bom funcionamento da economia mundial. Logo, quando a potência hegemônica entra em declínio a ordem liberal fatalmente também entrará.

A questão é explicar quais as vantagens do *hegemon* em arcar com os custos de fornecer um bem público que será utilizado por todos. Na visão de Kindleberger a potência hegemônica é guiada por sentimentos cosmopolitas. Por isso, sua versão da TEH ficou conhecida como benevolente, num sentido liberal (Cohen, 2008, p. 75). Outra versão da teoria ligada ao (neo) realismo, que será analisada a seguir, ficou conhecida como versão coercitiva e foi desenvolvida por Robert Gilpin e Stephen Krasner.

Gilpin (1981 e 1987) também concorda que para manter uma ordem liberal mundial é imprescindível que haja uma (e somente uma) potência hegemônica. Porém, nesta perspectiva a potência hegemônica é guiada pelo auto-interesse. Um sistema internacional é estabelecido quando os Estados criam estruturas sociais a fim de fazer prevalecer seus próprios interesses econômicos e políticos<sup>2</sup>. No entanto, com o passar do tempo os interesses e o equilíbrio de poder entre os atores mudam como resultado do desenvolvimento econômico. Aqueles que alcançam maiores benefícios com as mudanças também desejaram modificar o sistema segundo seus interesses (Gilpin, 1981, p. 9).

De acordo com Gilpin (1981, p. 144), desde a revolução industrial o mundo assistiu duas potências hegemônicas (Grã-Bretanha e EUA) no sistema global que buscaram organizar as relações econômicas e políticas visando seus interesses econômicos e de segurança.

A economia aberta e integrada que emergiu no século XIX foi sustentada pelo poder e interesses da Grã-Bretanha. Quando o poder britânico entrou em decadência, a ordem liberal também declinou até terminar em colapso com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Após a guerra, os esforços para restabelecer o sistema liberal foram barrados pelo crescimento do nacionalismo econômico e das rivalidades imperialistas. Enquanto os britânicos não tinham forças para restabelecer a ordem liberal, os norte-americanos não estavam dispostos a assumir a tarefa de potência hegemônica estabilizadora.

Assim, a depressão dos anos 1930 é explicada pela falta de um poder hegemônico. Não havia, por exemplo, um emprestador de última instância que interviesse para estabilizar o sistema financeiro. Um cenário similar ocorreu no começo dos anos 1970. O declínio relativo do poder norte-americano ameaçava novamente a ordem liberal (Gilpin, 1987, p. 345).

1 O termo “estabilidade hegemônica” foi originalmente formulado por Robert Keohane. Kindleberger preferia o termo “liderança” ou “responsabilidade” no lugar de “hegemonia” (Gilpin, 1987).

2 Uma das questões importantes na teoria da estabilidade hegemônica refere-se aos recursos materiais. Keohane (1984) argumenta que o poder hegemônico precisa controlar quatro conjuntos de recursos materiais: matérias-primas, fontes de capital, mercados e vantagens competitivas sobre a produção de bens de alto valor agregado.

Em Krasner (1976) a importância da potência hegemônica estabilizadora é focalizada na estrutura do comércio internacional a partir do que ele chama de *state-power theory*: esta abordagem assume que a estrutura do comércio internacional é determinada pelo poder dos Estados agindo para maximizar seus próprios objetivos. Nos períodos de ascensão do Estado hegemônico é mais provável que o comércio internacional esteja mais aberto. Krasner (1976, p. 323) assume que tal Estado teria interesse em manter uma estrutura de comércio com baixas tarifas e menor regionalismo.

### 3.2 – Neogramscianos

O conceito de hegemonia de Gramsci foi desenvolvido pioneiramente no âmbito da EPI por Robert Cox, e mais tarde elaborado por outros autores como Stephen Gill e Mark Rupert.

A hegemonia na visão neogramsciniana é uma forma de poder que está relacionada à capacidade do Estado líder expressar sua autoridade em termos de interesses universais ao invés de servir unicamente aos seus interesses particulares (Cox, 1986, p. 219). Isto significa que o poder dos Estados vai muito mais além da mera força militar: ao invés da dominação exclusiva pela força, o poder político baseado no consentimento cumpre papel fundamental.

Enquanto predomina o aspecto consensual do poder, a hegemonia também prevalece. A coerção está sempre latente, mas só é aplicada em casos especiais (Cox, 1993, p. 52). Por sua vez, o poder emerge dos processos sociais, e não com o acúmulo de recursos materiais que na realidade é o resultado desse processo (Cox, 1986, p. 225).

Colocado dessa maneira, o conceito de hegemonia difere da forma expressada usualmente como a de dominância de um Estado sobre o outro ou como eufemismo de imperialismo (Cox, 1993, p. 60). De acordo com Gill (2008, p. 81), o conceito weberiano de poder usado pelos realistas iguala hegemonia ao conceito de dominação (“power over”). Este conceito, embora eficiente para explicar alguns aspectos das relações estatais, é fraco para analisar a base social das relações de poder. Ele tende a subestimar o desenvolvimento das organizações não estatais, como as corporações transnacionais, e outras forças sociais que transcende as fronteiras nacionais, como a cultura e a ideologia. Ao contrário dessa visão reducionista, no sistema global a hegemonia é uma forma de dominação de classe, e não uma simples relação entre Estados. O sistema estatal e a economia mundial são historicamente construídos e politicamente contestáveis, assim como todas as relações sociais (Rupert, 2005, p. 35).

O Estado hegemônico procura convencer que seus interesses são universais, estabelecendo regras de comportamento para os Estados e para aquelas forças da sociedade civil que operam através das fronteiras nacionais. A hegemonia mundial não é somente econômica, política ou social: é ao mesmo tempo estrutura política, econômica e social (Cox, 1993, p. 61).

O conceito de internacionalização do Estado desenvolvido por Cox (1986) tenta explicar os mecanismos usados para o estabelecimento da hegemonia no pós-segunda guerra. Assim, a construção da hegemonia dos EUA construída no pós-guerra não foi fruto somente do seu poder material, mas também dos seus valores que as sociedades de outros países imitaram porque julgaram sedutores. Aqui também entra o papel das instituições. Essas fornecem meios de lidar com conflitos de maneira a minimizar o uso da força, pois representam – ou parecem representar – interesses universais (Cox, 1986, p. 230).

Segundo Cox (1993, p. 62), algumas características das instituições internacionais que expressam o papel hegemônico são: i) elas incorporam as regras que auxiliam a expansão da ordem mundial hegemônica. As regras referentes à ordem monetária e comercial têm importância especial; ii) as próprias instituições são o produto da ordem mundial hegemônica; iii) elas legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; iv) elas cooptam as elites dos países periféricos e; v) elas neutralizam as ideias contra-hegemônicas.

As instituições internacionais introduzem regras que promovem a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, como o sistema monetário e o comércio mundial (Cox, 1993, p. 62). Deste modo, com a emergência de instituições como o FMI e o Banco Mundial, a hegemonia norte-americana no pós-guerra tornou-se muito mais institucionalizada do que a hegemonia britânica no século XIX.

O conceito de hegemonia como um ajuste entre poder, ideias e instituições, torna possível lidar com alguns problemas da TEH, como a existência de uma potência dominante como condição necessária para manter o sistema internacional estável. O fim de uma ordem hegemônica pode ser entendido a partir do desenvolvimento das forças sociais em determinada época, sendo um erro atribuir exclusivamente à posição do Estado e independente do momento histórico (Cox, 1986, p. 224).

## 4 – A Hegemonia norte-americana

No período em que funcionou o sistema monetário de Bretton Woods (1945-1971), os EUA atuaram como potência hegemônica, ditando as regras de conduta do sistema diretamente ou através das instituições criadas. Porém, nesse momento, a ideia de uma economia de livre comércio e livre movimentação de capitais prevista pelos norte-americanos mostrou-se inviável.

O comércio mundial evoluiu para uma situação de maior liberdade, mas ainda com grande tolerância às políticas protecionistas (barreiras à importação e subsídios às exportações) e desvalorizações cambiais, especialmente por parte dos EUA em relação aos seus principais parceiros. Os fluxos de capitais estavam restritos devido aos controles adotados por cada país, sendo considerado um passo atrás na busca de uma ordem liberal como nos tempos do padrão-ouro (Hobsbawm, 2001, p. 237). Ademais, a sua hegemonia evidentemente não incluía o bloco socialista, e mesmo no chamado Terceiro Mundo, a liderança norte-americana encontrava resistências.

Logo, a necessidade de um estado hegemônico a fim de manter uma ordem liberal, como previsto pela TEH, não se encaixa satisfatoriamente no período em que prevaleceram os acordos de Bretton Woods. De qualquer forma, segundo Cox (1993, p. 60), entre 1945 até o fim dos anos 1960 os EUA exerceram sua hegemonia numa estrutura similar ao império britânico em meados do século XIX, mas com instituições e doutrinas adaptadas a um mundo econômico mais complexo.

Após o colapso da ordem estabelecida em Bretton Woods em 1971, a autoridade norte-americana, particularmente quanto à gestão do padrão monetário internacional, passou a ser questionada por seus principais parceiros já recuperados economicamente. Na Europa, sob a liderança da Alemanha, discutia-se abertamente a construção de uma nova moeda que pudesse suceder o dólar nas relações comerciais e financeiras (Fernandes, 2010).

A recusa das autoridades norte-americanas em admitir qualquer tipo de reforma que revisse o papel do dólar como moeda de reserva internacional acarretou em 1979, um dos mais significativos lances da economia mundial no século XX: a elevação sem precedentes da taxa básica de juros pelo presidente do Fed (banco central norte-americano), Paul Volcker. Isso fez com que os capitais do mundo todo fossem atraídos para o mercado dos EUA, valorizando fortemente o dólar e obrigando os demais bancos centrais a elevar suas taxas de juros, sob o risco de sofrerem pesadas desvalorizações cambiais.

De tal modo, o choque dos juros do Fed marca o desfecho das rivalidades entre os países centrais a respeito do padrão monetário internacional, restabelecendo a hegemonia norte-americana, como pioneiramente destacou Tavares (1985). Assim, os EUA passaram a usufruir de um poder monetário e financeiro inédito no sistema internacional: não sofrer mais restrições no seu balanço de pagamentos e determinar as taxas de juros sobre a sua própria dívida.

Com o fim da Guerra Fria, a liderança econômica, política e militar norte-americana eram incontestáveis. As políticas de liberalização econômica aplicadas pioneiramente no começo dos anos 1980 pelos EUA e Inglaterra, e depois seguidas pelos países centrais, foram apresentadas como decorrência natural da evolução do sistema mundial, tornando-se quase que consensuais na década de 1990. Ao mesmo tempo, a expansão financeira fortaleceu o padrão monetário hegemonizado pelo dólar. Portanto, não houve um desmoronamento da ordem econômica internacional liberal como esperavam os proponentes da TEH (Gill, 2008, p. 82).

Ao analisar o problema da hegemonia pelo conceito de Gramsci, entende-se que os EUA de fato perderam sua hegemonia durante os anos 1970, não porque perderam sua liderança econômica e política como afirma a TEH, mas porque já não conseguiam atuar através do convencimento. Por outro lado, os EUA puderam recriar entre os anos 1980 e 1990 seu poder hegemônico<sup>3</sup>. Isto indiscutivelmente não tornou o sistema estável, como comprova a série de crises econômicas que abalaram o mundo durante os anos 1990, ainda que as autoridades norte-americanas demonstrassem enorme capacidade de intervenção em todas as crises.

Todavia, a situação de hegemonia permaneceu por pouco tempo. Após um período sem precedentes de expansão da economia norte-americana, o “11 de setembro de 2001” e o receio acerca dos desdobramentos da “guerra contra o terror” levado a cabo pelo então presidente Bush fizeram com que os mercados globais entrassem num período de forte incerteza, exacerbando a situação precária da economia mundial até desembocar na crise financeira internacional em 2008.

A crise, originada justamente nos EUA, evidenciou a frágil arquitetura financeira internacional, provocando sérios questionamentos sobre a ordem econômica internacional por parte de diversos governos e dentro da própria sociedade norte-americana, como comprova o movimento de contestação “Occupy Wall Street”. Apesar do intenso debate que se seguiu sobre as reformas necessárias para impedir que uma crise com essa magnitude se repetisse poucas propostas saíram do papel em grande parte por conta dos próprios interesses norte-americanos.

O papel do dólar como moeda de reserva mundial é esclarecedor quanto ao poder exercido pelos EUA na ordem internacional. A discussão que mais uma vez ganhou corpo com a crise diz respeito à necessidade de criar uma nova moeda supranacional que substitua o dólar como moeda-chave. Está claro o desconforto entre os líderes mundiais e o entendimento que essa situação não apenas mantém um “privilegio exorbitante” como também não contribui para tornar o sistema menos instável. Embora as autoridades norte-americanas já não consigam convencer os demais países sobre a funcionalidade do atual padrão monetário, a situação permanece como está simplesmente porque os demais Estados não conseguem contrapor o poder exercido pelos EUA.

## 5 – Considerações Finais

Os EUA já não conseguem exercer sua hegemonia no sentido desenvolvido por Gramsci e Cox. Todavia isto não significa que não são mais a potência dominante ou que estão em vias de serem substituídos por um novo poder hegemônico. Existe, de fato, um forte mal estar pela forma como as autoridades norte-americanas conduzem suas políticas no mundo. O problema é que os demais estados simplesmente não são capazes de impor novas regras diante da enorme assimetria de poder e da estrutura econômica que se formou no rastro do poder norte-americano, na qual o papel do dólar no sistema monetário e financeiro internacional é a mais visível.

---

3 No começo dos anos 1990 o explícito poder assimétrico do qual dispunham os Estados Unidos fizeram com que vários autores reavaliassem a ideia do fim da hegemonia (Cohen, 2008, pp. 77-79).

## Bibliografia

- COHEN, Benjamin (2008). *International Political Economy: an intellectual history*. Princeton: Princeton University Press.
- COUTINHO, Carlos Nelson (1994). *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez.
- COX, Robert W (1986). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert (ed.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- COX, Robert W (1993). "Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method". In: GILL, Stephen (ed). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge Studies in International Relations: 26.
- FERNANDES, Marcelo Pereira (2010). "O Fim do Regime de Bretton Woods como Reação do Império Norte-americano". Trabalho apresentado no XV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política.
- GILL, Stephen (2008). *Power and resistance in the new world order*. 2º ed. New York: Palgrave Macmillan.
- GILL, Stephen (1993). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge Studies in International Relations: 26.
- GILPIN, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- GILPIN, Robert (1981). *War and Change in World Politics*. Princeton: Cambridge University Press.
- GRAMSCI, Antonio (1999). *Cuadernos de la Cárcel*. Traducción de Ana María Palos. 2ª ed. Mexico, D.F: Ediciones Era.
- GRAMSCI, Antonio (1978). *Concepção Dialética da História*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- HOBBSBAWM, Eric (2001). *A era dos extremos: o breve século XX*. Tradução de Marcos Santarrita. 2º edição. São Paulo: Companhia das letras.
- KEOHANE, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KINDLEBERGER, Charles (1973). *The World in Depression, 1929-39*. Berkeley: University of California Press.
- KRASNER, Stephen D. (1976). "State Power and the Structure of International Trade." *World Politics* 28, no. 3, april.
- RUPERT, Mark (2005). "Reading Gramsci in an Era of Globalising Capitalism". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Vol. 8, No. 4, 483-497, December.
- TAVARES, Maria da Conceição (1985). "A retomada da hegemonia norte-americana". *Revista de Economia Política*, 5 (2): 5-15.
- SASSOON, Anne Showstack (1988). "Hegemonia". In: Bottomore, Tom (ed). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

## Resumo

Na esfera da Economia Política Internacional o conceito de hegemonia foi discutido por diversos autores tendo quase sempre como ponto de partida os turbulentos anos 1970, no qual parecia se configurar o declínio dos Estados Unidos como potência mundial. A crise global de 2008-2009 vem revivendo o tema. O objetivo deste artigo é analisar o conceito de hegemonia e questionar se os Estados Unidos ainda são hegemônicos dentro do sistema mundial.

## Abstract

In the sphere of International Political Economy the concept of hegemony has been discussed by various authors almost always taking as a starting point the turbulent 1970s, which seemed to set the decline of the United States as world power. The global crisis of 2008-2009 has been reliving the theme. The aim of this paper is to analyze the concept of hegemony and question whether the United States is still hegemonic within the world system.

Palavras Chave: hegemonia, Gramsci, EUA

Key-Word: Hegemony, Gramsci, EUA

*Recebido em: 02/10/2014*

*Aprovado em: 28/02/2015*

# A Democracia como Objeto de Análise na Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria

## Democracy as an Object of analysis in the International Relations Theory in the Pot-Cold War

Thais de Oliveira Queiroz\*  
Andrea Fernanda Rodrigues Britto\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 147, jan.-fev. 2015 [p. 11 a 18]

### I – Introdução

Após 1990, a variável democrática<sup>1</sup> passou a exercer importância fundamental para a análise e compreensão das mudanças globais na Nova Ordem Mundial. O início da Quarta Onda de Democratização (MCFAUL, 2002)<sup>2</sup> e o surgimento da unimultipolaridade (HUNTINGTON, 1999) evidenciaram um cenário imprevisível e intrinsecamente dinâmico na arena internacional. O mundo que se redescobria apresentava profundas transformações refletidas em um amálgama de redes globalizadas, atores diversificados e agendas múltiplas. Nesse universo, as variáveis domésticas foram inseridas na agenda global, impactando diretamente o comportamento e a ideologia da política externa dos Estados.

No século XXI, a questão democrática ganhou destaque não somente com a exportação da democracia liberal para o Afeganistão e o Iraque, mas também com as Revoluções Árabes e com a constante deterioração da democracia no mundo de 2006 a 2014 (FREEDOM HOUSE, 2014). Apesar da relevância da democracia na construção teórica das Relações Internacionais, poucas pesquisas foram realizadas a fim de sistematizar o seu papel na disciplina. Casarões (2012) foi um dos poucos acadêmicos que se dedicou a este desafio, analisando a existência das premissas democráticas em perspectiva histórica: do idealismo de Woodrow Wilson às teorias pós-modernas. Inserido no esforço de endossar essa incipiente subárea de estudo, este artigo tem como objetivo compreender a importância da democracia na Teoria das Relações Internacionais (TRI) no pós-Guerra Fria, com foco nas abordagens liberais, da teoria crítica e construtivista.

\* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil (tdeoliveiraqueiroz@gmail.com);

\*\* Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil (andreafrbrito@gmail.com);

1 A concepção clássica de democracia adotada na presente pesquisa é a abordada por Dahl (1971) na obra *Polyarchy*, na qual o autor afirma que a igualdade dos indivíduos é o fator chave para a democracia. Dessa forma, cada pessoa tem a possibilidade de escolher e expressar as suas preferências frente à sociedade e ao governo por meio de ações individuais ou coletivas. Essas escolhas, por sua vez, devem ser analisadas de forma igualitária dentro dos trâmites burocráticos, não sofrendo discriminação devido ao seu conteúdo ou causa. Dahl (1971) denomina como “procedural mínimo” as oito condições principais – garantias institucionais – que caracterizam um Estado como democrático, a saber: liberdade para formar e participar de organizações, liberdade de expressão, direito ao voto, elegibilidade para cargos públicos, direito dos líderes políticos de competirem por apoio, fontes alternativas de informação, eleições livres e justas e, finalmente, a dependência que as instituições que fazem políticas governamentais têm dos votos e de outras expressões de preferências.

2 De acordo com McFaul (2002), a Quarta Onda de Democratização evidencia o período marcado pela transição democrática dos países ex-soviéticos.

Na segunda metade do século XX, os assuntos domésticos não pertenciam ao escopo do *mainstream* teórico das relações internacionais. A política mundial do período era centrada no realismo e preconizava questões de segurança e defesa, o que diminuiu a preponderância dos regimes políticos como variáveis independentes (CASARÕES, 2012). Após o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), questionou-se se o realismo ainda seria adequado para explicar a conjuntura que se desdobrava. O ceticismo ocasionado pela sua dificuldade em explicar as transformações mundiais e a crença de que a Nova Ordem Mundial impulsionaria a cooperação (capacidade de ação coletiva) entre os países fomentaram o interesse por novas abordagens teóricas e pela reestruturação paradigmática do liberalismo e do realismo (KEGLEY, 1993). Rosenau (1990) acredita que esse cenário demandou a elaboração de aparatos hermenêuticos diversificados, fator que, para Snyder (2004), tornaria necessária a construção de pontes entre diferentes paradigmas e teorias. Nesse contexto, o neoidealismo, a Teoria da Paz Democrática, o liberal-institucionalismo, a teoria crítica e o construtivismo se apresentaram como alternativas factíveis, abarcando implícita e explicitamente fatores domésticos, tais como a complexa questão democrática no espectro da TRI.

## II – A influência explícita da questão democrática na teoria liberal após 1990

Após a Guerra Fria, observou-se o engajamento do Ocidente na promoção do ideal democrático e do liberalismo no mundo (MINILLO, 2012). A agenda plural que se moldava abarcou primordialmente elementos liberais, expressos na necessidade de se estabelecer um diálogo entre os teóricos clássicos das Relações Internacionais.

O neoidealismo surgiu como um novo aporte teórico que teve como objetivo compreender as profundas transformações globais por meio da reinterpretação das principais premissas do idealismo utópico wilsoniano de 1918 (KEGLEY, 1993). De acordo com essa abordagem, os Estados agem de acordo com valores idiossincráticos que extrapolam as preocupações centralizadas nos fatores de poder (KEGLEY, 1988). A aplicação prática das perspectivas neo-wilsonianas fortaleceu a análise da nova configuração mundial ao focalizar temáticas como o revigoramento da questão democrática – ressaltando a busca pela democracia (causas e consequências redescobertas), o revigoramento do direito internacional, a redescoberta do papel das instituições internacionais, o ímpeto do princípio de autodeterminação dos cidadãos e a intensificação dos direitos humanos (KEGLEY, 1993).

O desafio de compreender a Nova Ordem Mundial também se refletiu na criação da teoria da paz democrática. Ao propor que os Estados liberais democráticos seriam pacíficos e não entrariam em guerra com outras democracias (DOYLE, 1986), a teoria supracitada aponta a democracia como um fator determinante para a estabilidade e a harmonia da complexa estrutura internacional contemporânea. A política doméstica, quando voltada para a democracia e para a paz, exerce nessa perspectiva um impacto significativo na política de segurança nacional e na contenção dos conflitos interestatais (KEGLEY, 1993).

Outra interpretação que emergiu após 1990 e ganhou grande importância foi a de Fukuyama (1995), baseada na premissa de que o fim da história teria ocorrido após a queda do comunismo e da URSS. Para o autor, o sucesso do liberalismo e a vitória da democracia ocidental como modelo de governo denotaram claramente a linha final da evolução dos preceitos ideológicos dos homens. O fim da história, porém, não evidenciaria um planeta sem qualquer conflito, porque mesmo se o fascismo e o comunismo não existissem mais, questões religiosas e nacionalismos representariam ainda significativos desafios a serem superados, ocupando destacada relevância na agenda internacional. Huntington (1997) aponta que a Teoria do Endismo surgiu como uma maneira de aclamar o fim da Guerra Fria e o colapso soviético, tendo como característica o fato de que “its central element is that bad things are coming to an end” (HUNTINGTON, 1997, p. 36). Avaliada como a formulação mais extrema

do endismo, a abordagem de Fukuyama (1995) recebeu de Huntington (1997) uma resposta significativamente pessimista, demonstrando que as suas falácias principais estão na excessiva ênfase à previsibilidade histórica e na permanência momentânea, ignorando a fraqueza da racionalidade dos seres humanos. Nesta concepção, o fim da história seria irreal.

Por seu turno, na concepção de Keohane (1993), o liberal-institucionalismo apresenta os preceitos da democracia de maneira intrínseca, visto que o sistema político padrão analisado pelo aparato hermenêutico neoliberal é o democrático (GRIECO, 1993). Apesar de o Estado se configurar como o ator principal, os *stakeholders* não estatais também são significativamente importantes para a tomada de decisões de maneira plural em uma arena política crescentemente participativa e multifacetada. Ao enfatizar a cooperação e o papel das instituições e dos regimes internacionais, os liberais institucionalistas ressaltam que a natureza e as consequências da anarquia não restringem profundamente o comportamento dos países na estrutura global. Além disso, o destaque auferido aos ganhos absolutos da cooperação internacional revela o impacto das intenções, dos interesses e da informação para o escopo analítico da teoria. Dessa forma, as instituições reduzem as incertezas e alinham as expectativas dos seus Estados-membros, visto que a sua organização, reputação e manutenção possuem conexão direta com a política doméstica e com a forma de governo dos seus integrantes.

### III – O surgimento da democracia como uma variável importante nas abordagens pós-positivistas: Teoria Crítica, valores e a disseminação da democracia na cena global

De acordo com Lapid (1989), as relações internacionais se mantiveram por muito tempo como uma das ciências sociais menos reflexivas, exprimindo um reduzido olhar crítico no processo de teorização. Os adeptos da teoria crítica e do construtivismo acreditam que a construção social sobre a percepção do mundo influencia diretamente o que se entende por teoria, afetando também aspectos culturais, linguísticos e relacionais na distribuição de poder no espectro global. Casarões (2012) afirma que o papel da democracia tornou-se relevante a partir dessas abordagens teóricas, que conseguiram analisar a multicausalidade dos fatores internos e externos dos países na elaboração das ideias para a compreensão da política mundial.

A teoria crítica permitiu uma conexão interdisciplinar das relações internacionais ao questionar o realismo e apresentar um princípio ideário significativamente distinto dos liberais, exprimindo uma ontologia própria refletida na interação entre sujeito e objeto, em que valores e interesses se encontram presentes na produção do conhecimento. Na busca de um sentido emancipatório e não determinista, afirma que o conhecimento é um importante componente na transformação da realidade ao permitir que temas como democracia, terrorismo, pobreza, ameaça nuclear e devastação do meio ambiente sejam discutidos.

A agenda da teoria crítica enfatiza a prática discursiva, voltada para a linguagem e a comunicação em detrimento de aspectos estruturais e sistêmicos. Para os teóricos críticos, as redes sociais que se estabelecem revelam dinâmicas e ações humanas que privilegiam grupos específicos. Nessa perspectiva, as variáveis domésticas ganharam destaque e particularidade à luz de um entendimento novo e complexo dentro da TRI. Cox (1986), considerado um dos primeiros acadêmicos a aplicar os preceitos da teoria crítica no âmbito das relações internacionais, argumenta que toda teoria possui um enfoque específico: seja ele econômico, social ou político. O autor busca significado nas forças que transformam a ordem mundial, considerando que a estrutura é composta por uma miscelânea de instituições, ideias e capacidades materiais.

A variável democrática é um exemplo de como determinados fatores ideológicos podem afetar a sociedade internacional em ações específicas, tais como a exportação da democracia liberal pelo uso da força no Afeganistão

e no Iraque durante o século XXI. Para Castro Santos (2010), a importância da disseminação de valores domésticos na cena global pelos norte-americanos encontra-se no seguinte excerto:

No que se refere a espalhar seus valores pelo mundo, aproveitando a oportunidade única que a vitória na guerra-fria lhe proporcionava, os Estados Unidos têm promovido a democracia de diversas maneiras: desde simples intercâmbios culturais e científicos, passando por ajuda politicamente condicionada, sanções econômicas, pela forte influência na exigência da adoção de regime democrático para ser membro de importantes organismos internacionais e regionais até o uso da força (CASTRO SANTOS, 2010, p. 21).

Ao reconhecer o papel da sociedade civil, da nacionalidade e dos atores não estatais, Cox (1986) destaca a importância das forças sociais nas suas mais variadas dimensões – regional, nacional e internacional. Para o autor, as forças sociais “are not to be thought of as existing exclusively within states. Particular social forces may overflow state boundaries, and world structures can be described in terms of social forces just as they can be described as configurations of state power” (COX, 1986, p. 225). Nesse sentido, as Revoluções Árabes constituem-se em um exemplo no qual a organização da sociedade civil foi determinante para o movimento de transição democrática que se iniciou na Tunísia e se espalhou pelo norte da África e Oriente Médio. A demanda *bottom-up* focalizada na instauração da democracia tunisiana causou um efeito dominó na região<sup>3</sup>, demonstrando como um fator ideacional interno pode transformar a configuração de determinada estrutura global.

#### IV – Construtivismo e a importância dos regimes políticos na formação identitária dos Estados

No construtivismo de matriz wendtiana, o Estado é um ator central e os seus interesses são formados por ideias. Nessa perspectiva, as estruturas são construídas pela sociedade e refletem identidades e interesses. As identidades não são predeterminadas e a sua construção se explica de forma endógena e exógena, por meio de um processo relacional constantemente sujeito a transformações. Essa abordagem é observada quando o autor menciona que “how a state satisfies its corporate interests depends on how it defines the self in relation to the other, which is a function of social identities at both domestic and systemic levels of analysis” (WENDT, 1994, p. 385). Dessa forma, gera-se um ciclo no qual as diferentes formas de integração encadeiam alterações no identitário coletivo, podendo modificar a lógica anárquica. A transição dos sistemas políticos dentro de um país evidencia as mudanças da sua dinâmica de identidade nacional, seja para um regime democrático ou para um autocrático. Nações democráticas, ao se tornarem ditaduras, inserem no seu comportamento inteligibilidades autocráticas e vice-versa. As ditaduras da América do Sul nos anos 1960 e 1970 elucidam como o arcabouço da identidade política de cada país se transformou e se disseminou na região, refletindo novas estruturas inter-relacionais.

Desse modo, Casarões (2012) acredita que o construtivismo foi a única teoria capaz de realmente internalizar o regime político, a exemplo da democracia, como uma variável independente importante para as relações internacionais. Isso se explica porque um dos principais fatores que caracterizam a identidade dos Estados é o tipo de regime político que ele incorpora no seu contexto doméstico (CASARÕES, 2012). Ao analisar o argumento de Casarões (2012), a presente pesquisa verificou que a democracia esteve presente de maneira significativa na interpretação teórica do meio internacional do pós-Guerra Fria não somente no construtivismo,

3 O “efeito bola de neve” (*snowball effect*) também foi observado na transição democrática dos países ex-soviéticos após 1990 (McFaul, 2002)

mas também no neoidealismo, no liberal-institucionalismo e na teoria crítica. Dessa forma, é possível observar que a questão democrática exerceu um impacto na formulação da TRI muito mais profundo do que a literatura existente confere a esta variável.

Ao analisar as estruturas, Wendt (1999) acredita que o mundo é derivado das ideias e valores dos agentes que o constroem. Nessa perspectiva, o sistema internacional é formado por uma estrutura cultural, moldada pelas diferentes capacidades entre os atores que o compõem e pelos seus interesses assimétricos. Essa abordagem faz com que o realismo seja questionado, tendo em vista que as preocupações com segurança e autopreservação não se mostrariam essenciais para todos os países. Esse cenário impede que um tema se encontre no topo da agenda ou esteja sempre expresso como o mais relevante na arena mundial. Embora a promoção da democracia seja importante para determinados países, como os Estados Unidos, ela não se encontra como prioridade para outras potências no globo.

Para Onuf (1989), a estrutura social é elaborada de maneira contínua e suas interações são reguladas por padrões que se redefinem e se adaptam aos mais diferentes contextos. Pautado em um “construtivismo centrado nas regras”, focaliza a ligação entre agente e estrutura. Observa-se, nesse cenário, a conexão intrínseca entre a interpretação subjetiva da realidade e a realidade em si, sendo a linguagem um instrumento essencial da interação humana para o estabelecimento de expectativas e de percepção do mundo. Uma sociedade que vivencia valores democráticos edifica identidades idiossincráticas que resultam na reinterpretação do sistema político no seu universo cultural. Essa identidade nacional própria é compartilhada cotidianamente pelos indivíduos que a compõem, refletindo o lugar dessa nação dentro da sociedade internacional.

O objetivo do construtivismo na abordagem de Onuf (1989) é compreender as interações sociais de maneira holística, incorporando a compreensão do impacto recíproco entre os indivíduos e as estruturas nas quais eles estão inseridos – identificando a simultaneidade entre ambos. No estudo sobre o início da transição para a democracia como um processo contínuo de co-constituição entre agente e estrutura, Rustow (1970) acredita que práticas como a realização periódica de eleições levam à inserção paulatina de valores democráticos em sociedades tradicionalmente autocráticas. Destarte, de acordo com os argumentos supracitados, a abordagem construtivista das relações internacionais considera a variável democrática como um fator fundamental para explicar o comportamento dos Estados no pós-Guerra Fria em diversas arenas: da política externa, da atuação regional e global, da formulação dos interesses e da reinvenção das identidades nacionais.

## V – Considerações finais

A necessidade de se compreender as estruturas globais após 1990 se refletiu no surgimento de novas correntes interpretativas na TRI. Essas abordagens impulsionaram uma análise crítica, abrangente e multifacetada da cena internacional. Ao apresentar uma realidade complexa, globalizada e imersa por diversos atores subnacionais, a Nova Ordem Mundial exprimiu um conjunto de desafios ontológicos que fomentou a renovação das relações internacionais como campo de estudos. Esse período foi marcado pela reinterpretação de paradigmas teóricos vigentes desde a Primeira Guerra Mundial e pela construção de perspectivas inspiradas no arcabouço hermenêutico de outras ciências sociais.

O mundo pós-Guerra Fria não poderia mais centralizar o seu escopo analítico na corrida armamentista, na segurança e na defesa nacional. A adoção de uma agenda multidisciplinar de governança foi fundamental para a edificação dos interesses, das identidades e das ideologias dos Estados na sociedade internacional. Nesse cenário, as variáveis domésticas foram inseridas na TRI como um fator significativamente relevante para explicar o comportamento das nações e a sua atuação no novo meio global. Do papel periférico que exercia na

concepção realista durante a bipolaridade, a democracia emergiu como um dos principais fatores explicativos para as transformações globais contemporâneas.

No âmbito liberal, o neoidealismo, refletiu os preceitos neo-wilsonianos por meio do fortalecimento da democracia, do direito internacional e dos direitos humanos. A Teoria da Paz Democrática trouxe a democracia para o centro do debate sobre a nova configuração mundial que se delineava, afirmando que democracias não entram em conflito entre si, e que um mundo mais democrático seria um mundo mais pacífico. Já no liberal-institucionalismo, democracia é identificada como o sistema político padrão dos Estados analisados.

As teorias reflexivistas, abordadas nesse trabalho por meio do estudo da teoria crítica e do construtivismo, consolidaram a relevância da variável democrática no estudo da TRI. O arcabouço interpretativo que se destinava a compreender o meio internacional permitiu um estudo mais amplo e holístico, destacando a influência da ideologia e dos interesses dos Estados na comunidade internacional e nos seus arranjos de poder. A teoria crítica aponta como os valores e os fatores ideológicos podem impactar a configuração internacional. Nesse espectro, os valores democráticos moldam tanto o comportamento político doméstico das sociedades “livres” quanto a maneira que ela será inserida na arena global. O construtivismo, por sua vez, aprofundou a importância da democracia na TRI ao relacioná-la à formação da identidade coletiva dos Estados.

Por meio desse estudo, notou-se que foi conferido à variável democrática atribuições idiossincráticas nas abordagens liberal, crítica e construtivista. De maneira distinta, a democracia se inseriu na agenda internacional a partir do pós-Guerra Fria e ganhou novas características de acordo com as interpretações que surgiam para explicar a Nova Ordem Mundial. Dessa forma, encontrou-se expressa explícita e implicitamente no universo teórico das Relações Internacionais, constituindo um fator essencial para a compreensão dos desafios hermenêuticos da atualidade. É importante destacar que essas teorias não somente inseriram a questão democrática nas suas premissas heurísticas, mas também propiciaram uma visão ontológica inovadora para a análise dos fenômenos democráticos, que podem ser identificados desde as ondas de democratização e da exportação de democracia até a perda ou ganho da liberdade civil e direitos políticos em determinadas regiões do globo.

## Referências bibliográficas

- Casarões, G. S. P. 2012. Qual o lugar da democracia nas relações internacionais? *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, nº 1, janeiro/junho 2012, p. 43-77.
- Castro Santos, Maria Helena. 2014. O Papel dos Estados Unidos na Nova Ordem Internacional e as Intervenções Militares Americanas no Pós-Guerra Fria: que lugar ocupa aí a democracia? *Boletim Meridiano 47*, nº 117, p. 18 a 22.
- Cox, Robert. 1986. “Social forces, states and world order.” In: Keohane, Robert (org.), *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, R. 1972. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Doyle, M. 1995. “Liberalism and the end of the cold war.” In: Richard N. Lebow & Thomas Risse-Kappen, *International Relations Theory and the End of the Cold War*. New York: Columbia University Press.
- Freedom House. 2014. “Freedom in the World 2014”. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VEcOifnF8uc>. Acesso em 21 de outubro de 2014.
- Fukuyama, F. 1995. “The end of History.” In: *Conflict after the Cold War: Arguments on causes of war and peace*, edited by Richard Beets, 85-108. New York: Macmillan Press.

- Grieco, J. M. 1993. "Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory". In *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David Baldwin, 301-338. New York: Columbia University Press.
- Huntington, S. 1997. "The errors of endism." In: *The New Shape of world Politics: Contending Paradigms in International Relations*. New York: Foreign Affairs Agenda Series.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Democracy's Third Wave". In *The Global Rerurgence of Democracy*, edited by Larry Diamond and Marc F. Plattner, 2nd Ed., Baltimore and London: The John Hopkins Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, vol. 78, n.02, Mar/Apr.1999, p. 35-49.
- Kegley Jr, Charles W. 1988. Neo-idealism: A Practical Matter. *Ethics & International Affairs*. Volume 2, Issue 1, pages 173-197, March.
- \_\_\_\_\_. 1993. *The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities*. *International Studies Quartely*, vol. 37, nº2, pp. 131-146.
- Keohane, R. 1993. "Institutional Theory and Realist Challenge After the Cold War". In *Neorealism, Neoliberalism: The Contemporary Debate*, edited by David Baldwin, 269-300. New York: Columbia University Press.
- Lapid, Y. 1989. The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-Positivist Era, *International Studies Quarterly* 33, 3 (Sept. 1989).
- McFaul, Michael. 2002. *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World*. *World Politics*, 54, pp 212-244.
- Minillo, Xaman. 2012. *A importância do estudo das Relações Internacionais Africanas para o Campo das Relações Internacionais*. *Revista Monções*: Vol. 1 n. 1 – UFGD – Jan/Jun 2012. 157.
- Onuf, N. G. 1998. "Constructivism: A User's Manual". In *International Relations in a Constructed World*, edited by In Kubáľková. M.E. Sharpe.
- Rosenau, J. 1990. "Justifying jailbreaks, the limits of contemporary concepts and methods". In *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*, 21-46. Princeton: Princeton University Press.
- Rustow, Dankwart. 1999. *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, in Anderson, Lisa, ed. *Transitions to Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Snyder, J. 2004. *One World, Rival Theories*. *Foreign Policy*, nov-dec. pp. 52-62.
- Wendt, A. 1992. *Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization* 46, 2, Spring.
- \_\_\_\_\_. 1994. Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 2, Jun., pp. 384-396.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Social Theory on International Relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

## Resumo

As correntes teóricas que surgiram no pós-Guerra Fria destacaram a relevância das variáveis domésticas no estudo da Teoria das Relações Internacionais. Considerando as transformações ontológicas ocorridas na subdisciplina após 1990, o presente artigo tem como objetivo analisar a importância da democracia no escopo hermenêutico das teorias liberal, crítica e construtivista.

## Abstract

The theoretical perspectives that have emerged in the post-Cold War emphasized the relevance of the domestic variables in the International Relations Theory study. Considering the ontological changes inside the subdiscipline after 1990, this article aims to analyze the importance of democracy in the hermeneutic scope of the liberal, critical and constructivist theories.

Palavras-chave: Pós-Guerra Fria, Teoria das Relações Internacionais, democracia.

Keywords: Post-Cold War, Theory of International Relations, democracy.

*Recebido em 31/10/2014*

*Aprovado em 28/02/2015*

# O que pretende o Brasil na Guiana Essequibo?

## What are Brazil's intentions regarding Guyana Essequibo?

Roberta Rodrigues Marques da Silva\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 147, jan.-fev. 2015 [p. 19 a 26]

### 1. Introdução

Em 2013, foi anunciada assinatura de um acordo entre Brasil e Guiana, para a construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, no país vizinho, com capacidade instalada total de 4.500 MW. O projeto de construção das usinas, conduzido por uma parceria entre Eletrobras, OAS, Queiroz Galvão e Guyana Energy Agency, conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo a Eletrobras, a construção das referidas hidrelétricas faz parte de um projeto mais amplo, denominado “Arco Norte”, que inclui a construção de usinas hidrelétricas no Suriname, além de linhas de transmissão que permitam o escoamento da eletricidade gerada a partir dos dois países – e também da Guiana Francesa – para o abastecimento do mercado brasileiro (BATISTA, 2013).

A perspectiva de aproveitamento do potencial hidrelétrico guianense no longo prazo está presente no Plano Nacional de Energia 2030, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética, entidade responsável pelo planejamento do setor elétrico brasileiro. O plano também prevê o fortalecimento de interligações com países vizinhos já existentes, como a Venezuela, além da construção de novas linhas de interconexão com países vizinhos, como Uruguai e Bolívia (BRASIL, 2007).

Os benefícios do impulso à integração energética da América do Sul são bastante conhecidos: os países do subcontinente são dotados de recursos energéticos abundantes (petróleo, gás, hidroeletricidade, eólica, solar) que, entretanto, não se encontram distribuídos de forma equânime entre os seus países. Nesse sentido, o estabelecimento de interconexões para exportação de recursos energéticos é importante para o abastecimento das suas respectivas populações, bem como o impulso à integração entre os países, lado a lado às demais iniciativas de integração física (transportes, telecomunicações) e comercial. No entanto, também são bem documentados os empecilhos à integração: as rivalidades geopolíticas<sup>1</sup>; a defesa da segurança e da soberania nacional (aí incluída a soberania energética), na busca pela redução das vulnerabilidades frente a mudanças políticas nos países vizinhos; e as assimetrias de poder na região<sup>2</sup>.

O caso do projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni é particularmente relevante no contexto das discussões da integração energética entre o Brasil e os países vizinhos. A construção das usinas poderá contribuir para o

\* IBMEC, Rio de Janeiro, RJ, Brasil (roberta.rms@gmail.com)

1 Por exemplo: as disputas fronteiriças entre Bolívia, Chile e Peru; as frequentes diferenças na abordagem do narcotráfico entre Colômbia, Venezuela e Equador.

2 Restringindo-se à questão energética, pontuam-se as divergências entre Brasil e Paraguai, em torno da comercialização da energia gerada pela usina hidrelétrica de Itaipu, e Brasil e Bolívia, em relação à nacionalização dos ativos da Petrobras no país vizinhos e ao abastecimento de gás oriundo da Bolívia.

abastecimento energético do mercado brasileiro. Os riscos, contudo, também são relevantes: a exploração do potencial hidrelétrico em um rio localizado em meio à Floresta Amazônica traz à tona a amplitude dos impactos sociais e ambientais – visíveis no caso da exploração hidrelétrica na Amazônia brasileira, na construção das usinas Belo Monte, Jirau e Santo Antônio –, com o agravante que o propósito para a sua construção, em solo guianense, serve majoritariamente ao abastecimento de um país estrangeiro. Ademais, sua construção prescinde, obviamente, do recurso a ritos conforme a legislação brasileira, como estudos de impacto social, ambiental e arqueológico, acompanhados da convocação de audiências públicas. De acordo com essa leitura, o Brasil estaria “exportando” seus problemas para um país vizinho e mais fraco. Essa crítica se assemelha àquela dirigida aos países do Norte, cujas empresas atuam em países pobres sem oferecerem condições de trabalho ou seguirem padrões ambientais conforme as legislações restritivas de seus países de origem. Nesse sentido, o Brasil poderia incorrer no risco do reforço de uma imagem de potência (sub)imperialista na América do Sul, o que poderia gerar desconfiças entre os vizinhos e dificultar a construção da liderança do país na região, ancorada no exercício do *soft power*.

Os problemas elencados fazem-se presentes em diversos projetos brasileiros na região – como o projeto hidrelétrico Inambari, no Peru, “engavetado” durante o governo Ollanta Humala. O caso do projeto na Guiana, porém, traz um problema adicional: pretende-se construir uma usina hidrelétrica, para abastecimento do mercado brasileiro, na região de Essequibo, historicamente disputada pela Venezuela. Há uma questão geopolítica relevante por trás da construção das usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, que impacta diretamente as relações entre Brasil, Guiana e Venezuela. Considerando que a política externa brasileira tem se pautado, nos últimos anos, pela construção de uma liderança na região, sempre acompanhada pela participação ativa em fóruns institucionais, cabe indagar: o que pretende o Brasil na Guiana Essequibo?

Sem intenção de esgotar a questão, este artigo busca trazer algumas questões centrais ao debate, sem apresentar, contudo, uma resposta definitiva à indagação colocada. No que segue, o artigo será organizado da seguinte forma: na primeira parte, serão apresentadas as principais diretrizes do relacionamento entre Brasil e Guiana no marco da política externa. Na segunda parte, será abordada a disputa em torno da região de Essequibo entre Guiana e Venezuela, em perspectiva histórica. Na terceira seção, serão discutidos alguns aspectos importantes no relacionamento entre Brasil, Venezuela e Guiana em torno do projeto de construção da usina hidrelétrica no Rio Mazaruni. Considerações finais encerram o artigo.

## 2. O lugar da Guiana na política externa brasileira

Os países sul-americanos de fala não-hispânica (Guiana e Suriname<sup>3</sup>) ocupam tradicionalmente uma posição da pouco destaque na política externa brasileira, que historicamente privilegia as relações com os países platinos e andinos. Esse distanciamento é explicado, em parte, pelas diferenças nos seus processos colonizadores, pela sua independência tardia, pelas instabilidades políticas pós-independência e pelas matrizes culturais e linguísticas que os afastam dos demais países do subcontinente. Estes países tendem a priorizar sua identidade caribenha, bem como o relacionamento com suas antigas metrópoles. O distanciamento foi reforçado ainda pelas disputas fronteiriças, que contrapõem Guiana e Venezuela, Guiana e Suriname e Suriname e Guiana Francesa. Cumpre salientar que somente as fronteiras terrestres com o Brasil já se encontram definidas desde a época colonial destes países (VISENTINI, 2010).

As relações entre o Brasil e os dois vizinhos setentrionais se desenvolveram no contexto de frágeis aproximações. Um marco importante no relacionamento foi a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica

---

3 A Guiana Francesa não é incluída nessa discussão por se tratar de um departamento ultramarino da França.

(TCA)<sup>4</sup>, em 1978, voltado para a promoção do desenvolvimento na região (VISENTINI, 2010). O TCA, porém, foi caracterizado por baixo nível de institucionalização, permanecendo um tema secundário na agenda da política externa brasileira. Somente em 1995, os esforços para o fortalecimento da cooperação foram retomados, levando à formação, três anos mais tarde, da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que pretendia dotar o arranjo de maior autonomia organizacional e de maior institucionalização.

No caso específico das relações entre Brasil e Guiana, uma série de acordos bilaterais foi assinada entre as décadas de 70 e 90<sup>5</sup>, sem que houvesse, porém, a definição de um arranjo cooperativo mais profundo entre os dois países. Cumpre salientar que, durante grande parte do governo Fernando Henrique Cardoso, a Guiana não era percebida como fonte de oportunidades para a diplomacia brasileira, que privilegiava o relacionamento com os países do Mercosul e com os países do Norte, no contexto de uma estratégia que pretendia impulsionar a inserção brasileira na economia globalizada e nos organismos multilaterais globais (LIMA, 2011). Também contribuiu para a baixa densidade na diplomacia regional o fato de a Guiana ter mantido relações estreitas com os Estados Unidos no campo da segurança, que incluiu a instalação de bases militares norte-americanas na década de 90, justificada pela necessidade de se combater o narcotráfico. Tampouco no marco do relacionamento entre blocos regionais, chegou-se a promover uma cooperação mais próxima entre o Mercosul e o CARICOM, cuja sede é em Georgetown (VISENTINI, 2010).

Somente a partir do ano 2000, observa-se uma inflexão na agenda da política externa brasileira, com ênfase para a América do Sul, incluindo aí o inédito relacionamento com Guiana e Suriname. Essa aproximação foi iniciada ainda no governo Cardoso, com a convocação da I Cúpula Sul-Americana<sup>6</sup> e o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (SOUTO MAIOR, 2006), tendo adquirido maior destaque durante o governo Lula, o que se expressou na fundação da UNASUL e no maior ativismo brasileiro na América do Sul – seja na mediação institucionalizada de conflitos políticos, com base no chamado “princípio da não-indiferença”, seja na ampliação dos investimentos de empresas brasileiras na região, apoiados pelo financiamento do BNDES (LIMA, 2013).

No marco da ampliação do significado da integração regional – que passava a priorizar a dimensão política e enfatizar a necessidade de se promover a integração física, para além da concepção comercial do regionalismo –, o Brasil redefiniu sua agenda bilateral com a Guiana. Foram retomados os antigos projetos de construção de uma ponte sobre o Rio Tacutu, na fronteira entre os dois países<sup>7</sup>, e de pavimentação da rodovia entre as cidades de Lindem (no Brasil) e Lehman (na Guiana). Também foram promovidas iniciativas para integração no campo das telecomunicações (rede de fibra ótica) e energético (construção de hidrelétricas e de linhas de transmissão interconectando os dois países). Destacam-se ainda as iniciativas de cooperação policial e de combate ao narcotráfico, cooperação técnica na agricultura (especificamente no setor sucroalcooleiro), além de um acordo para a construção de um porto de águas profundas em Georgetown, que poderá ser viabilizado com a pavimentação da rodovia que liga os dois países, permitindo o escoamento da produção brasileira pelo porto do país vizinho<sup>8</sup> (CARDOSO, 2010; LIMA, 2011).

4 São signatários do tratado: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

5 Foram assinados acordos sobre desembaraço comercial, transporte aéreo, antidrogas, medidas sanitárias, ciência e tecnologia, isenção de vistos diplomáticos (CARDOSO, 2010)

6 Pela primeira vez, todos os Chefes de Estado da América do Sul participaram de uma reunião de cúpula em nível estritamente subcontinental.

7 A ponte foi inaugurada em 2009, vinte e sete anos depois do início das conversas em torno da sua construção.

8 Já no plano do relacionamento entre blocos comerciais, destacam-se as negociações entre Mercosul e CARICOM em torno da constituição de uma área de livre comércio (GEHRE; GOMES, 2013).

O projeto de construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, na Guiana, e de linhas de transmissão associadas para exportação de energia para o Brasil se inscreve no contexto da agenda da política externa no governo Lula, voltada para a construção de uma liderança na América do Sul. As negociações em torno do projeto devem ser analisadas à luz dos seus múltiplos aspectos: (i) o aprofundamento da presença brasileira na porção norte da América do Sul; (ii) a ampliação dos investimentos de empresas brasileiras no subcontinente (haja vista a presença de construtoras brasileiras no projeto, OAS e Queiroz Galvão); (iii) necessidades brasileiras no nível doméstico, como a necessidade de se garantir o abastecimento energético.

### 3. A questão de Essequibo

A chamada “questão de Essequibo” – região correspondente a cerca de dois terços do território da Guiana – remonta ao período colonial na América do Sul. A região havia sido ocupada por espanhóis, ingleses e holandeses, sendo definida, no século XIX, como parte da colônia inglesa (LIMA, 2011). Passadas as guerras independentistas, a Venezuela requereu a posse de Essequibo, afirmando que os espanhóis haviam sido os primeiros a se fixarem na região, que havia sido então anexada à sua colônia ocidental (VISENTINI, 2010). Em 1899, a Venezuela solicitou a intervenção dos Estados Unidos na questão, apoiada pelos postulados da Doutrina Monroe. O caso foi submetido à arbitragem, resultando no Laudo Arbitral de Paris (1899), favorável às pretensões inglesas (CARDOSO, 2010).

Em 1962, às vésperas da independência da Guiana, a Venezuela declarou a nulidade do Laudo Arbitral, alegando que a definição do quadro de juízes lhe havia sido desfavorável. De fato, a corte arbitral havia sido composta por dois juízes ingleses, dois norte-americanos (sendo apenas um escolhido pelo governo venezuelano), além de um russo, que havia realizado seus estudos na Inglaterra. O governo venezuelano suspeitava de um conluio entre o árbitro russo e seus pares ingleses (DESIDARÁ NETO, 2012).

Em 1965, a ONU passou a considerar a região de Essequibo formalmente como uma zona em reclamação. No ano seguinte, procedeu-se à formação de uma Comissão Mista para tratar da disputa, esperando-se chegar a uma conclusão dentro de quatro anos. O governo venezuelano pretendia chegar a uma conclusão favorável o quanto antes, a fim de evitar o acirramento em torno da questão a partir da esperada independência da Guiana (DESIDARÁ NETO, 2012). Após a independência daquele país, as discordâncias territoriais passaram a se manifestar também no plano das relações hemisféricas, com o veto venezuelano à entrada da Guiana na OEA (VISENTINI, 2010).

Os trabalhos da Comissão Mista chegaram ao fim sem apontarem um desfecho para o litígio. Nesse contexto, em 1970 foi assinado o Protocolo de Port of Spain, que definia a interrupção das negociações pelos próximos doze anos. Nesse período, surgiram as primeiras iniciativas em torno da construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni. Inicialmente bem-recebidas pelo governo venezuelano, no bojo da melhoria das relações bilaterais, essas iniciativas passaram a sofrer a oposição do país vizinho ao final da década, quando se observou novo recrudescimento das tensões diplomáticas (DESIDARÁ NETO, 2012).

Em 1982, a Venezuela optou por não renovar o Protocolo de Port of Spain. Coube ao Secretário Geral da ONU definir a nova modalidade de gestão do contencioso. Em 1989, teve início a provisão de bons ofícios por parte da ONU, voltada para a solução diplomática da questão de Essequibo (DESIDARÁ NETO, 2012).

A questão, pendente até os dias atuais, permanece na alçada dos bons ofícios oferecidos pelos representantes do Secretário Geral da ONU. Desde então, a Guiana buscou ampliar a exploração de recursos naturais e energéticos da região, no intuito de promover o seu desenvolvimento, mas sempre encontrou a resistência da Venezuela, que reafirma o *status* de Essequibo como zona em reclamação. No contexto desse complexo relacionamento

Guiana-Venezuela ao longo da história, encontram-se as negociações em torno do projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni, atualmente constante na agenda das políticas externa e energética do Brasil.

#### 4. O projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni e as relações Brasil, Guiana e Venezuela

A construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, na região de Essequibo faz parte de um antigo projeto guianense, levantado pela primeira vez na década de 70. Não se trata da única iniciativa do tipo na região, existindo também a proposta de construção da hidrelétrica Amailia Falls, de menor porte, localizada no Rio Kuribrong. Também têm sido apresentados projetos de exploração mineira e petrolífera na região, o que tem contribuído para manter no debate público venezuelano a questão da disputa em torno da posse da região de Essequibo.

O Brasil passou a se envolver ativamente com o projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni a partir do governo Lula, não desconhecendo, obviamente, suas implicações geopolíticas. Cumpre salientar que a capacidade de geração das usinas projetadas é muito superior à demanda por eletricidade atualmente existente no mercado guianense, de modo que sua construção somente pode ser viabilizada a participação de um sócio capaz de garantir a exportação de grande parte da energia produzida. Com o virtual esgotamento do potencial hidroelétrico (de grandes proporções) extra-amazônico no Brasil, o país passou a se voltar para: (i) a exploração do potencial hidroelétrico na Bacia Amazônica; (ii) a geração por fontes diversas de energia; (iii) o estudo dos potenciais aproveitamentos hidrelétricos nos países vizinhos, buscando identificar nichos de oportunidade para a construção de usinas voltadas, parcialmente, para a exportação de eletricidade para o mercado brasileiro. Dentre as oportunidades identificadas, encontra-se o projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni, a ser viabilizado, no longo prazo, a partir de uma parceria entre Eletrobras, OAS, Queiroz Galvão e Guyana Energy Agency, com a ativa participação do Itamaraty e do Ministério de Minas e Energia.

A janela de oportunidade aberta foi reforçada pela posição adotada pelo governo Hugo Chávez em relação à Guiana. O ex-presidente venezuelano buscou arrefecer as tensões em torno da disputa territorial, tendo afirmado, após a visita oficial à Guiana em 2004, que seu governo não se oporia ao desenvolvimento de projetos econômicos na região de Essequibo. Chávez marcava, dessa forma, uma inflexão em relação à linha seguida desde o início de seu governo, que mantinha as demandas históricas pela posse da região (CHÁVEZ TURNAROUND..., 14 set.2013). A Guiana, ademais, passou a figurar no conjunto de países que recebiam petróleo venezuelano a baixo custo, no marco da iniciativa Petrocaribe (LIMA, 2011).

Conforme troca de mensagens “vazadas” pelo Wikileaks, a proposta para construção da usina hidrelétrica pelo Brasil partiu do então presidente da Guiana, Bharrat Jagdeo, em 2009. O embaixador Nelson Barbosa afirmava em telegrama que as razões por trás da parceria diziam respeito não somente à exportação de energia, mas também a fatores políticos: a consolidação da reivindicação da Guiana sobre a região de Essequibo, neutralizando as investidas venezuelanas. Lula, ademais, considerava importante que o Brasil apoiasse a obra, a fim de reforçar a participação da Guiana na UNASUL (VIANA, 2011). O Brasil, ademais, incluiu o projeto no contexto mais amplo das suas iniciativas para promoção da integração energética no nível regional, buscando estabelecer negociações também com Suriname e Guiana Francesa.

Não obstante a aparente mudança de posição do governo venezuelano, a região de Essequibo se manteve como um foco de tensões entre os dois países. Em 2007, o governo da Guiana denunciou a incursão de soldados do exército venezuelano no seu território (VIANA, 2011). As relações voltaram a se deteriorar – embora jamais tenham deixado o plano das relações diplomáticas – no governo de Nicolás Maduro. Em 2013, a Venezuela deteve um barco que atuava na prospecção de petróleo em uma área de concessão guianense. O incidente diplomático levou

a uma reunião entre os chanceleres dos dois países em Trinidad y Tobago, para esclarecimentos (VENEZUELA Y..., 16 out.2013). No ano seguinte, a chanceler Carolyn Rodrigues-Birkett, da Guiana, defendeu a continuidade das negociações com o Brasil para a construção das usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, afirmando que seu país não entendia que Essequibo era uma região em disputa. Além disso, a Guiana passou a requerer a ampliação da sua plataforma continental, a fim de impulsionar a prospecção de petróleo, o que poderá restringir o trânsito de embarcações venezuelanas para o Oceano Atlântico (PARA GUYANA..., 27 mar.2014).

Em dezembro de 2014, a chanceler Rodrigues-Birkett voltou a se pronunciar sobre a questão, defendendo o recurso a outra modalidade de negociação diplomática para resolução da questão de Essequibo, abandonando a via dos bons ofícios. Ela defendeu que, passados mais de vinte anos sem que se chegue a uma resolução para a disputa, o recurso a essa modalidade havia se esgotado. No mês seguinte, o governo venezuelano considerou a posição da chanceler como “inamistosa”, reforçando a necessidade de se prosseguir com os bons ofícios conduzidos pela ONU (VENEZUELA LOBBIES..., 31 jan.2015).

## 5. Considerações Finais

O projeto hidrelétrico no Rio Mazaruni não deverá sair do papel no curto prazo. Por um lado, a interconexão, embora ventilada, *não* é prioritária no planejamento energético brasileiro, que prefere recorrer, em primeiro lugar, a medidas autóctones de abastecimento. Por outro lado, questões conjunturais, como os problemas financeiros enfrentados pela Eletrobras e a Operação Lava Jato, investigação levada a cabo pela Polícia Federal sobre suspeitas de corrupção envolvendo a Petrobras e as principais empresas brasileiras do ramo da construção civil, reforçam a tendência à paralisação das negociações em torno de novos empreendimentos entre empresas estatais e empreiteiras. Mesmo assim, o projeto no Rio Mazaruni dificilmente será retirado da agenda política – basta lembrar que o projeto de construção da usina de Belo Monte remonta à década de 70, ou mesmo que a ponte para interligação entre Brasil e Guiana levou vinte e sete anos para sair do papel. Por isso, algumas questões importantes devem ser trazidas ao debate público.

A discussão sobre as complexas disputas territoriais entre Guiana e Venezuela, bem como o relato sobre as posições atuais de Guiana, Venezuela e Brasil em torno da construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni trazem à tona questões não respondidas. Não está claro, no debate público, qual o nível atual do relacionamento entre Brasil e Venezuela em torno da questão. Como o Brasil tem lidado, no plano político-diplomático, com a insatisfação venezuelana em relação ao desenvolvimento de atividades econômicas na região de Essequibo? Como a Venezuela encara o possível *fait accompli* a ser colocado pela potência regional, ao construir usinas hidrelétricas que serão integradas ao abastecimento energético brasileiro? Quais os impactos deste movimento para a construção da liderança brasileira na região, ancorada em perspectivas de *soft power*? Cumpre salientar que, na década de 80, o projeto de construção de uma estrada entre a fronteira Brasil-Guiana e Georgetown não foi levada adiante em razão do veto venezuelano, conforme relata José Sarney, o presidente brasileiro à época (SARNEY, 2007).

Tampouco estão esclarecidas as perspectivas de relacionamento futuro entre Brasil e Guiana: à luz das relações Brasil-Paraguai em torno da comercialização da energia elétrica gerada por Itaipu, como o Brasil trabalhará para que não seja objeto, mais uma vez, de críticas que apontam para o *reforço* das assimetrias regionais – em vez da sua redução –, movimento que dificulta a construção da liderança brasileira na América do Sul?

Para além da assinatura de acordos e protocolos de intenções, a discussão em torno de projetos específicos voltados para a integração regional é importante na medida em que revela, concretamente, as divergências entre os interesses dos países sul-americanos no processo de integração regional.

## Referências Bibliográficas

- BATISTA, Henrique Gomes. Brasil quer construir hidrelétricas nas Guianas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 08 set.2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/brasil-quer-construir-hidreletricas-nas-guianas-9873364>>. Acesso em 05 fev.2015.
- BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Nacional de Energia 2030*. Rio de Janeiro: EPE, 2007.
- CARDOSO, Rodrigo Bertoglio. *Cooperação internacional e segurança na fronteira norte: Brasil, Venezuela e Guiana (2003-2008)*. 186f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2010.
- DESIDARÁ NETO, Walter Antonio. A questão fronteiriça entre Guiana e Venezuela e a integração regional na América do Sul. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.03, n.12, jun./jul.2012.
- LIMA, Erick. *Política Externa do Vizinho Distante: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana*. 172f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Universidade de Brasília/Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Brasília: 2011.
- LIMA, Maria Regina. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.90, 2013.
- SARNEY, José. A questão de Essequibo. *A Tribuna do Norte*, Natal, 18 nov.2007. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/a-questao-de-essequibo/58834>>. Acesso em 08 fev.2015.
- SOUTO MAIOR, Luiz. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.49, n.02, 2006, p. 42-59.
- VIANA, Natália. Hidrelétrica brasileira na Guiana serviria de apoio em disputa com a Venezuela, revela Wikileaks. *Opera Mundi*, 27 jun.2011. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/13066/hidrelétrica+brasileira+na+guiana+serviria+de+apoio+em+disputa+com+a+venezuela+revela+wikileaks.shtml>>. Acesso em 07 fev.2015.
- VISENTINI, Paulo. Guiana e Suriname: uma outra América do Sul. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v.01, n.01, ago./set., 2010.

## Jornais consultados:

- CHÁVEZ TURNAROUND on Venezuela's claim over the Essequibo. *El Universal*, Caracas, 14 set.2013. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/130914/chavez-turnaround-on-venezuelas-claim-over-the-essequibo>>. Acesso em 07 fev.2015.
- PARA GUYANA, el Esequibo ya no está en disputa. *El Universal*, Caracas, 27 mar.2014. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140327/para-guyana-el-essequibo-ya-no-esta-en-disputa>>. Acesso em 07 fev.2015.
- VENEZUELA Y Guyana reanudan vieja disputa por el Esequibo. *Últimas Noticias*, Caracas, 16 out.2013. Disponível em: <<http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/actualidad/politica/venezuela-y-guyana-reanudan-vieja-disputa-por-el-e.aspx#ixzz3RB80MaMS>>. Acesso em 07 fev.2015.

## Resumo

O artigo discute o projeto de construção de usinas hidrelétricas no Rio Mazaruni, na Guiana, que pretende gerar energia para exportação para o Brasil. O Rio Mazaruni encontra-se na região de Essequibo, reivindicada historicamente pela Venezuela. Pretende-se problematizar os impactos deste projeto nas relações entre Brasil, Guiana e Venezuela.

## Abstract

The article discusses the hydropower project to be developed on the Mazaruni River, in Guyana, which seeks to export energy to Brazil. Mazaruni River is located in the Essequibo region, historically claimed by Venezuela. The intention is problematizing the impacts of this project in the relations between Brazil, Guyana and Venezuela.

Palavras-chave: integração regional, Brasil, Guiana.

Key words: regional integration; Brazil, Guyana.

*Recebido em 09/02/2015*

*Aprovado em 28/02/2015*

# Os Estados Unidos e Cuba: Uma Agenda *Intermestics*

## The United States and Cuba: An *Intermestics* Agenda

Cristina Soreanu Pecequilo\*  
Clarissa Nascimento Forner\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 147, jan.-fev. 2015 [p. 27 a 33]

### Introdução

O ano de 2014 se encerrou com um marco: a retomada das relações diplomáticas entre Estados Unidos (EUA) e Cuba, por meio de uma decisão presidencial de Barack Obama, após mais de meio século de instauração do embargo norte-americano na Guerra Fria. Apesar do embargo permanecer vigente, a decisão representa uma quebra no intercâmbio, marcado pela distância desde a Revolução Cubana de 1959. Tal decisão detém implicações globais, regionais e internas para os EUA, pois o tema Cuba é caracterizado pela sobreposição de agendas internacionais e domésticas: o perfil “intermestics”. Tendo em vista este contexto, o artigo analisa estas agendas e o futuro da relação bilateral, a partir de uma breve contextualização histórica.

### Da Independência ao Isolamento Revolucionário (1898-1989)

As histórias dos EUA e de Cuba encontram-se interligadas desde o século XIX. Para os EUA, a relação é simbólica de sua ascensão global, transformando a projeção hemisférica da Doutrina Monroe (1823) em demonstração de força. A Doutrina Monroe estabeleceu o hemisfério como zona de influência norte-americana e o compromisso com a defesa da democracia e da estabilidade. Naquele momento, os EUA não detinham mecanismos de poder para implementar a “América para os Americanos”, o que somente ocorre no final do século XIX em uma questão envolvendo Cuba.

Em 1898, os EUA deflagraram a Guerra Hispano-Americana (1898) para encerrar a condição cubana de colônia espanhola. Esta ação forjou a consolidação estadunidense como potência hemisférica, responsável pela defesa do continente contra a ingerência externa. Esse *status* garantiu aos EUA instrumentos para fazer de Cuba um de seus principais satélites e “domínio natural” (BANDEIRA, 2009). O mais notável foi a Emenda Platt, adicionada à constituição cubana em 1901/02, que permitia intervenções na ilha quando os EUA achassem necessário, reduzindo-a quase a um protetorado (PECEQUILO, 2011). Em 1903, parte de Cuba, Guantánamo, é arrendada, e passa a ser controlada pelos norte-americanos, instalando-se uma prisão militar. Cuba assistiu à troca da colonização europeia pela submissão aos EUA, o que se estendeu até os anos 1930, com a remoção da Emenda Platt e sua substituição por um acordo comercial (BANDEIRA, 2009).

\* Departamento de Relações Internacionais, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, Brasil (crispece@gmail.com);

\*\* Relações Internacionais, Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), São Paulo, Brasil (clarissafornier@gmail.com).

A despeito disso, os EUA continuaram a sustentar sua presença na ilha, manifestando-a por meio do apoio ao governo autoritário do general Fulgêncio Batista, que chega ao poder em 1933 pela primeira vez. Batista governa de 1933 a 1944, e os EUA suspendem a Emenda Platt no contexto da Política de Boa Vizinhança, do Presidente Franklin Delano Roosevelt (PBV 1930/1945). A PBV buscava inserir um conteúdo cooperativo nas relações hemisféricas, no contexto pós-Grande Depressão (1929) e da Segunda Guerra Mundial, mudando a tática até então aplicada.

Tal tática, de ingerência e pressões econômicas que acentua a primarização das economias, não se restringia à Cuba, e representava um padrão comum às relações estadunidenses com a América Central e do Caribe (basicamente, o açúcar e o turismo eram as bases da economia cubana, fortemente dependente dos EUA). Tal padrão tinha como marcos o Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe de 1904, a Diplomacia do Dólar em 1906, e a ação militar direta no chamado “quintal”, justificadas por razões de segurança, como indica Smith (1996).

O início da Guerra Fria em 1947 representou o retorno das ações de intervenção e o congelamento da política regional. À exceção da criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), respectivamente em 1947 e 1948, os EUA não apresentaram políticas específicas ao hemisfério. Na lógica da Doutrina Monroe, e da Guerra Fria, o hemisfério era “fora dos limites” da disputa bipolar com a União Soviética, e não haveria riscos ao sistema interamericano. Esta percepção ia se demonstrar equivocada e Cuba foi seu tipo ideal.

Como resultado desta hegemonia “by default” (SMITH, 1996), ou seja, vista como natural e que afastaria os inimigos, a atenção dos EUA foi direcionada aos teatros estratégicos da Europa e da Ásia, relegando a América Latina à negligência, salvo interferências. Interferências estas motivadas pela ascensão de governantes vistos como ameaça devido suas potenciais ligações com o comunismo. O que se observava na América Latina era uma crescente insatisfação com os EUA, mas que nem sempre era apoiada pela “esquerda soviética”, e sim gerada pelo descaso, pela ampliação das mazelas socioeconômicas e o desejo de autonomia e modernização. Em cada país, inclusive no Brasil, isso se manifestou de forma diferente, e levou a reações de apoio dos EUA a golpes militares e governos autoritários.

Não cabe examinar de forma abrangente estas intervenções, mas houve uma exceção ao “sucesso” das políticas para barrar governos revolucionários, e esta exceção foi Cuba. A trajetória da Revolução de 1959 inicia-se em 1952 com a volta de Fulgêncio Batista ao poder, com apoio norte-americano, e a ascensão das lideranças populares, tendo Fidel Castro, Raul Castro e Che Guevara à frente do movimento. A retirada do apoio militar norte-americano à Batista em 1958 é crucial para o sucesso da Revolução, mas, contraditoriamente os EUA não apoiam o novo governo que chega ao poder em 1959.

Esta ação deriva de tensões internas nos EUA, que indicam a sobreposição das agendas regional, global e doméstica, e a tomada de decisões muitas vezes guiada por cisões internas, em prejuízo de uma visão estratégica mais sustentada. No contexto da Guerra Fria, a ascensão de Fidel Castro ao poder foi interpretada como uma ameaça, que foi razoavelmente maximizada em alguns setores do Departamento de Estado e de Defesa, e do Legislativo. Esta maximização derivava de fatores políticos, o temor da ascensão do comunismo, e econômicos, derivados da pressão dos grupos de interesse que possuíam negócios em Cuba e temiam perder sua fonte de lucro. Castro era visto como um obstáculo, apesar de setores moderados acreditarem ser possível a cooptação.

A escolha foi pelo endurecimento no contexto de uma transição de poder interna do governo do republicano Eisenhower para o democrata John F. Kennedy. Nenhum lado desejava demonstrar fraqueza diante do risco do avanço comunista nas Américas. JFK disputou a presidência com Richard Nixon, vice de Eisenhower, cuja percepção da América Latina era de turbilhão de problemas (LOWENTHAL, 1987). Por sua vez, Kennedy apresentava a visão, de que os EUA estavam perdendo a Guerra Fria pela “porta de trás” (i.e o Terceiro Mundo

emergente a partir do fortalecimento das nações pobres e o processo de descolonização afro-asiático), e Cuba era simbólica desta inação nas periferias e, mais grave ainda, em sua periferia próxima.

Os anos seguintes à instauração da Revolução Cubana foram permeados por tensões na relação bilateral EUA-Cuba. Desse período fazem parte as tentativas da CIA de derrubar Castro como a invasão fracassada à Baía dos Porcos (1961) e aquele tido como o episódio mais delicado da Guerra Fria: a Crise dos Mísseis (1962). É nessa etapa também que os EUA rompem relações diplomáticas com Cuba e instituem o embargo econômico (1961/1962). Ocorre a expulsão de Cuba da OEA. As reações estadunidenses vinham também em resposta à nacionalização de empresas norte-americanas, e este movimento, assim como as disputas internas na ilha geraram fluxos de refugiados para os EUA, especificamente na Flórida.

As pressões estadunidenses acabaram por forçar a abertura cubana ao “socialismo real” e seu alinhamento à União Soviética que, desde 1959, percebia na Revolução Cubana uma forma de aumentar sua presença na América Latina. Todavia, a ação soviética acabaria restrita à Cuba, devido à pressão norte-americana nas demais nações e a citada ingerência com apoio a golpes militares, e a breve iniciativa da Aliança para o Progresso de 1961 (ALPRO), que indicava a possibilidade de novas parcerias econômicas. Apesar do fracasso da ALPRO, a dimensão estratégica da luta contra o comunismo prevalecera, com os EUA sendo capazes de conter a revolução às fronteiras cubanas (GOTT, 2004). Cuba, contudo, desempenharia papel importante no treinamento e participação nas lutas de libertação nacional africana na década de 1970.

O razoável sucesso na contenção das revoluções americanas, e a permanência do embargo econômico, não impedia que nos EUA se mantivesse a percepção de fracasso diante de Fidel Castro. Devido ao apoio soviético, a Ilha podia sustentar-se e desenvolver-se, com foco na sua agenda social, tornando-se um modelo em setores de saúde, educação e esportes. Esta sensação era profunda nos setores conservadores dos partidos republicano e democrata. Isto se refletia na crescente influência de grupos de interesse anti-Castro na Flórida, formados, como citado, por refugiados.

De acordo com Gott (2004), a URSS desempenhou um papel crucial para a economia cubana, tornando-se responsável por fornecer quase todos os armamentos e o maquinário importados, e por absorver as exportações do açúcar cubano, antes destinadas aos EUA. Em meados da década de 1980, essa parceria foi abalada por um movimento de contestação castrista à reforma de Gorbachev, seguido pela busca de um socialismo autônomo. Essa fase foi apelidada pelo governo cubano como uma “retificação de erros” (GOTT, 2004), sinalizando o descolamento ideológico entre Cuba e o bloco soviético. Enquanto a URSS e o Leste Europeu introduziam reformas para afastar-se do socialismo, simbolizadas na URSS pela perestroika e pela glasnost (a reforma econômica e política), Cuba mantinha-se no socialismo real. Com a Queda do Muro de Berlim em 1989 e o desaparecimento da URSS em 1991, a situação político-econômica de Cuba enfrentaria ainda mais dificuldades.

## O pós Guerra Fria e o início do novo século (1990-2008)

Os anos 1990 tornaram-se o marco da vitória e da prosperidade do bloco capitalista. Para Cuba, no entanto, tal prosperidade traduzia-se em crise e necessidade de revisão estratégica. Apesar do distanciamento ideológico de sua contraparte soviética, o país continuava dependente economicamente do bloco. Diante da crise da URSS e dos estrangulamentos provocados pelo embargo estadunidense, o governo Castro deu início, em 1990, ao chamado “Período Especial”. (GOTT, 2004)

De acordo com as novas diretrizes, além da austeridade e da centralização econômica, a ilha abriria exceções para a entrada do capital estrangeiro e/ou privado em alguns poucos setores. Apesar de surtir efeitos positivos na balança comercial cubana, a maior abertura do regime favoreceu o aumento dos fluxos de refugiados aos

EUA, gerando crises bilaterais. Tais crises somente foram resolvidas a partir do estabelecimento conjunto de um teto de cerca de 20.000 refugiados anuais, autorizados a entrar nos EUA. Este movimento foi fundamental para fortalecer o lobby anti-Castro nos EUA.

O crescimento deste grupo de interesse converteu-se na aprovação de dois conjuntos de leis, respectivamente em 1992 e 1996, responsáveis por estrangular e isolar ainda mais a ilha economicamente, por meio da instauração de obstáculos ao comércio e aos investimentos estrangeiros destinados a Cuba. Essas leis ficaram conhecidas como “Lei de Torricelli” e “Lei Helms-Burton”, sendo a primeira aprovada por iniciativa democrata e a segunda por mobilização republicana no Congresso americano (GOTT, 2004). Ambas foram criticadas pelo governo cubano e pela comunidade internacional.

Cuba foi excluída pelos EUA, apesar dos protestos dos países latino-americanos, das duas propostas de integração regional elaboradas para o hemisfério: a Iniciativa para as Américas (IA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Trazidos pelos governos republicano de George H. Bush (1989/1992) e do democrata Bill Clinton (1993/2000), estes projetos eram sustentados nos pilares da democracia e da boa governança, do livre comércio e do neoliberalismo do Consenso de Washington. Apresentados como prova do início de uma “era de novas relações hemisféricas” no contexto pós-bipolaridade baseados na cooperação, os arranjos estabeleciam uma “política de boa vizinhança” e foram anunciados como o fim da Doutrina Monroe.

Porém, o que se observava era a reestruturação da forma como os EUA reafirmavam poder em sua zona de influência, alterando táticas para impedir o avanço de poderes intrarregionais e extrarregionais (a nascente União Europeia e o Japão). No caso de Cuba, nenhuma das iniciativas alterava as relações “congeladas” em 1959, muito pelo contrário, apenas se reforçava a visão de que a ilha somente poderia ser uma nação membro do hemisfério se passasse por um processo de redemocratização.

Nem este processo ocorreu por pressões externas e nem o “pacote regional” dos EUA teve sucesso. Afinal à exceção do Acordo de Livre Comércio EUA, Canadá e México (NAFTA) e de tratados bilaterais com nações como Chile, nem IA ou ALCA foram implementados. No que se refere à Cuba, nem a visita do Papa João Paulo II em 1998 à Ilha teve efeitos na política dos EUA. O biênio 1999/2000 foi marcado por uma crise bilateral, gerada pela deportação do menino Elian Gonzales para Cuba, para ser reunido com seu pai. Elian havia sido levado pela mãe em um bote à Florida, sem autorização, mas a mãe falecera no percurso. Iniciou-se uma batalha judicial entre os familiares da mãe residentes em Miami e o pai em Cuba, com ganho de causa ao pai. O episódio teve forte exploração midiática, por pressões do lobby cubano, e foi rapidamente esquecido quando Elian retornou à Cuba.

As tensões se intensificaram no século XXI, a partir dos ataques de 11/09 e a declaração da Guerra Global ao Terror de George W. Bush. Como demonstrado por Pecequillo (2011), o presidente americano foi enfático ao declarar a existência, de um “Eixo do Mal latino americano”, composto por países que à época possuíam governos de esquerda, como Cuba e Venezuela. Este governo ficou conhecido pelas práticas de tortura em prisões norte-americanas, dentre as quais as instalações de Abu Graib no Iraque e a base de Guantánamo em Cuba.

A administração Bush Jr. foi marcada por arrochos nas sanções econômicas e pressões à Cuba, incluindo tentativas de ingerência interna que forçaram o governo a aumentar a repressão a grupos anti-Castro (isso não impediu a cooperação em episódios de tragédia humanitária como o furacão Dennis de 2005). A mesma prática norte-americana se estendia à Venezuela. Como indicado, com a desintegração da URSS e o pós-Guerra Fria, Cuba perdera importante fonte de sustentação econômico-político-estratégica, e buscara alternativas para compensar esta perda.

Do lado norte americano, o fracasso nas negociações de integração provocou um recuo. Diante desse vácuo, emergiram ideais de política externa autônomos, trazidos por Brasil e Venezuela (governados por Luis Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez), que encontraram na promoção das relações sul-sul e da cooperação regional alternativas aos EUA. Nesse contexto, são lançadas iniciativas de integração como a ALBA (Aliança Bolivariana

para as Américas), a UNASUL (União de Nações Sul Americanas) e a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), antecidos pelo reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Integração da Iniciativa Regional Sul-Americana (IIRSA). Aegião passa a estreitar contatos com potências emergentes como China e Índia, no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Para Cuba, a participação nos mecanismos de cooperação, a parceria com aliados regionais (com destaque para a Venezuela) e a abertura aos novos polos representava uma elevação de autonomia e oportunidades (PECEQUILO e CARMO, 2015).

Em 2008, Fidel Castro declara seu afastamento da presidência por conta de problemas de saúde, processo iniciado em 2006, entregando-a a seu irmão, Raul. Apesar de despertar questionamentos sobre o futuro do regime, a transição não gera mudanças nas relações bilaterais. Essas últimas só começam a ocorrer no governo do democrata Barack Obama.

## Retomada e Descongelamento (2009/2014)

A retomada da legitimidade e da credibilidade da hegemonia dos EUA, pós-unilateralismo de Bush filho, escândalos de tortura e abusos de direitos humanos, a reconciliação com o multilateralismo e o descongelamento de políticas foram algumas das plataformas de Obama em sua campanha eleitoral de 2008. À sombra da crise econômica global e da recessão norte-americana, Obama buscava recuperar espaços perdidos e criar um novo rumo. Cuba, no caso, inseria-se como um dos países a serem contemplados pela pauta do descongelamento, assim como o Irã e a Coreia do Norte.

Apesar do forte apoio doméstico, o primeiro mandato de Obama teve que abandonar esta política de descongelamento, uma vez que os grupos de interesse contrários à reconciliação demonstravam ampla oposição a qualquer medida de negociação. A pressão da retomada econômica e a necessidade de enfrentar os desafios das guerras do Afeganistão e Iraque finalizadas em 2011 e 2014, impediram iniciativas mais decisivas. Por esses motivos, a agenda hemisférica foi inicialmente tímida e apoiada em poderes regionais com o Brasil, definido como “nova esfera de influência”.

A retomada das relações diplomáticas com Cuba no fim de 2014 faz parte do processo mais amplo de ofensivas políticas globais, regionais e internas do governo Obama (por isso a sua classificação *intermestics*). Em termos globais e regionais, o processo detém duas dimensões: a do descongelamento das interações com nações ditas “inimigas” (“párias”, *rogue states* no original), buscando cooptá-las para afastá-las de parcerias com outras potências e enfraquecendo seu discurso de autonomia. A ação em Cuba muito se assemelha à negociação com o Irã para a interrupção de seu programa nuclear, e permite um reposicionamento estratégico dos EUA. A segunda dimensão refere-se a incentivar ofensivas políticas positivas em questões controversas, colocando em xeque críticos das posições norte-americanas, esvaziando iniciativas de outras potências.

Globalmente, a ação em Cuba agrega-se a outras ofensivas na Ásia e na Europa. Na Ásia, Obama lançou em 2011 o projeto da Parceria Transpacífica (TPP), que visa a contenção do poder da China a reafirmação do poder norte-americano no pivô asiático. Na Europa, além das negociações da Parceria Transatlântica (TPPI), que engloba a formação de uma zona de livre comércio e de investimentos entre os EUA e a União Europeia, foi realizada uma ofensiva contra a Rússia a partir da Ucrânia.

No hemisfério, é a reafirmação da zona de influência *vis a vis* o crescimento da Venezuela, o Brasil e a China. A ação de Obama aproveita um momento de introversão de Venezuela e Brasil na segunda década do século XXI, para reocupar espaços perdidos com os projetos de integração regional anteriores. Na Venezuela, a morte de Hugo Chávez, a ascensão de Nicolás Maduro à presidência em cenário de polarização política, crise econômica derivada da queda dos preços do petróleo, diminuiu (quase eliminou), a capacidade de projeção externa do país.

O Brasil optou por uma política externa de baixo perfil no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011/2014), que levou a um recuo regional e global. Apesar da manutenção de projetos com Cuba como a construção do Porto Mariel, inaugurado em 2014, e de parcerias como o programa “Mais Médicos”, ocorre uma diminuição de intensidade e recursos na liderança brasileira. A sinalização inicial do segundo mandato de Dilma (2015), em meio à crise econômica e pressões políticas relacionadas a Petrobras, sugere que, pelo menos no curto prazo, haverá a manutenção desta tendência.

Dos três parceiros preferenciais de Cuba no século XXI, apenas a China manteve a sua ofensiva, com a criação do Fórum China-CELAC, e o aumento de investimentos e parcerias bilaterais estratégicas como setores de energia e alimentos com países sul-americanos. Em Julho de 2014, o Presidente Xi Jinping fez um *tour* abrangente pela região antes da reunião dos BRICS em Fortaleza, reafirmando o compromisso chinês com investimentos e projetos de infraestrutura. O Presidente da Rússia, Vladimir Putin realizou ação similar, sem os mesmos recursos. A ação sino-russa afeta não só os interesses dos EUA, mas os do Brasil, que enfrenta dificuldades para reagir.

É preciso mencionar que estas ações em Cuba não ocorrem de forma isolada ou são as primeiras regionalmente. Elas se somam a projetos colocados como o avanço das negociações de tratados bilaterais na América do Sul, o apoio à criação da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru), de caráter livre cambista e a militarização do Atlântico Sul (reativação da Quarta Frota do Atlântico Sul e o reforço dos Comandos militares do Sul e da África- USSOUTHCOM e USAFRICOM). As ações em Cuba possuem tanto uma lógica própria, como de manutenção de poder global.

Esta agenda encontra-se sistematizada na nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS, 2015). Em comparação à anterior, a NSS 2015 confere maior destaque ao hemisfério na seção “*Deepen Economic and Security Cooperation in Americas*”. O título anuncia as metas de integração econômica e militar citadas. Também há um reforço dos objetivos de promoção da democracia e da governança, com ênfase para os Estados centro americanos e o caso colombiano. É exatamente nesse quesito que a reaproximação com Cuba é alocada, surgindo como “(...) *a way that most effectively promotes the ability of the Cuban people to determine their future freely.*” (p. 28) O Brasil, porém, perde espaço, como resultado combinado de seu baixo perfil e da contrarreação hegemônica.

No que se refere à ofensiva doméstica, a questão cubana possui dimensões de contenção e cooptação de grupos de interesse, visando o fortalecimento do Partido Democrata, com foco nas eleições presidenciais de 2016. Ainda que Obama não possa mais concorrer, uma vez que se reelegeu em 2012, há um rearranjo nos quadros democratas e de moderados republicanos para impedir o retorno dos neoconservadores ou a chegada de um democrata “intervencionista” na Casa Branca.

Em termos de contenção, portanto, o foco é na diminuição do poder do *lobby* cubano, enfraquecendo os grupos de interesse anti-Castro na Florida. Esta ação afeta o movimento conservador diretamente, pois o fator Cuba é explorado nacionalmente, e não somente neste estado. A cooptação é do crescente eleitorado hispânico jovem, que não viveu a Guerra Fria e se encontra integrado ao modo de vida americano. A outra dimensão tática de cooptação, que antecede a decisão referente à Cuba, é a apresentação da nova lei de imigração para legalização de ilegais que vivam no país a mais de cinco anos. Os democratas reafirmam seu compromisso com o eleitorado hispânico e com a modernização e descongelamento de pautas.

## Considerações Finais

O processo de reatamento das relações EUA-Cuba faz parte de uma ofensiva interna e externa realizada pelo Partido Democrata, para atrair o eleitorado hispânico e fortalecer a projeção regional e global do país. Trata-se uma ofensiva do governo de Barack Obama para o reposicionamento estratégico de forças domésticas

e externas. Como agenda *intermestics*, Cuba surge como um tipo ideal de ação para pressionar poderes intra e extrarregionais e grupos de interesse. Obama age de forma pragmática, assim como também o lado cubano. Regionalmente, a expectativa passou a ser elevada para a próxima Cúpula das Américas prevista para o primeiro semestre de 2015. Resta saber se este pragmatismo criará raízes ou continuará a encontrar obstáculos no ideário conservador estadunidense, impulsionado pelos grupos de interesse anti-Castro da Florida.

## Referências

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2009. (VERSÃO KINDLE).
- GOTT, Richard. *Cuba: uma nova história*. Rio de Janeiro: 2004.
- LOWENTHAL, Abraham. *Partners in conflict*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1987.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Os Estados Unidos e o Século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu e CARMO, Corival Alves do. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks.
- SMITH, Peter. *Talons of the eagle*. OUP: NY. 1996.
- THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy. Washington, 2010*. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy. Washington, 2015*. Disponível em: <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf)> . Acesso em: 12 fev. 2015.

## Resumo

Após mais de meio século, Estados Unidos e Cuba sinalizaram, em 2014, o reatamento de suas relações diplomáticas. Diante da importância desse acontecimento, o artigo visa analisar as perspectivas para a relação bilateral e seus impactos regionais, globais e domésticos, tomando por base seus antecedentes históricos.

## Abstract

After almost half a century, in 2014, the United States and Cuba indicated the revival of their diplomatic ties. Due to the relevance of this agenda this article aims to analyze the prospects of this bilateral relation and its regional, global and domestic impacts, starting from a brief analysis of its historical features.

Palavras Chave: Política Externa dos Estados Unidos; Cuba; América Latina

Key words: US Foreign Policy; Cuba; Latin America

Recebido em 06/02/2015

Aprovado em 28/02/2015

# Regionalismo Multidimensional: Uma análise do caso Asiático

## Multidimensional Regionalism: An analysis of the Asian case

Alexandre César Cunha Leite\*  
Mércia Cristina Gomes de Araújo\*\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 147, jan.-fev. 2015 [p. 34 a 40]

### Introdução

Atualmente o continente asiático conta com um incremento em seu processo de integração regional. Não obstante, a lógica peculiar do regionalismo presente na Ásia se difere do encontrado nas demais regiões como Europa e América do Sul, tendo em vista que, enquanto se multiplicavam o número de acordos preferenciais em todo o mundo, na Ásia eram acentuados os fluxos comerciais que agiam sobre as forças de mercado e sobre a tecnologia, que tinha seu dinamismo intensificado. Os arranjos preferenciais eram raros ou basicamente inexistentes e a cessão de vantagens nas tarifas comerciais entre os países da região era quase nula. Esse cenário passou a ser modificado somente nas duas últimas décadas, quando os países asiáticos passaram a atuar com maior hiperatividade na busca por parcerias comerciais com seus vizinhos.

No que concerne à estrutura de um processo de integração econômica regional, Balassa (1961) faz uso de duas abordagens distintas: a abordagem dinâmica e a abordagem estática. A primeira destaca a importância da mudança na estrutura econômica mundial decorrente da integração entre os mercados. Por outro lado, a abordagem estática discorre sobre os lucros obtidos e relacionados ao comércio, nesse caso, é de comum entendimento que os lucros são intuídos por todos os sistemas de integração econômica. Destarte, reconhece-se que em ambas as abordagens, o processo de integração estabelece melhorias e vantagens para seus integrantes, isso porque a expansão do mercado interno conduz a economia do país a uma diminuição de custos na produção de determinados bens, e esse lucro remanescente pode então ser direcionado para novos investimentos. Porém, entende-se que esse processo não pode ser considerado uma fórmula milagrosa, ou mesmo uma panaceia, tendo em vista que os ganhos são adquiridos a médio e longo prazo.

No intento de compreender as diferentes conceituações do termo regionalismo, suas implicações no continente asiático e a importância do exemplo asiático para as demais regiões, este trabalho está estruturado da seguinte maneira: após esta introdução segue-se o primeiro tópico, cujo objetivo é analisar a intensificação do processo de integração regional na Ásia e dar início a conceituação do termo *Regionalismo*, diferenciando-o de *Região* e *Regionalização*. O tópico seguinte analisa o contexto do processo de integração regional na Ásia, buscando aprofundar as discussões referentes a regionalismo, regionalização e integração regional. Outrossim, será realizada uma análise da singularidade do regionalismo asiático e sua estruturação nos setores de segurança e integração político-econômica. Finaliza-se o artigo com as considerações finais.

\* Departamento de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, Brasil (alexandre.leite@ccbsa.uepb.edu.br);

\*\* Departamento de Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, Brasil (merciac4@gmail.com).

## A intensificação do processo de integração regional na Ásia

Com o fim do mundo bipolar em 1991 e com o predomínio do sistema capitalista mundial, os processos de integração regional foram intensificados e, logo no início do século XXI, os conceitos de *Regionalismo* e *Regionalização* renasceram com maior vigor, tornando-se detentores de peculiar atenção. Era hora de a segurança regional vir à tona comportando um novo protagonismo na área das relações internacionais com foco no Leste Asiático, principalmente por este ser considerado uma região de encontro dos interesses políticos de grande parte das potências asiáticas. Contudo, para aferirmos a análise do processo de integração regional na Ásia, torna-se necessário fazer uma diferenciação entre três conceitos por vezes confundidos: *região*, *regionalismo* e *regionalização*.

Ao se tratar de processos de integração regional, deve-se antes conceituar o que caracteriza uma região geográfica. A conceptualização de região pode ser por vezes considerada imprecisa, haja vista a quantidade de definições sobre seu real conceito, por exemplo, Walter Isard define região como uma “generalização simples da mente humana” (*cit. por* NYE, 1968). Já em contraponto Joseph Nye, afirma que *região* nada mais é do que “um número limitado de Estados ligados por uma relação geográfica e por um nível de interdependência mútua”. (NYE, 1968). Outra perspectiva sobre o conceito de uma região é promovida por Milton Santos (1993), que define região como algo abstrato e empírico, em meio ao que se conhece hoje como *Globalização*. Ele afirma que o conceito de região deixou de existir a partir do momento em que a internacionalização do capital se manifestou como causa mestra das mudanças na economia mundial. Ao mesmo tempo, o autor considera que o modelo de espaço geográfico, outrora considerado estático, se transformou em um modo de produção coletivo dos indivíduos, aonde estes últimos buscam a todo tempo expressar o modo de produção em exercício.

No entanto, nesse estudo adota-se a concepção construtivista do conceito de *região*, descrita por Langenhove como sendo sempre “um fato institucional e também uma ideia” (LANGENHOVE, 2011). O mesmo autor acentua algumas condições indispensáveis para que uma área geográfica possa ser chamada de *região*, em primeiro plano essa área deve ser considerada pelos demais atores como de fato, uma região. Além disso, deve-se entender que a “região é um ator”, e ainda, aceitar que a região tem um significado, ou seja, “a região atua”. (BROCHIER, 2009)

Já no sentido da segurança internacional, o conceito de *região* detém um papel importante. Segundo Buzan, “*region means that a distinct and significant subsystem of security relations exists among a set of states whose fate is that they have been locked into geographical proximity with each other*”. (BUZAN, 1991)

Destarte, deve-se entender a diferença entre o conceito de *regionalização* e *regionalismo*, não raramente confundidos. Pagnestu e Gooptu (2002, *apud* Pérez 2008) afirmam que *regionalização* é na verdade um processo de integração regional informal, dada a ausência de marcos regulatórios ou institucionais. Esse tipo de regionalismo é definido por Hurrell e Fawcett (1995), como sendo um *soft regionalism*, onde embora exista uma rede de integração, os mecanismos vinculantes são praticamente nulos. Por outro lado, os mesmos autores definem regionalismo como um “processo por meio do qual se constituem mecanismos formais para estabelecer tratados de integração e cooperação entre seus membros” (PAGNGESTU e GOOPTU, 2002, *apud* PÉREZ, 2008).

Traçando um paralelo entre os dois conceitos, trata-se por *regionalismo* como sendo o desenho por meio do qual os atores governamentais e não governamentais estabelecem medidas de cooperação e coordenação de estratégias dentro de uma determinada região. O *regionalismo* objetiva perseguir e adequar interesses comuns em uma ou em mais áreas de uma dada localidade também sendo, por vezes, associado ao processo de criação de instituições.

Em resumo, o regionalismo caracteriza-se como projeto de integração compelido, ou com base no viés político, sendo entendido por vez como um arranjo formal que visa diminuir a animosidade entre estados rivais, podendo também configurar-se como uma intensificação do fluxo de investimentos entre países vizinhos, caracterizando uma maior aproximação comercial entre os mesmos (MENDES, 2010). Conquanto, no conceito de

*regionalização*, a integração é tida como induzida pelo mercado e pelos setores privados, além de ser estimulada pela dinâmica do crescimento regional, correspondente a um processo e não a uma política ou projeto. Logo, não há um planejamento ou esforço integrado por partes dos atores estatais, mas sim uma ação das forças de mercado em prol da interação comercial, sendo considerada por Pempel “uma abordagem *bottom-up*” (PEMPEL, 2005), ou seja, seu equilíbrio é determinado de baixo para cima.

No caso do regionalismo asiático, considerado tardio quando comparado aos processos de integração regional observados em outros continentes (ICTSD, 2008), notou-se acerca de duas décadas que os países asiáticos têm exercido grande influência no comércio internacional através de suas políticas comerciais, por suas atuações nas negociações multilaterais, e, recentemente, nos acordos bilaterais firmados com países que não fazem parte da região, o que configura a preocupação asiática em agir no comércio extra-zona. Um exemplo dessa nova tendência é a existência de um acordo de livre comércio entre a China e os países latinos, por exemplo, com Peru e Chile. Entretanto, torna-se notável o impacto que essas novas relações comerciais terão sobre os países ocidentais, que atualmente passaram a ter mais interesse sobre a política comercial asiática.

Já no final da década de 1990, os países que constituem o Leste Asiático demonstraram maior afabilidade com a formalização de acordos comerciais, isso em decorrência da crise que assolou a economia da Ásia entre 1997 e 1998. Ademais, junto à crise econômica houve a perda da credibilidade dos organismos regionais asiáticos frente à expansão dos arranjos econômicos dos diferentes blocos já existentes no mundo, o que injetou certa dose de “competição” entre os atores asiáticos. Esse novo protagonismo dos países da Ásia recebeu a nomeação de “novo regionalismo asiático”.

No caso asiático, segundo Polido (2009), o processo de regionalismo multidimensional, diferentemente dos demais regionalismos encontrados na Europa e em outros continentes, tem sua expressão mais bem acabada. Nessa constante a integração regional atualmente alicerçada nas novas dimensões multidimensionais, tornou-se uma realidade singular. Ainda para o autor, esse novo regionalismo na Ásia pode ser justificado, em especial, devido às organizações internacionais a exemplo da Comunidade Econômica da Ásia Pacífico (APEC).

Além da proliferação de acordos de livre comércio na região, sejam eles bilaterais, regionais, inter-regionais e transregionais, o regionalismo adotado no continente asiático, suas premissas, estrutura e caracterização podem vir a influenciar positivamente as demais regiões do globo. Como ocorreu no continente asiático, os países latinos poderiam vir a adotar um distanciamento dos fenômenos clássicos que foram concebidos pelas escolas que versam sobre o Direito da Integração. Todavia, é importante tratar dos perfis e fundamentos do novo regionalismo “aberto” da Ásia no contexto no qual esse foi concebido, partindo do pressuposto de que as características presentes no contexto asiático não necessariamente convergem com os modelos clássicos de integração adotados, especialmente, na América Latina.

Uma vez que o modelo de cooperação regional alcançada na região asiática se difere em absoluto das alternativas concebidas nos modelos clássicos de integração, e isso se dá principalmente quando é colocada em pauta a caracterização admitida no Direito Internacional, tratar do modelo multidimensional em todas as suas formas, tem se mostrado indispensável para o entendimento da atual conjuntura internacional na qual a região asiática tem se sobressaído.

## O Regionalismo Asiático

Até o início do século XXI, os principais acordos regionais e a expansão comercial eram firmados pelos Estados Unidos e pela União Europeia (PRAZERES, 2007). No entanto, os acordos estabelecidos por países asiáticos, cunhados em suas produções regionais tem adquirido um papel de destaque nesse cenário.

Desde a década de 1960, os países da Ásia têm adotado iniciativas com o intuito de alavancar um processo de integração regional com seus vizinhos distinto do até então regionalismo da Europa ocidental. Entretanto, até meados da década de 1980, o conceito de regionalismo era pouco aplicado no continente asiático, esse cenário só foi alterado nos últimos dez anos ou de forma aguda nos últimos cinco anos, quando os *late comers* começaram, de fato, a empreender esforço para seguir a tendência com as propostas de arranjos preferenciais e os acordos em negociação se justapondo ao número de acordos já firmados e em vigor no continente.

Apesar de ter uma escala de acordos reduzida em comparação à Europa, a partir da década de 1990 o número de acordos regionais entre os países asiáticos teve um aumento expressivo. Novas regras foram introduzidas e os mecanismos de integração regional foram ampliados para além da multilateralidade do comércio. Fóruns governamentais, organizações internacionais de caráter regional foram ganhando espaço. Esse fenômeno ficou conhecido, segundo Dieter (2003), como a “terceira onda de regionalismo”, também chamada de “novo regionalismo” onde o comércio, utilizado aqui como conceito, foi dilatado e houve um aprofundamento gradativo da regulação sobre os investimentos e direitos de propriedade intelectual. Ademais, segundo o Centro Internacional de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (ICTSD), esse novo regionalismo asiático contou com algumas características peculiares, como:

a participação em negociações comerciais de países que antes não eram membros de áreas preferenciais de comércio; o fato de os países serem membros de mais de um acordo de comércio regional; o grande número de acordos inter-regionais; além da característica bilateral de muitos desses novos acordos (ICTSD, 2008).

Deu-se início então ao processo intitulado de *regionalismo multidimensional*, titulação decorrente da possibilidade dos Estados, – sujeitos clássicos do Direito Internacional Público, e por isso, detentores de direitos e obrigações resultantes de convenções e tratados que participem -, de atuar em diversas “frentes” em direção à criação de novas instituições internacionais que promovam a cooperação e que nos eixos do continente asiático se refletiu de forma mais concisa e acabada, tendo em vista a quantidade de exemplos desse fenômeno, como a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a Associação da Ásia Meridional para Cooperação Regional (SAARC), o Conselho para Cooperação Econômica do Pacífico (PECC), a Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (APEC), o Fórum Pacífico Sul (South Pacific Forum), entre outros. (POLIDO, 2009)

Na Ásia, o regionalismo teve seu início através da integração dos mercados. O Japão, por exemplo, tradicional defensor da liberalização não discriminatória optou por dar início ao processo de arranjos econômicos com seus vizinhos com forte poderio econômico, firmando acordos regionais e aumentando suas parcerias políticas domésticas, porém, dando também ênfase necessária a sua regulação econômica externa. Como já mencionado anteriormente, há quem afirme que o regionalismo na Ásia foi retardatário, entretanto, concorda-se de acordo com as novas dimensões do Direito Internacional Econômico que nas relações entre os Estados diferentes formas de regionalismo emergem na originalidade em que são constituídos (DIHN, DAILLER e PELLET, 1997).

Segundo Katzenstein (1996), isso ocorreu em virtude da carência de instituições formais, explicada em decorrência das características governamentais domésticas de cada país da região. Os Estados Unidos, por exemplo, no período pós-guerra estabeleceu o multilateralismo no continente europeu, mas não no asiático, que trabalhava até então com o bilateralismo.

Outro exemplo de caráter doméstico está correlacionado com a própria história política da Ásia, alicerçada em legados imperiais e subcontinentais, onde havia a presença de reinos regionais que antecederam em muitos séculos a própria história da política da Europa. De acordo com Katzenstein (1996), o somatório desses fatores condicionou a Ásia um regionalismo aberto, com características econômicas flexíveis e multicêntricas, em comparação com o regionalismo institucional presenciado no continente europeu.

O processo de integração regional na Ásia acena para uma predisposição interessante, tendo em vista seu distanciamento dos processos de integração clássicos, oriundos das vertentes do Direito de Integração. De acordo com a Declaração de São Francisco de 1992 (PECC, 2013), o regionalismo aberto dos países asiáticos seria um dos fatores responsáveis pela dinâmica econômica presente na região e esse regionalismo também seria um fator complementar ao sistema multilateral do comércio do GATT/OMC. Países como o Japão e a China além de outros, estão entrando em um ciclo de crescimento econômico virtuoso nas três últimas décadas e, por isso, análises vem indicando que esse continente possa estar ocupando o lugar dos Estados Unidos da América como centro mais dinâmico do capitalismo mundial e que até o final do século XXI, a Ásia poderá se configurar como sendo o grande centro da economia mundial. Contudo, sabe-se que ainda é relativamente cedo para especulações de tamanho grau, haja vista que a ideia de uma crise do capitalismo norte-americano é no mínimo questionável.

Do ponto de vista econômico é indiscutível os grandes avanços já obtidos pelos países asiáticos, que além de contarem com grande número de investimentos com crescimento ancorado no mercado externo, possuem uma taxa de PIB em constante crescimento<sup>1</sup>. Porém, trata-se de um continente com uma política estável. Disputas por delimitações de fronteiras como entre a Índia e o Paquistão, ou mesmo entre a Índia e a China, tem adquirido grande complexidade, além de questões étnicas e religiosas que também se manifestam como instabilidade no continente.

Devido a grande participação e dinâmica econômica da região e deixando à parte as questões sensíveis à política, os países asiáticos vêm tentando avançar com o dinamismo de mercado, estabelecendo para isso formas de cooperação e integração com seus vizinhos, a exemplo da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que apesar de não prever uma integração regional profunda como no caso da integração europeia, visa o estabelecimento de medidas de cooperação e um programa de assistência mútua para resolver os problemas comuns entre os atores da região como, por exemplo, o subdesenvolvimento e as questões políticas e sociais daí recorrentes.

O regionalismo encontrado na Ásia tem buscado, sobretudo, o estabelecimento de um clima pacífico no caminho da cooperação política asiática, ao mesmo tempo em que são almejados elementos aglutinadores frente à nova conjuntura internacional, somados aos novos papéis adotados pelos países que buscam ascender suas economias pacificamente.

## Considerações Finais

Apesar de ter seu processo de integração nas relações econômicas considerado tardio por muitas literaturas que versam sobre o tema, os acordos comerciais firmados na Ásia se sobrepõem, não se limitando a seus vizinhos e com sua abrangência sendo demonstrada nos acordos que ainda estão em negociação, demonstrando o intenso e profícuo crescimento econômico da região.

Bem como nas demais regiões, na Ásia os acordos que estão em vigor ou em processo negociação independem de características geográficas, haja vista a existência de acordos firmados entre os países do Sul e Leste asiático com países de outras partes do mundo, com esses acordos se justapondo à redução de barreiras ao comércio, e influenciando também na liberalização e na facilidade para o setor de serviços, para o comércio de bens e para os investimentos.

Não obstante, a integração regional na Ásia pode ser vista em dois momentos distintos que se complementam: o primeiro com um modelo voltado para a produção coletiva e para os investimentos internacionais e transnacionais,

---

1 Dados retirados do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) que prevê que até 2050 o continente asiático poderá duplicar sua participação no PIB mundial para cerca de 50%, reconquistando a posição de hegemonia econômica que detinha há 300 anos.

o segundo com uma integração tão econômica quanto política e governamental, refletida nos acordos interestatais que estão sendo firmados com maior assiduidade nas últimas três décadas.

No entanto, a criação de novos laços regionais entre os países asiáticos com o resto do mundo pode ser considerada como um fenômeno recente que abarca desafios, a exemplo da redefinição das políticas macroeconômicas do continente, quando se põe em pauta a atual configuração instável encontrada na economia internacional, com a tendência dos países a optarem por práticas comerciais protecionistas.

## Referências

- BALASSA, Bela. *Teoria da Integração econômica*. Lisboa: Livraria Clássica Editora, 1961.
- BUZAN, Barry. *New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century*. International Affairs, 1991.
- BROCHIER, Lídia. *A intensificação da integração regional no Leste Asiático: Motivações e desafios no período pós-crise financeira de 1997-98*. Porto Alegre, 2009.
- DIETER, Heribert. *Abschied vom Multilateralismus? Der neue Regionalismus in der Handels – und Finanzpolitik*. Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. Berlim, 2003.
- DIHN, N.Q.; DAILLIER, P. ; PELLET, A. *Droit international Public*. 4 ed. Paris: LGDJ, 1992.
- DN ECONOMIA. *Participação asiática no PIB mundial poderá duplicar*. Disponível em: < [http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content\\_id=1941742](http://www.dn.pt/inicio/economia/interior.aspx?content_id=1941742)> Acesso em 23 jan. 2014.
- FARRELL, Mary, HETTNE, Bjorn, LANGENHOVE, Luk Van. *Global Politics of Regionalism – Theory and Practice*, Pluto Press, Londres, 2005.
- HURRELL, A.; FAWCETT, L. *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. O “novo regionalismo asiático”: maior integração ou mais um spaghetti bowl?. Disponível em <<http://ictsd.org/i/news/10609/>>. Acesso em 20 Jan. 2014.
- KATZENSTEIN, P. J. Regionalism in comparative perspective. In: *Cooperation and Conflict*, vol. 31, 1996.
- MENDES, Raquel. *Regionalismo*. Disponível em: <<http://fichasmarra.wordpress.com/2010/02/02/mercosul-e-uniao-europeia-a-integracao-sob-o-prisma-do-dip/>>. Acesso em 20 jan. 2014.
- MENEZES, Alfredo de Mota. *Integração regional: Blocos econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- NYE, Joseph. *International Regionalism Readings*, Little, Brown, Boston, 1968.
- PECC. San Francisco Declaration on Open Regionalismo: A Pacific Model for Global Economic Cooperation. Disponível em: <<http://www.pecc.org/statements/GM/92-SanFranIX.html>> Acesso em 30 out. 2013.
- PEMPEL, T.J. *Remapping East Asia: the construction of a region*, Cornell University Press, Nova Iorque, 2005.
- PÉREZ, A. *Nuevo Regionalismo en el Este de Asia*. Bogotá: Universidad Externato de Colombia, 2008.
- POLIDO, Fabrício Bertine Pasquot. Regionalismo asiático e os fundamentos do Direito de Integração: notas sobre a Organização de Cooperação Econômica do Pacífico Asiático (Apec). *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 1, n. 14, 2009.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. *Sistema multilateral de comércio e processos de integração regional: complementaridade e antagonismo*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, 2009.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

## Resumo

O presente artigo objetiva a realização de uma análise a respeito dos aspectos constituintes do processo de integração regional na Ásia a partir da década de 1960. Entende-se aqui que qualquer integração econômica no mundo atual é um processo lento, gradativo, que se encontra em andamento e que a integração das economias de uma determinada região se mostra como filha da globalização, um fato que gera reflexo nas relações internacionais dos países do continente asiático. Procura-se, ademais, conceituar os diversos tipos de regionalismo, identificando o regionalismo presente no continente asiático, uma vez que o exemplo asiático traz questões de grande grau de relevância para o estudo de outras regiões, a exemplo da América Latina. Para tanto, faz-se uso de uma metodologia bibliográfica, voltada para estudos asiáticos, economia e política.

## Abstract

The present article aims at conducting an analysis regarding the constituent aspects of the process of regional integration in Asia from the late 1960. This means that any economic integration in today's world is a slow, gradual, that is underway and that the integration of the economies in a particular region if shows how daughter of globalization, a fact which generates reflection in international relations of the countries of the Asian continent. Seeks to further conceptualize the various types of regionalism, identifying the regionalism in the Asian continent. To this end, use is made of a bibliographical methodology, focused on Asian studies, economics and politics.

Palavras-chave: Ásia; regionalismo; integração produtiva; instituições regionais.

Keywords: Asia; regionalism; productive integration; regional institutions.

*Recebido em 15/01/2015*

*Aprovado em 20/03/2015*