UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

TALES HENRIQUE NASCIMENTO SIMÕES

LIDERANÇA REGIONAL EM QUESTÃO:
O BRASIL SOB A ÓTICA DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS

Versão original

SÃO PAULO

2019

TALES HENRIQUE NASCIMENTO SIMÕES

**LIDERANÇA REGIONAL EM QUESTÃO:
O BRASIL SOB A ÓTICA DOS PAÍSES SUL-AMERICANOS**

Versão original

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Orientador: Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

SÃO PAULO

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S588l   Simões, Tales Henrique Nascimento
             Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica
             dos países sul-americanos / Tales Henrique Nascimento
             Simões ; orientador Wanderley Messias da Costa. -
             São Paulo, 2019.
             238 f.

             Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
             Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
             Paulo. Departamento de Geografia. Área de
             concentração: Geografia Humana.

             1. Geopolítica. 2. América do Sul. 3. Brasil . 4.
             Liderança regional . 5. Integração sul-americana. I.
             Costa, Wanderley Messias da, orient. II. Título.

Nome: SIMÕES, Tales Henrique Nascimento

Título: Liderança regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.(a) _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.(a) _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.(a) _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.(a) _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

À memória de Josefa Pinto Nascimento (1919-2017)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho significa o primeiro passo do meu percurso dedicado à carreira acadêmica na Geografia Humana, à qual me esforço para contribuir com o conhecimento que venho adquirindo na minha formação acadêmica e pessoal. O resultado final da dissertação não teria sido possível sem o apoio incomensurável de professores, amigos e familiares.

À CAPES, pela concessão de bolsa que financiou esta dissertação. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da CAPES.

À FFLCH e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, por terem me proporcionado um ambiente de excelência acadêmica. Em especial, aos queridos professores André Roberto Martin e Mônica Arroyo, pelo aprendizado e apoio e ao Prof. Dr. Antonio Marcos Roseira (UFABC), pelas valiosas orientações para o aperfeiçoamento do trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa, todo o carinho pelos incentivos, críticas, elogios e pela plena disponibilidade durante todo o período do mestrado. Minha admiração por sua erudição não poderia caber neste pouco espaço de agradecimento.

Aos meus familiares, pelo amor, dedicação e carinho ao longo de todos esses anos. Ao meu pai, a quem credito minha maturidade intelectual pelo constante incentivo aos estudos. À minha mãe, melhor ser humano na Terra, por tudo o que representa na minha vida. Aos meus irmãos, Igor e Hugo, pela amizade e companheirismo. Às minhas cunhadas, pelos momentos prazerosos ao longo dos anos. À minha sobrinha e afilhada, Luna, pela alegria imensurável que nos proporciona. À Adelaide, pelo amor e carinho de sempre. À Hanna, Meg, Úrsula e Nina por tantos momentos de felicidade.

À minha segunda família, meus queridos e inestimáveis amigos de infância, que dividiram comigo a maior parte dos passos e tropeços da vida, sempre presentes numa irmandade inabalável: Olívia, Pepito, Paulo, Bruno, Reinaldo, Maurício, Kauane, Rodrigo Delfino, Diogo, Maçano, Maycon, Layla e Lígia.

Aos meus amigos e colegas da FFLCH, agradeço por compartilhar momentos de descontração e aprendizado e por terem me acolhido com tanto carinho. Em especial, aos queridos Emerson, Nádia, Carol, Daniel, Gineth, Luciane, Tatiana, Rodolfo e Diogo.

Aos queridíssimos Rodrigo, Thaís e Flavinha, amigos da graduação, e aos “meus gringos” com quem tanto aprendo: Ezgi, Cheng Li, Tika, Bilge, Sevcam, Alex, Quentin, Simona, Carlo e Beto.

Às pessoas admiráveis que conheci na minha trajetória de estudos à carreira diplomática, com quem compartilhei tantos momentos especiais: Pietra, Henrique, Marília, Ana, Yves, Mayra, Ronaldo, Carlos, Gustavo, Cris, Flora, Phil, Fernando, Aline, Samuel, Anna, Camila, Ivan, Bruno, Natália, Pedro, entre muitos outros queridos.

Aos afetuosos amigos que me acompanham mais recentemente: Léo, Camila, Roberta, Nathália, Kiko, Mari, Alê, Tiago, Taís, Helena, Dudu, Gabi, Téó, Bruna e Rosana. Por fim, ao querido Gabriel, cujo companheirismo foi essencial para o resultado da dissertação.

A todos vocês, expresso meu mais profundo e sincero agradecimento.

“Há um lugar na OMC, o Brasil quer; há um lugar na ONU, o Brasil quer; há um lugar na FAO, o Brasil quer. Quiseram até nomear um Papa brasileiro”.

Néstor Kirchner

RESUMO

SIMÕES, T.H.N. **Liderança Regional em questão: o Brasil sob a ótica dos países sul-americanos**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

Diante da crescente complexização da ordem geopolítica global contemporânea, a ascensão internacional do Brasil na primeira década do século XXI suscitou numerosos debates sobre a questão da liderança regional sul-americana. Neste trabalho, analisa-se a suposição majoritária de que o Brasil constitui o líder regional hegemônico por excelência na América do Sul, que contaria com a aquiescência dos demais países da região. Para além do clássico equilíbrio de poder entre os Estados, a preocupação com o exercício da liderança regional está nitidamente subordinada às geoestratégias dos Estados, as quais refletem suas relações de poder, e às estratégias de cunho geral para os territórios nacionais e estrangeiros. Tendo a geopolítica como substrato para o entendimento da política internacional na América do Sul, à luz das relações históricas de dependência e subordinação entre seus atores políticos, suas rivalidades e seus temores quanto a pretensões hegemônicas, busca-se identificar a perspectiva dos países da América do Sul no que se refere à sua visão geopolítica e de política externa quanto a sua expectativa de busca de autonomia e projeção internacional. Por fim, pondera-se sobre se a existência de um ou mais líderes regionais é oportuna ou perniciosa para o fortalecimento do processo de integração sul-americano.

Palavras-chave: Geopolítica, América do Sul, Brasil, liderança regional, integração sul-americana.

ABSTRACT

SIMÕES, T.H.N. **Regional Leadership under discussion: Brazil from the standpoint of South American countries.** Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

In the face of the growing complexity of the contemporary global geopolitical order, Brazil's international rise in the first decade of the twenty-first century has sparked numerous debates on the South American regional leadership. In this work, we analyze the majority assumption that Brazil constitutes the regional hegemonic leader *par excellence* in South America, which would have the acquiescence of the other countries in the region. In addition to the classic interstate balance of power, the concern with the exercise of regional leadership is clearly subordinated to the geostrategies of states, which reflect their power relations, and to general strategies for national and foreign territories. Applying geopolitical studies as a substrate for understanding South American international politics in the light of the historical relations of dependence and subordination between political actors, their rivalries and their fears about hegemonic pretensions, we aim at identifying the perspective of South American countries with regard to its geopolitical and foreign policy view regarding its expectation of seeking autonomy and international projection. Finally, we considered whether the existence of one or more regional leaders is opportune or pernicious for the strengthening of the South American integration process.

Keywords: Geopolitics, South America, Brazil, regional leadership, South-American integration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio

ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas

ALCSA – Área de Livre-Comércio Sul-Americana

AP – Aliança do Pacífico

APEC – Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico

BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China - Grupo de países envolvidos nas negociações no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul

FONPLATA – Fundo de Desenvolvimento Financeiro da Bacia do Prata

FMI – Fundo Monetário Internacional

G-20 – Grupo das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IED - Investimento Externo Direto

IIRSA - Iniciativa de Integração Regional Sul Americana

MNA – Movimento de Países Não Alinhados

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – North American Free Trade Agreement

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PIB – Produto Interno Bruto

PDVSA – Petróleos de Venezuela

TPP – Parceria Trans-Pacífico

UE – União Europeia

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE MAPAS, GRÁFICOS E TABELAS

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: América do Sul – Produto Interno Bruto (PIB) – 2012.....	82
Mapa 2: Agenda de Projetos Prioritários (API) da IIRSA/COSIPLAN.....	118
Mapa 3: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da IIRSA/COSIPLAN.....	119
Mapa 4: UNASUL - Distribuição das exportações totais de acordo com os principais destinos (2015).....	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – 2000 a 2014.....	56
Gráfico 2: Exposição ao comércio dos Estados Unidos.....	133
Gráfico 3: Exposição ao comércio da China.....	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Gastos Militares (em % do PIB) – 2000-2014.....	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16	
 CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA POLÍTICA E LIDERANÇA REGIONAL		
1.1. A Geografia Política Contemporânea.....	25	
1.2. Teoria de Liderança e Hegemonia Regional.....	31	
1.2.1. Estratégia imperial.....	34	
1.2.2. Estratégia hegemônica.....	35	
1.2.3. Estratégia de liderança.....	40	
1.1.2. A Geopolítica da América do Sul.....	44	
 CAPÍTULO 2: A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL		
2.1. A identidade internacional do Brasil: suas estratégias de inserção regional e global.....	62	
2.2. O Brasil como líder regional: a autopercepção nacional de liderança.....	70	
 CAPÍTULO 3: ENTENDENDO O REGIONALISMO SUL-AMERICANO		
3.1. Região, Regionalização e Regionalismo na América do Sul.....	86	
3.2. A integração regional sul-americana: momentos históricos e atuais.....	89	
3.2.1. O papel da IIRSA/COSIPLAN na integração sul-americana.....	107	
3.3. A influência geopolítica dos atores extrarregionais na América do Sul		
3.3.1. A influência geopolítica dos Estados Unidos.....	124	
3.3.2. A influência geopolítica da China.....	144	
 CAPÍTULO 4: PERSPECTIVAS DE LIDERANÇA REGIONAL: GEOPOLÍTICA E PERCEPÇÕES DOS VIZINHOS BRASILEIROS.....		153
4.1. A Perspectiva da Argentina.....	154	
4.2. A Perspectiva do Chile.....	167	
4.3. A Perspectiva da Colômbia.....	181	
4.5. A Perspectiva da Venezuela.....	193	
 CAPÍTULO 5: AS IMPLICAÇÕES DAS VISÕES DE LIDERANÇA REGIONAL PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA		
Avanços e desafios do processo integracionista.....	207	

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	213

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	220

INTRODUÇÃO

Um dos objetivos estratégicos da política externa brasileira a partir do início do século XXI tem sido o de elevar o país ao status de líder regional da América do Sul. Nos trabalhos recentes sobre a inserção internacional do Brasil, encontram-se distintas análises sobre o desenvolvimento de uma renovada estratégia da política externa brasileira a partir do início do século XXI, cujo cerne consistiria no objetivo de alçar o país ao status de líder regional da América do Sul. Essa estratégia estaria enredada no desígnio mais amplo de fortalecer seu perfil internacional diante das transformações geopolíticas mundiais desde o fim da Guerra Fria, que permitiram a ascensão de países em desenvolvimento e alavancaram sua participação nos mecanismos e processos decisórios da governança global.

Em uma concepção autocentrada, a maioria das análises sobre liderança na América do Sul pressupõe que o Brasil constituiria um líder regional *tout court*, em função de características que lhe credenciariam como tal, a exemplo do tamanho de seu território, de sua população, de sua economia e de seus gastos militares quando comparados aos demais Estados sul-americanos. Contudo, a percepção de que haveria um consenso interno de que o Brasil atuaria como líder hegemônico da região parece pecar por obliterar a avaliação dos demais países sul-americanos quanto à realidade de o Brasil exercer, peremptoriamente, a liderança da região.

O enfoque deste estudo reside na relevância que o entorno regional passou a constituir para a inserção internacional brasileira desde a redemocratização do país, sobretudo no que se refere à integração regional sul-americana e à prioridade ao estreitamento das relações com os países da região. Considerando que a instituição de mecanismos de integração propõe reverter a lógica de desconfianças e rivalidades mútuas que prejudicou a aproximação dos países da América do Sul ao longo do século XX, em particular durante a vigência de ditaduras militares, o exercício da liderança brasileira deveria passar inexoravelmente pelo fortalecimento dos vínculos entre os países sul-americanos em torno de iniciativas de integração regional.

A Geografia Política e a Geopolítica, como campo de reflexão conceitual e de formulação de estratégias, constituem o substrato teórico para o entendimento da práxis geopolítica dos Estados nacionais na América do Sul, à luz das relações de poder intrarregional, das rivalidades, dos temores – inclusive quanto a pretensões hegemônicas – e da permanente busca de autonomia. Buscamos, contudo, atentar para os riscos inerentes às análises que buscam resgatar e examinar o pensamento gerado pela Geografia Política, conforme preconizado por Costa (2013), como o risco de ter nas conjunturas verdadeiros “marcapassos” em seu desenvolvimento, o risco de cair prisioneiro em nossas próprias fronteiras ou mesmo o risco de

aceitar facilmente um pensamento universal na Geografia Política. Devemos, por conseguinte, ponderar sobre a conjuntura atual sem incorrer no erro de estar a ela maniatado, fazendo referências ao passado e considerações sobre o futuro.

A contextualização histórica das relações entre o Brasil e seu entorno regional imediato traz à tona os antagonismos – majoritários – e as aproximações – mais escassas – que perpassaram, em especial, as décadas marcadas pela Guerra Fria e a realidade congelada pelo conflito ideológico da bipolaridade mundial. O distanciamento histórico que prevaleceu por parte do Brasil pode ser observado na escassa atenção conferida aos países sul-americanos, uma vez que o país apenas dispensou maior zelo àqueles vizinhos maiores que comportavam algum tipo de ameaça geopolítica (SARAIVA, 2012).

As experiências de aproximação em torno da institucionalização de uma integração sul-americana ao longo do século XX estiveram assentadas em duas vertentes. A primeira delas esteve fundamentada pelas concepções geopolíticas edificadas, *grosso modo*, desde a década de 1930 nos estudos de Mário Travassos, Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva, os quais foram trasladados para os movimentos eminentemente geopolíticos dos anos 1970, como o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica e o Tratado de Itaipu. A segunda delas centrou-se menos em uma estratégia política e mais em uma lógica de fortalecimento econômico, sob a égide do processo de substituição de importações que vigorou até a década de 1980. Foram intentadas diversas iniciativas, com maior ou menor grau de complexidade, nem sempre envolvendo exclusivamente países sul-americanos, mas também aqueles da América Central e do Caribe, a exemplo da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), do Pacto Andino e da ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Assim como os arranjos econômicos, aqueles de cunho mais político, como o Tratado de Cooperação Amazônica e o Grupo do Rio, também fracassaram na tentativa de superar as hostilidades e os antagonismos existentes entre os países da região e careceram de uma institucionalização mais sólida que assegurasse uma aproximação mais perene e benéfica para os Estados sul-americanos.

A nova realidade global do mundo pós-Guerra Fria teve repercussões distintas no sistema internacional. Antes, os conflitos interestatais e as polarizações internas, radicados nas históricas e dinâmicas locais, regionais e globais, eram intensificados ou restringidos de acordo com a capacidade de as duas superpotências mundiais imporem sua influência em regiões mais periféricas da ordem geopolítica global. Os estudos mais contemporâneos da Geografia Política e da Geopolítica, em geral, costumam ter claro que a partir do colapso da bipolaridade da Guerra Fria, o regionalismo passou a adquirir um importante recrudescimento na política internacional,

sobretudo no contexto de globalização econômica. Não surpreende, portanto, que o pós-Guerra Fria tenha testemunhado uma profusão de estudos sobre o regionalismo.

A onda crescente do regionalismo no pós-Guerra Fria testemunhou a emergência de duas tendências. A primeira refere-se ao grandioso crescimento do número de acordos de preferência comercial entre Estados e organizações regionais. A segunda consiste na delegação de maior autoridade e competência política por parte de organizações regionais já existentes. Essas duas tendências assinalam a pretensão de construir um regionalismo mais amplo e aprofundado. Como resultado, a proliferação do número de agrupamentos regionais norteou um debate amplificado sobre as causas e efeitos do regionalismo e sobre as particulares funcionalidades que o regionalismo pode exercer. Uma das questões mais discutidas refere-se às distintas visões sobre os objetivos das instituições regionais e a ênfase conferida pelos membros a esses objetivos, a exemplo de fatores econômicos, securitários, políticos e sociais.

Na América do Sul, os Estados passaram a expandir sua agenda regional, em consonância com o processo de regionalização que ocorria pelo mundo. A formação do Mercosul, em 1991, ilustrou o entusiasmo conferido à nova dinâmica das iniciativas regionais. As origens do agrupamento remetem à articulação política que não somente respondia às mudanças na ordem geopolítica global, mas também ao processo de redemocratização dos países e à necessidade de superar as desconfianças e rivalidades interestatais. Os acordos bilaterais Brasil-Argentina celebrados nos governos José Sarney-Raúl Alfonsín foram fundamentais para a consecução desses objetivos. A opção por direcionar essa aproximação política para um viés focado nas relações econômico-comerciais reside nas dificuldades econômicas que assolavam a maioria desses países, afetados por hiperinflações, crises de dívida externa e pelo esgotamento do processo de substituição de importações. Essa opção permitiria secundar a estratégia mais ampla de alcançar sua consolidação democrática e reduzir o antigo dilema de segurança entre Brasil e Argentina (OELSNER, 2013).

Nesse processo, o Brasil, desde sua redemocratização, buscou rearranjar sua inserção regional e internacional, a partir de importantes inflexões em suas iniciativas políticas e estratégicas, cuja essência residiria na superação das rivalidades com seus vizinhos sul-americanos por meio da cooperação e do estreitamento de seus vínculos bilaterais e multilaterais. A chamada “autonomia pela distância”, política soberanista e territorialista adotada durante o regime militar, seria substituída pela “autonomia pela participação” (FONSECA JR., 1998), assentada na reinserção do Brasil nas instâncias decisórias e foros internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, de onde ficara afastado por vinte anos (1968-1988). A retomada do diálogo e da reaproximação pragmática com todos os Estados do

mundo, desatrelada de questões ideológicas, consubstanciaram os novos rumos da política externa brasileira. Nesse diapasão, a intensificação das relações com os países sul-americanos passou a representar um espaço fundamental para o Brasil, mediante a promoção da cooperação que resultou em uma aproximação sem precedentes e culminou na conformação do Mercosul, reunindo, além do Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai.

As dinâmicas regionais passariam a ocupar um lugar cada vez mais destacado na condução da conjuntura global. No entanto, dentre as dinâmicas mais proeminentes encontrarse-ia o recrudescimento da competição interna pela hegemonia regional, seja por parte de atores da própria região, seja por atores extrarregionais. Embora não estivessem eivadas pelas rivalidades e fortes contendias geopolíticas que vigoravam quando os Estados sul-americanos se encontravam sob o jugo de ditaduras militares, essas disputas regionais caracterizaram-se pela tendência potencialmente perturbadora da ordem regional, com implicações diretas à consolidação e à ampliação das iniciativas de integração da América do Sul.

A partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e, mais marcadamente, no governo de Lula da Silva (2003-2010), o Brasil levou adiante a pretensão de se constituir em uma potência regional e de participar de maneira proativa, propositiva e autônoma nos processos decisórios da política internacional (HIRST, 2006). O país desenvolveu estratégias em diversas frentes, sobretudo por meio de coalizões e entendimentos com países em desenvolvimento e outras potências intermediárias, com o intuito de fortalecer suas posições e interesses nas negociações internacionais de variadas temáticas, como o comércio e o desenvolvimento, o meio ambiente e as mudanças climáticas, as operações de paz sob a égide das Nações Unidas e as reformas das organizações internacionais.

Analogamente, essa postura mais atuante e dinâmica de sua inserção internacional refletiu em sua estratégia na América do Sul, onde o país promoveu diversas iniciativas para arquitetar e consolidar uma posição de liderança na região. O primeiro passo nessa direção ocorreu em 2000, quando o presidente Cardoso convocou uma reunião com todos os chefes de Estado da América do Sul, em que foram pactuados e planejados diversos projetos para fortalecer as relações intrarregionais – cujo principal resultado foi a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) –, estabelecendo uma nova agenda regional, na qual o Brasil capitanearia sua condução e orientação. A persecução da liderança regional estaria ainda mais evidente na política exterior de Lula, quando a reconfiguração das estruturas de poder geopolítico mundial, com a ascensão mais proeminente dos países emergentes, permitiu que o país ampliasse sua participação ativa no sistema internacional. A nova conjuntura global encorajou o país para o exercício de maior

protagonismo na esfera global e fortaleceu suas pretensões de desempenhar o papel de líder regional na América do Sul.

A disposição para promover sua liderança na América do Sul convergiu com a eleição de governos progressistas na região a partir do início do século XXI. A articulação das relações de aproximação e integração em diversos campos, como o desenvolvimento de uma infraestrutura intrarregional coesa, a cooperação em defesa, a harmonização política e o fortalecimento do intercâmbio comercial, permitiu o resgate do ideário de união dos Estados sul-americanos. O Brasil, entusiasta e indutor das políticas de integração nacional, apresentou-se como disposto e capaz de conduzir esse processo. A região sul-americana, nesse contexto, enquadrava-se como alicerce do projeto de poder brasileiro no cenário internacional, mediante a adesão dos demais países da região a uma suposta legitimidade brasileira para o desempenho de sua influência internacional. Esta concepção não estaria cimentada apenas na existência de salientes recursos de poder brasileiros na região, mas também na possibilidade de granjear o apoio de seus vizinhos, os quais legitimariam a condição de liderança brasileira na América do Sul e favoreceriam seu projeto de poder global. Para Vigevani e Cepalumi (2007), os formuladores da política externa do governo Lula da Silva acreditavam que o papel de liderança poderia ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica.

O Brasil deveria pressupor, portanto, que os Estados localizados em uma ordem regional fortemente caracterizada pelas assimetrias entre seus pares não levam em consideração apenas a existência de recursos de poder dos Estados, mas também a potencial de utilização destes recursos. Um líder regional, afinal, não corresponde unicamente ao Estado dotado de maior capacidade de poder em sua região ou de uma potência em âmbito global. O exercício da liderança demanda necessariamente a aceitação de seus vizinhos, ou seja, a presença da legitimidade. A mera aceitação extrarregional ou o apoio de uma ou mais potências mundiais não acarreta, forçosamente, o assentimento dos países da região. Mesmo detendo os recursos materiais que lhe garantam o status de potência regional, em termos de território, população e riqueza, o país deve traduzir sua ascendência em liderança amigável (SPEKTOR, 2010).

Este trabalho busca desenvolver essa reflexão acerca das dificuldades que encontra o Brasil para angariar a anuência dos demais países sul-americanos por meio da análise das perspectivas de quatro países da região considerados “potências regionais secundárias” (ARDILA, 2012; FLEMES; WEHNER, 2013), quais sejam Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela. As relações entre os países sul-americanos foram formadas sob o signo da desconfiança mútua que não se esvaiu ao longo do tempo (SIMÕES, 2011). Em muitas ocasiões, essa desconfiança ainda parece mostrar-se fortemente presente. Embora o Brasil tenha

se expandido geopolítica e geoestrategicamente na região, envolvendo-se diretamente em crises políticas locais, aumentado seu intercâmbio comercial e impulsionado iniciativas regionais, a princípio “[...] a aspiração à liderança regional ainda teria que assegurar o apoio estável entre os países sul-americanos” (LIMA; HIRST, 2006, p. 32).

O anseio brasileiro de liderar e influenciar seu entorno geopolítico, almejando representar os Estados da região em instâncias internacionais, conformar espaços de integração, apresentar-se como mediador de controvérsias interestatais e capitanear o processo de governança regional parece encontrar resistências por parte de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela. O desenvolvimento de distintas estratégias geopolíticas por parte dessas potências secundárias com relação à ascensão internacional do Brasil e à sua pretensão de assumir o papel de líder regional estaria assentado em distintos expedientes. Em última instância, elas buscam igualmente exercer algum tipo de liderança e criar uma imagem de prestígio e autonomia na América do Sul e no cenário internacional.

A América do Sul, “circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 2000, p. 146), não ficou indiferente aos movimentos e aspirações do seu mais poderoso Estado. Por esse motivo, faz-se necessário analisar, elucubrar e discutir seu posicionamento e suas perspectivas diante da nova estratégia brasileira, atentando para as mudanças em sua inserção regional e internacional em reação ao Brasil. As dinâmicas geopolíticas de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela não consistem em meros produtos das transformações do sistema internacional e da ordem regional, mas estão assentadas principalmente em seus interesses nacionais. Nesse sentido, empreendem diferentes modelos de projeção internacional, traduzidos em movimentos para satisfazer esses mesmos interesses, influenciados pelas visões e interpretações geopolíticas historicamente desenvolvidas.

Além de buscar identificar o entendimento dos países sul-americanos no que se refere à sua visão político-estratégica e, em particular, sua concepção quanto a existência de um líder na região, bem como compreender as diferentes perspectivas desses países quanto à busca de autonomia e a viabilidade em exercer uma liderança compartilhada no entorno regional, a pesquisa procurou considerar igualmente se a existência de um ou mais líderes regionais ou mesmo a ausência de uma liderança é oportuna ou perniciosa para o fortalecimento do processo de integração sul-americano. A análise sobre as iniciativas regionais na América do Sul posiciona esse estudo nos fecundos debates hodiernos sobre a integração sul-americana, embora o escopo da pesquisa esteja voltado para as perspectivas de alguns países da região sobre uma hipotética liderança brasileira. A construção de uma integração profunda e multifuncional, orientada por considerações políticas, econômicas e estratégicas de longo prazo, deveria

pressupor um projeto equilibrado, amplo e mutuamente vantajoso para os Estados-parte, atendendo ao conjunto de seus interesses nacionais. A necessidade de contemplar os anseios e interesses dos países-membros das organizações regionais deveria ter como referência as ações e os processos efetivos dos atores que influenciam os rumos desses agrupamentos.

A pesquisa procurou contemplar também a presença dos atores extrarregionais e a influência por eles exercida na América do Sul e suas consequências para a dinâmica do processo de integração regional e para o desempenho da liderança regional por parte do Brasil. Em particular, foram analisados os casos dos Estados Unidos e da China, atualmente duas das principais potências geopolíticas globais, que possuem interesses distintos na região. Na medida em que as sociedades e as economias se internacionalizam, criam-se oportunidades para a diversificação desses interesses e para o recrudescimento ou arrefecimento da projeção de sua capacidade de poder, que contribuem em última instância para balizar a ordem geopolítica sul-americana quanto a seus alcances e limites e suas possibilidades de elaboração de uma estratégia de governança regional.

A pesquisa sobre todos esses elementos busca a compreensão das atitudes de resistência e desconfiança quanto à legitimidade, representatividade e capacidade material e ideacional do Brasil para liderar a América do Sul na primeira década do século XXI, em consonância com o entendimento de Hannah Arendt (1985, p. 32) de que “[...] o poder não precisa de justificativas, sendo inerente à própria existência das comunidades políticas, mas precisa, isto sim, de legitimidade”. A América do Sul, embora seja uma região pacífica, não passa incólume por dificuldades internas. O risco latente de crises democráticas e a frágil interdependência política e econômica entre os países apresentam-se como óbices para que o Brasil consiga angariar adesões incondicionais dos países sul-americanos como líder regional. Em razão da dificuldade em conciliar as posições comuns dos países sul-americanos, é necessário identificar os potenciais vetores de conflitos na região e as relações de causalidade com suas capacidades de poder na arquitetura regional.

A hipótese de que o Brasil ainda não assumiu os custos políticos e econômicos de liderar a região, deixando a questão da liderança sul-americana em aberto, procura encontrar supedâneo nas considerações dos demais países sul-americanos e na análise de sua visão geopolítica em resposta à reconfiguração interna e externa da América do Sul e à edificação de uma nova balança regional de poder. Compreender as vicissitudes dos Estados diante da necessidade de elaborar diretrizes para sua inserção internacional em um cenário de mudanças das coordenadas regionais e globais, a exemplo da heterogeneidade dos modelos de integração, a influência dos atores extrarregionais e a ascensão de um ou mais países da ordem regional,

mostra-se imperativo na atual conjuntura internacional, em que a intensificação do processo de integração regional tem desencadeado movimentos geopolíticos de diversas ordens e direções, que tendem à convergência, à dispersão e mesmo ao antagonismo (COSTA, 2009).

CAPÍTULO 1: GEOGRAFIA POLÍTICA E LIDERANÇA REGIONAL

1.1. A Geografia Política Contemporânea

A Geografia Política apresenta novas perspectivas e tendências diante dos novos cenários da política internacional, com uma multiplicidade de abordagens em curso, sobretudo a partir do advento da chamada Geopolítica Crítica, cuja centralidade dá-se na relação dos poderes político, econômico e estratégico-militares com o território, agora inserida no contexto da globalização. A Geografia Política tem por objetivo analisar e interpretar as práticas envolvidas no exercício de poder dos Estados, em sua vinculação com o território. Em geral, trata da conjugação dos elementos do Estado, sociedade, território e poder. Se, por um lado, pode-se identificar uma vertente tangível no estudo da geografia – o Estado-nação territorial, governos centrais, fronteiras definidas e populações estabelecidas –, por outro lado, deve-se fazer acompanhar uma vertente intangível do sistema internacional, formada por uma ordem composta de valores, normas e regras, que estabelecem o ordenamento jurídico das relações interestatais. O poder político dos Estados, fundamentado pelo somatório do território e do poder, convive com a criação de regras, valores e instituições que contrastam esse mesmo poder.

Em geral, costuma-se traçar uma distinção entre a Geografia Política e a Geopolítica. Enquanto esta se refere ao desenvolvimento de projetos atinentes às relações de poder entre os Estados e seus respectivos territórios, aquela aborda estudos geográficos que miram a relação entre o Estado e o espaço, como a configuração do território e suas características geográficas. Ambas, contudo, têm implicações e funcionalidades nos estudos sobre a paz, os conflitos e a guerra no sistema internacional e pensam o espaço geográfico em termos de influência política.

Nesse sentido, concebem o espaço geográfico como instrumento a serviço dos interesses nacionais, de maneira que a salvaguarda da segurança está atrelada à capacidade de influência no sistema internacional. Controlar o espaço significa controlar o território com vistas a assegurar sua capacidade de defesa e segurança militar. A configuração do território – sua posição espacial em seu entorno regional e mundial, bem como suas características geográficas – teria a capacidade de condicionar a conduta de atuação de um Estado, com ênfase na postura de sua defesa. Ao sustentar o acionamento político do aparelho do Estado, seria possível garantir a proteção do ambiente nacional, regional e/ou internacional, em uma ordem internacional onde inexistia um ente dotado do monopólio legítimo da violência.

Wanderley Messias da Costa (2013), no entanto, esclarece que enquanto os estudos explicitamente geopolíticos – destinados a produzir concepções abertamente relacionadas às

estratégias do poder dos Estados – são geralmente identificados com as atividades das Forças Armadas dos Estados e seus centros de estudos, a Geografia Política, mesmo como ideologia de Estado, não deve ser considerada um conhecimento gerado exclusivamente pelo Estado, pois é formulada em numerosos espaços de pesquisa, sobretudo no meio acadêmico. Ademais, fazem parte do objeto de estudo da Geografia Política os conceitos de sociedade, população, território, espaço, solo, fronteira, federação, unidade, coesão, nação e nacionalidade, entre outros.

O tema central da Geografia Política clássica refere-se aos estudos sobre os conflitos, nos quais busca interpretações e soluções para os conflitos internacionais, e a questões relacionadas às políticas nacional-estatais para o território, tendo o Estado central o controle sobre os negócios territoriais internacionais. A Geopolítica seria, portanto, uma abordagem simplista e pragmática da Geografia Política, ao se apropriar de parte de seus postulados gerais para aplicá-los a situações concretas de poder dos Estados.

No processo de transformações paradigmáticas no âmbito internacional, oriundas do fim da Guerra Fria, em que a reconfiguração da ordem econômica, política e estratégica compreende o advento e o fortalecimento de novos processos sociais que se desenvolvem entre a sociedade e o espaço em diversos momentos históricos, as análises geográfico-políticas vêm se tornando cada vez menos “estadocêntricas” e embarcam na ideia de que todas as sociedades organizadas exercem alguma forma de poder. Para além do Estado, a relação entre espaço e poder é analisado a partir de diversos atores, como organizações internacionais, indivíduos, organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais e instituições da sociedade civil. A ênfase na distribuição do poder político no sistema internacional, ainda que não desapareça, ganha contornos expressamente interdisciplinares. A conexão da Geografia Política com a Ciência Política, a Economia Política, o Direito Internacional e as Relações Internacionais, por meio da normatização das relações interestatais, insere-se nitidamente nessa busca de um modo alternativo de análise da realidade mundial, pois permite identificar novas tendências que vêm sendo desenvolvidas nas últimas décadas.

O desenvolvimento da Geografia Política deu-se no contexto histórico do último quarto do século XIX, período que assinala o auge do imperialismo europeu e a emergência proeminente e global de novos atores não europeus (Estados Unidos e Japão). Trata-se, contudo, de uma época em que os Estados passaram a vislumbrar os limites dos recursos presentes em seus espaços geográficos, e como resultado dessa “contração do espaço”, toda e qualquer nova tentativa de expansão deveria ser realizada doravante em detrimento de outros Estados igualmente competidores, dando azo para um cenário de colisões e instabilidade entre as grandes potências e, portanto, alterando a ordem mundial então assentada no Congresso de

Viena de 1815, a qual assegurou a estabilidade na Europa, ao evitar guerras de âmbito continental, como as que se seguiram à Revolução Francesa (SARAIVA, 2007).

No novo contexto da época, à luz da emergência da Geografia Política que subjazia as políticas exteriores das potências globais, marcado pelo imperialismo e por inconciliáveis rivalidades, apresentavam-se como principais desafios a contenção da violência, a segurança territorial, a violação das soberanias e a intervenção militar, a salvaguarda dos direitos dos povos e das minorias no interior dos Estados, e a contenção das hostilidades que o novo pensamento geopolítico avalizava¹.

Ademais, a relevância conferida pela Geografia Política aos elementos naturais e geográficos – em uma época em que afluíam argumentos derivados das ciências naturais para explicar fenômenos políticos e sociais, a exemplo da ideia darwinista de “sobrevivência do mais forte”, instrumentalizada para justificar o racismo e a dominação de “povos civilizados ante povos bárbaros” – demonstrava verdadeira simbiose com os interesses dos Estados por determinados espaços geográficos, muitas vezes incrustados em territórios de outros países. Explica igualmente a necessidade de acesso e controle de territórios e a projeção de dificuldades à ação dos Estados em razão de limitações naturais e geográficas. Isso explica por que os fatores espaciais nas relações interestatais eram alvo de permanente preocupação e balizavam as ações dos Estados e seus interesses por poder marítimo e/ou poder territorial. O valor geopolítico de um território era definido por seu potencial em servir como plataforma de expansão territorial ou como escudo de proteção a eventuais ameaças de atores externos.

A avaliação das características físicas dos territórios e de sua potencialidade geopolítica foi utilizada pelos Estados para determinar sua atuação internacional. A partir da unidade da organização política de seu território, busca-se projetar seu poder em sua política externa. A naturalização dos conceitos políticos, que teve no determinismo seu caso mais notório, foi um instrumento importante para os Estados. O pensamento clássico da Geografia Política e o determinismo geográfico tem em Friedrich Ratzel seu principal expoente. Contemporâneo do processo político de unificação da Alemanha, o autor desenvolve o conceito de Estado como organismo territorial, ou seja, o solo e as condições naturais – como a fertilidade dos solos, a

---

¹ O período de 1875 a 1945 foi marcado pela instabilidade econômica e política em razão do surgimento de novas potências e da resistência das antigas potências para manter seu *status quo*, a qual levou ao fim do Concerto Europeu, que havia logrado evitar guerras de grandes proporções por praticamente um século (1815-1914). A rivalidade interimperialista era impulsionada pelo crescimento do nacionalismo e as fronteiras nacionais definiam as unidades cujos limites geográficos evidenciavam as diferenças nas “capacidades” nacionais. A Primeira Guerra Mundial pode ser vista como um resultado quase inevitável do relacionamento competitivo e de atitudes militaristas e nacionalistas entre, de um lado, Grã-Bretanha e França, e, de outro, a Alemanha, inseridos em uma conjuntura instável desde, pelo menos, a unificação alemã em 1871 (Op. Cit.).

cadeia de montanhas, a circulação marítima – condicionam as formas de vida e pode permitir ou obstruir o desenvolvimento dos Estados. Essas concepções foram utilizadas como alicerce das posições imperialistas, na medida em que um povo poderia regredir quando da perda de território e dos recursos para a subsistência de sua população diante do constante crescimento populacional. O conceito de “espaço vital” de um Estado ganharia contornos geopolíticos que fundamentavam a necessidade alemã de expandir seu horizonte geográfico, ganhar acesso ao mar e ensejar o desenvolvimento do povo alemão a partir de um Estado forte e centralizado.

De modo análogo ao realizado por Ratzel na Alemanha, é introduzida na Grã-Bretanha à mesma época uma perspectiva estratégica internacional nos estudos geográficos. Halford Mackinder elaborou um pensamento de grande ressonância não apenas no meio acadêmico da Geografia, mas também – e principalmente – em organizações políticas e militares de seu país. Para ele, a manutenção do império britânico devia-se à necessidade de garantir os recursos econômicos para o poder militar, essencial para a sobrevivência do Estado (AGNEW, 2002). A visão fortemente naturalista foi igualmente utilizada para mascarar os objetivos estatais imbuídos de fortes elementos nacionalistas. Mackinder fez uso de um modelo global que, apoiado nas características físicas e geográficas sobre a distribuição dos continentes e oceanos pelo mundo, apontava para as vulnerabilidades do império britânico, representadas pelas ameaças oriundas da Alemanha e da Rússia².

As ideias elaboradas por Ratzel e Mackinder são ilustrativas para demonstrar como a Geografia Política foi por muito tempo apresentada como uma atividade de solução dos problemas dos Estados, garantindo seu assento nas esferas de poder. “Subordinada às estratégias expansionistas, paulatinamente foi dando lugar ao desenvolvimento de uma 'nova geografia política' e sua vertente aplicada às estratégias de domínio e de guerra, a geopolítica” (COSTA, 2013, p. 68). O termo “geopolítica” foi cunhado nesse contexto pelo cientista político sueco Rudolf Kjéllen em 1899, quando se referiu ao aproveitamento do conhecimento geográfico para os objetivos específicos dos Estados nacionais. Nas décadas de 1920 e 1930, o termo geopolítica foi apropriado por pensadores alemães, em especial por Karl Haushofer, que toma o conceito mackinderiano de “heartland” e o molda segundo as necessidades de expansão territorial e do estabelecimento de esferas de influência por parte dos governos alemães. A política externa

---

² Em seus estudos, enfatiza a grande massa terrestre da Eurásia e aponta para o fato de que, historicamente, os Estados da Europa Ocidental sempre reagiram defensivamente às ameaças advindas da Ásia. Mackinder identifica nessas terras contíguas um espaço central, que ele denomina de “heartland” (coração continental), o qual abarcaria as terras no centro e no norte da Eurásia e constituiria uma área pivô, com o potencial de ser tornar o centro do poder mundial. Nesse sentido, aquele Estado que controlasse o “heartland” (as estepes eurásianas) – centro aglutinador da disputa por influência das potências –, controlaria a chamada “ilha mundial” (formada pela Europa, Ásia e África) e, quem controlasse a “ilha mundial”, controlaria o mundo (AGNEW, 2002).

alemã a partir da ascensão do nazismo, em 1933, apoderou-se dessas formulações para colocar em prática suas teorias radicais e reacionárias que apelavam para a violência e o irracionalismo e que, em última instância, levaram à eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A forte associação da geopolítica com o nazismo alemão conferiu à teoria geopolítica – e sua associação com a geografia política – uma conotação essencialmente negativa no período após a Segunda Guerra Mundial. Por mais de duas décadas, os estudos sobre a geopolítica foram obliterados no meio acadêmico. “Reaparecem apenas nos anos 1970, como instrumento para formulações de políticas de poder autoritárias em países do Terceiro Mundo, como Brasil e Argentina, praticamente restrita aos círculos militares” (Op. Cit., p. 222).

Os estudos sobre sociedade, Estado, território e poder ganharam novo ímpeto a partir de novas perspectivas capitaneadas por geógrafos que buscavam entender a disciplina através de análises mais críticas e menos estadocêntricas. Ao adotarem uma concepção mais abrangente e multifacetada, esses geógrafos traçaram novos caminhos para a compreensão dos recursos de poder e sua relação com o espaço geográfico, alicerçados em uma base mais diversificada e com características mais complexas.

Duas obras em particular podem ser consideradas as precursoras desse movimento. A primeira delas, publicada pelo geógrafo francês Yves Lacoste em meados dos anos 1970, ostentava o título “A Geografia, Isso Serve Antes de Mais Nada para Fazer a Guerra” e ocupou-se de tecer críticas à instrumentalização da Geografia para fins político-militares por meio da produção do espaço geográfico como exercício do poder. Nesta obra, o autor explicitamente afasta-se da *realpolitik*, do prisma realista e da utilização do conhecimento geográfico como artifício de concepções militares que marcaram a Geografia Política e a Geopolítica até então. Sugere, assim, a superação do viés ideológico arraigado nos estudos geográficos (LACOSTE, 2014). Lacoste logrou um incitamento à renovação do saber geográfico, que se tornou mais plural com a Geografia Crítica.

Na segunda obra, “Por uma Geografia do Poder”, Claude Raffestin desenvolve uma crítica à chamada “geografia do Estado” ratzeliana e sua concepção de poder estadocêntrica. Para o autor, a política não se restringe ao Estado, pois se estende a todas as formas de organização, e o poder territorial centralizado no Estado denega o poder do indivíduo. Ao afirmar que o poder é multidimensional, Raffestin revela a crescente complexidade das relações entre poder e território que emergiam no cenário político e econômico em transformação do final da década de 1970, com a ascensão de novos atores internacionais, como organizações internacionais, ONGs, corporações multinacionais e a sociedade civil.

Até então, contudo, a Geografia Política ainda era vilipendiada pelos estudiosos da

política internacional. O ressurgimento do termo "geopolítica" ocorreu quando Henry Kissinger deu-lhe um novo significado como sinônimo de política de equilíbrio de poder em escala global. “Isso não só apagou o estigma nazista associado ao termo, mas, mais significativamente para os geógrafos políticos, colocou a problemática da geografia e da política global em primeiro plano novamente” (TUATHAIL, 2005, p.45). A renovação do interesse nas análises de Geopolítica deu-se sobretudo com a eleição de Ronald Reagan como presidente dos EUA. Diferentemente da geopolítica de Kissinger na década de 1970, focada na *détente* entre as superpotências, a geopolítica da administração Reagan significava a retomada da competição ideológica mais manifesta entre as superpotências como instrumento de reafirmação da condição hegemônica dos EUA no cenário global (Op. Cit.).

Com o fim da Guerra Fria e o ocaso do sistema bipolar que marcara as relações internacionais desde meados do século XX, surge um importante movimento de transfiguração da Geografia Política conduzido por autores anglo-saxões que encorajaram uma abordagem multifacetada que se adequasse ao período que correspondia ao ápice do processo de internacionalização do sistema capitalista promovido pela globalização e engolfasse a pluralidade de atores internacionais. Conhecida como a Escola de Geopolítica Crítica, conduzida principalmente por John Agnew, Gearóid Ó Tuathail e Simon Dalby, apreende e amplia as concepções críticas emanadas das obras de Lacoste e Raffestin e enfoca a relação dos poderes político, econômico e militares com o território em um novo contexto histórico do mundo globalizado, com relações menos estadocêntricas, economias interconectadas e a difusão do processo de integração regional.

Desde o fim dos anos oitenta, John Agnew e Gearóid Ó Tuathail procuraram abordar o conceito de geopolítica em termos mais abrangentes. A partir de uma premissa foucauldiana, a exemplo de Raffestin, ressaltaram o discurso geográfico como uma forma de poder e de conhecimento, e afirmaram que a Geopolítica deveria ser criticamente reconceituada como uma prática discursiva pela qual a política internacional deveria ser “especializada”, uma vez que “o estudo da geopolítica é o estudo da espacialização da política internacional por potências centrais e Estados hegemônicos” (Op. Cit., 1996, p.46). A Escola de Geopolítica Crítica, assim, define atualmente a tônica dos estudos que resgataram a Geografia Política e a Geopolítica, com um enfoque mais interdisciplinar que dialoga, sobretudo, com as Relações Internacionais, a Economia Política, o Direito Internacional, a Ciência Política.

1.2. Teoria de Liderança e Hegemonia Regional

No final da década de 1990, Samuel Huntington (1999) fez a previsão de que a política global passaria por uma ou duas décadas de uni-multipolaridade antes de entrar em um século XXI verdadeiramente multipolar. Desde o fim da Guerra Fria, a ascensão de novos Estados ocorreu em meio a transformações consideráveis da configuração do sistema internacional, com o aumento exponencial de instituições internacionais, o espraio de regras e normas comuns à comunidade de Estados e a expansão da participação dos países na governança global.

Como resultado, consolidou-se a noção de que o sistema internacional deveria superar a mera coexistência entre os Estados para então alcançar um nível mais expressivo de cooperação, na qual os interesses de todos os países, sejam eles grandes potências ou pequenos Estados, possam ser garantidos, de forma a assegurar a viabilização do desenvolvimento, da paz e da segurança internacional. Nos esforços para atingir esses objetivos, os poucos e poderosos Estados foram paulatinamente deixando de açambarcar o processo decisório na arena global e passaram a testemunhar a ampliação da influência de outros países anteriormente alijados das deliberações afeitas à política internacional.

Dado o crescimento da projeção internacional de países como China, Índia, Brasil, Rússia, Turquia e África do Sul, diversos estudos surgiram com vistas a categorizar estes países em um novo arcabouço conceitual que levasse em consideração sua atuação no cenário internacional e em suas respectivas regiões. Afinal, além de articularem esforços para a mudança de distribuição de poder no sistema internacional, resultantes de maior protagonismo na governança global, estes países, considerados “potências emergentes”, tendem a predominar em suas regiões em termos de recursos de poder, oriundos de seu território, população, recursos naturais, infraestrutura, poder econômico e capacidade militar, o que lhes confere igualmente a rubrica de “potências regionais”. São Estados que lutam para assegurar que suas demandas e os interesses de suas regiões estejam suficientemente representadas na agenda global.

As potências emergentes, decerto, tendem a ser líderes regionais ou, pelo menos, aspiram ao papel de liderança em suas respectivas regiões. Em geral, as regiões tendem a se concentrar em torno dos Estados mais poderosos. Isso pode ocorrer por diversas razões. As potências regionais podem exercer uma forma de dominação de tal forma incontestada quando conseguem impor suas ambições aos demais países, ou podem forjar com êxito uma hegemonia consensual dentro da região, por exemplo, ao prover benefícios econômicos, ao alicerçar a segurança regional ou ao reivindicar a incorporação de um conjunto de valores ou de uma visão de mundo específica. De fato, as potências regionais, ao avocarem responsabilidades e

prerrogativas de diversos graus dentro de suas regiões, exercem algum tipo de influência a partir das diversas estratégias à sua disposição.

Os estudos sobre o papel de liderança exercido por estes Estados em sua circunvizinhança, contudo, carecem de maiores pesquisas empíricas e de ferramentas analíticas que contribuam para o delineamento da configuração do poder regional (DESTRADE, 2008). A liderança ainda é “um fenômeno complexo, mal definido e sujeito a controvérsias recorrentes entre os estudiosos da política internacional”³ (YOUNG, 1991, p. 281). O tema da liderança regional é particularmente interessante pelo fato de abordar uma área de pesquisa que trata de dois conceitos significativos da Geopolítica: a região, um conceito geográfico, e o poder, um conceito presente na teoria das Relações Internacionais e nas análises da Geografia Política.

A compreensão sobre o poder na formação das estratégias de líderes e potências regionais não pode passar incólume pelas hierarquias de poder no sistema internacional. Uma divisão hierárquica dos Estados no sistema internacional que parece bastante eloquente é a classificação realizada por Robert Keohane (1969). Nela, Keohane traça uma diferenciação entre quatro tipos de Estados, conforme sua capacidade de influência no sistema internacional. Keohane, em vez de se concentrar nos recursos que cada Estado possui para a manutenção de sua segurança, ao contrário das classificações realistas, realça o papel sistêmico dos atores internacionais. Assim, classifica as grandes potências como “system-determining states”, as potências secundárias como “system-influencing states”, as potências médias como “system-affecting states” e os Estados pequenos como “system-ineffectual states”. Ainda que seja uma análise cuja origem histórica encontra-se ainda na Guerra Fria e no incipiente contexto de globalização, suas premissas quanto à capacidade de influência no sistema internacional mostram-se perenes, com as oscilações do status e das categorias dos Estados conforme avançam ou declinam sua inserção internacional e suas credenciais no âmbito doméstico.

A partir da classificação de Keohane, portanto, é possível constatar que os países que possuem capacidade significativa de determinar os rumos do sistema internacional são denominados “system-determining states”. *Prima facie* a menção aos Estados Unidos, cuja primazia econômica, política e sobretudo militar ainda é incontestável, Costa (2015) recorda que, “além da retomada da proeminência da Rússia, o olhar sobre a geopolítica do século XXI deve deter-se no exame da rápida ascensão da China à posição de grande potência” e que, portanto,

---

³ As análises sobre as potências regionais são geralmente realizadas consoante os instrumentos teóricos disponíveis pelas Relações Internacionais. No entanto, as abordagens realistas, liberais/institucionais e construtivistas não são suficientes para o devido entendimento do assunto. A combinação de duas ou mais abordagens, por sua vez, pode permitir uma compreensão mais apurada da estrutura dos sistemas e arranjos regionais e, por conseguinte, da emergência e consolidação de potências regionais e de suas relações em seu espaço geográfico regional.

na nova ordem mundial “[...] a repartição do poder político e militar entre as grandes potências a configura cada vez mais como Tripolar”. EUA, Rússia e China, como grandes potências geopolíticas, portanto, estão no topo da hierarquia de poder global.

Na categoria secundária, estão os Estados “system-influencing”, que não podem dominar individualmente um sistema, mas podem influenciá-lo de modo relevante por meio de ações unilaterais e multilaterais. Neste nível, é possível incluir as chamadas potências emergentes, a exemplo de Índia, Brasil, África do Sul e Turquia, bem como Estados dotados de consideráveis recursos de poder – sejam eles econômicos, militares ou políticos –, como Alemanha, França, Inglaterra e Japão. As potências consideradas secundárias na arena internacional costumam exercer o papel de potências principais em suas respectivas regiões. Neste caso, são denominadas “potências regionais” ou “*hegemons* regionais”. São países que possuem certa capacidade de contribuir para a produção da ordem regional ou global, além de algum grau de coesão interna e capacidade para ações estatais efetivas (HURRELL, 2006).

Em terceiro lugar, estão os Estados que não conseguem por si sós afetar o sistema e, conseqüentemente, tentam fazê-lo por meio de grupos pequenos, de alianças ou de organizações internacionais ou regionais. São os denominados “system-affecting states”, ou “potências médias”. Pertencem a esta categoria Estados como Canadá, Argentina, Paquistão, Indonésia, Vietnã, Colômbia, Egito, Nigéria e Irã. E, finalmente, os “system-ineffectual” correspondem aos Estados que exercem tão pouca influência nas forças do sistema que sua política externa tende menos a buscar um rearranjo no sistema global do que a ajustar-se à realidade vigente. A esses, Keohane denomina “pequenas potências”.

Certamente, existem diferenças substanciais entre os Estados em cada estrato da classificação de Keohane – e mesmo dentro de cada estrato – em termos de relevância geopolítica, peso econômico, força militar ou influência política. Mas a hierarquia proposta fornece uma ferramenta bastante útil para analisarmos uma gama de questões sobre as relações de poder existentes no sistema internacional contemporâneo à luz do debate sobre a liderança regional. De acordo com Destradi (2008, p. 6), “grande parte do debate sobre potências regionais está baseada no uso dos termos ‘hegemonia’, ‘império’ e ‘liderança’, que são altamente contestados nas Relações Internacionais e geralmente são usados como sinônimos”. Estes termos certamente não podem ser confundidos, mas devem ser vistos em uma sequência de gradações diferentes. Existe a possibilidade de se partir de uma estratégia envolvendo a intimidação e a coerção, denominada “estratégia imperial”, à outra que compreenda a cooperação e a busca de ganhos coletivos, a “estratégia de liderança”. Entre os dois extremos, encontra-se a “estratégia hegemônica” (Op. Cit.).

1.2.1. Estratégia imperial

Na estratégia imperial, parte-se da base teórica da *realpolitik*, isto é, para assegurar a segurança em um cenário de anarquia internacional e a busca de seus interesses, os Estados buscam a dominação em termos de recursos de poder material, fazendo uso da coerção e de seu poderio militar. Keohane (1991) define Estados com essa postura como *hegemons*. Esta concepção concebe a hegemonia como necessariamente coercitiva e baseada no exercício de poder. O hegemon, ao contar com superioridade de poder material, procura mudar as políticas de outros Estados para satisfazer seus próprios objetivos. Para Keohane (1991) quando o sistema internacional ou regional é dominado por um Estado, é possível referir-se a esse Estado como um *hegemon*". De fato, a hegemonia é por vezes usada como um eufemismo para o imperialismo (COX, 1993, p.60).

O emprego generalizado do termo "império", contudo, costuma provocar certas imprecisões, pois grande parte do debate durante o século XX deu-se em torno das práticas consideradas imperialistas pelas duas superpotências, EUA e URSS, em que a competição desenfreada pela supremacia militar suscitava ambições de um domínio global assentado no militarismo. No sistema internacional do pós-Guerra Fria, a conotação beligerante do imperialismo como recurso de poder para forçar outros Estados a se submeterem aos caprichos e ditames do hegemon arrefeceu ao dar lugar à noção de controle político imposto a outros países, sem necessariamente envolver o uso da força, mas ainda ferindo a soberania efetiva de outros Estados. A estratégia imperial, apesar das restrições impostas à ameaça e ao uso da força pela Carta das Nações Unidas (1945), não deixou de ser associada à agressividade e ao constrangimento impostos aos subordinados.

O exercício de poder da estratégia imperial continua a residir, portanto, na coerção e na imposição. O poder imperial seria sempre ilegítimo, uma vez que as potências que adotam esta estratégia devem recorrer continuamente à ameaça de intervenção militar caso os Estados subordinados não aceitem cumprir sua vontade. A preferência por ações unilaterais em detrimento de arranjos multilaterais e a rejeição das regras que contrastam seus interesses são marcas igualmente significativas desta estratégia. Deve-se ressaltar, no entanto, que os Estados que seguem a estratégia imperial – em âmbito global ou regional – podem ser dotados de considerável poder quando cotejados com seus pares, mas não são poderosos em absoluto. A força militar nem sempre é eficiente para fazer cumprir seus interesses. Nessas situações, o Estado deve recorrer a outros mecanismos, como negociações, barganhas e envolvimento em instituições internacionais. Andrew Hurrell (2000, p. 341) observa que "mesmo o poder legítimo

imperfeito provavelmente será muito mais eficaz do que a coerção bruta”.

1.2.2. Estratégia hegemônica

A hegemonia é uma forma de poder exercida por meio de estratégias mais sutis do que aquelas empregadas por Estados que adotam a estratégia imperial. O objetivo final do comportamento hegemônico é sempre a satisfação das metas do próprio hegemon, no que coincide com a abordagem imperial. Contudo, ao contrário de Estados que adotam a estratégia imperial e infringem a soberania de outros países, o hegemon em geral costuma rejeitar o uso desse recurso de poder.

A identificação do significado do termo “hegemonia” é ainda mais complexo do que a verificação das características de um “império”, uma vez que tem sido adaptado para descrever as estratégias e os comportamentos que poderiam ser descritos como estratégias de liderança ou imperial. De fato, em boa parte da literatura, a noção de hegemonia é usada como sinônimo de liderança (KINDLEBERGER, 1981) ou de império (GILPIN, 1981; KEOHANE, 1991). O que torna o conceito de hegemonia tão difícil de ser analisado é a grande variedade de estratégias à disposição do Estado hegemônico. A literatura afirma que certo grau de consenso é necessário e que uma grande variedade de recursos de poder, desde a imposição de sanções até a persuasão normativa, pode ser utilizada.

Agnew (2005, p. 21) destaca que “o termo hegemonia origina-se de uma palavra grega que significa dominação ou liderança [...] mas sem uma clara indicação se é resultado de coerção ou de consenso, ou uma combinação de ambos”. Certamente, no fato de envolver mais do que a coerção militar e econômica e sujeitar-se à necessidade do consenso e da cooperação reside a diferença primordial entre a estratégia imperial e a hegemônica. Nesta, as regras, valores, princípios e instituições, secundados pela força econômica, militar e cultural do hegemon, constituem seu fundamento. Por certo, “a dominação ou liderança exercida não é necessariamente territorial ou contígua, podendo ser geograficamente ampla e difusa ou concentrada” (Op. Cit., 2008, p. 208), e depende da cooperação e do consentimento explícito ou tácito dos demais Estados.

Na hegemonia, a dominação e a liderança constituem duas faces de uma mesma moeda. A dominação incide em um relacionamento de exploração baseado na assimetria de recursos de poder entre o hegemon e seus subordinados, enquanto a liderança tem um viés benigno e harmonioso, assentado na cooperação e na participação dos demais Estados junto ao Estado hegemônico. A hegemonia, portanto, pode ser benevolente ou coercitiva e os meios empregados

para seu exercício constituem tanto os recursos de poder material como fatores “ideacionais” de persuasão para a aquiescência de normas e valores. Se o emprego de recursos de poder material implica a alteração dos incentivos, ou seja, os custos e benefícios para outros Estados, a aplicação de recursos de poder ideacional é necessária para garantir a anuência à posição preponderante do Estado hegemônico e, assim, estabelecer certo grau de consenso (IKENBERRY, KUPCHAN, 1990).

As duas dimensões que compõem a noção de hegemonia podem ser ilustradas em diferentes concepções. A ênfase nos recursos de poder material está assentada na perspectiva realista de Relações Internacionais, fundada na exigência de pressão à provisão de incentivos materiais, enquanto o destaque para os fatores “ideacionais” é retratado no sentido de Antonio Gramsci e da Escola de Frankfurt, cujo objetivo se baseia em arregimentar outros Estados em práticas e ideias que emanam do grupo dominante. (AGNEW, 2005).

A concepção centrada na hegemonia como preeminência de poder material tem origem na “teoria da estabilidade hegemônica”, formulada por Charles Kindleberger (1973) no contexto de um relativo declínio da influência dos EUA no cenário internacional da década de 1970. O argumento apresentado por Kindleberger consistia na ideia de que a Grande Depressão fora desencadeada pela ausência de liderança internacional. Para ele, apenas um Estado com clara preponderância em termos de capacidade material poderia ser capaz de trazer estabilidade à economia mundial. Seu raciocínio, consubstanciado pelo entendimento realista de que os Estados são racionais, egoístas e buscam maximizar seu próprio bem-estar, estava assentado primordialmente em termos materialistas⁴.

As principais inferências que os analistas extraíram da teoria da estabilidade hegemônica, contudo, foram bastante questionados, embora ela continue relevante no que se refere à cooperação internacional. Muitos são os casos que divergem da hipótese de Kindleberger de que a presença de um único hegemom constitui um imperativo para a criação de arranjos institucionais efetivos no sistema internacional e que as dificuldades e custos de barganha entre dois os mais Estados poderiam impedir a cooperação internacional.

A teoria de Kindleberger foi reforçada pela análise de Gilpin sobre as experiências

---

⁴ Para Kindleberger (1981), o sistema econômico e monetário internacional precisaria da liderança de um Estado preparado que estabelecesse padrões de conduta que deveriam ser seguidos pelos demais Estados e assumisse os custos decorrentes da provisão da estabilidade em âmbito global. A necessidade egoística de garantir um ambiente estável para seu próprio desenvolvimento levaria o hegemom a despender seus recursos para estabilizar o sistema. Esses custos estão relacionados à provisão de bens públicos para outros Estados, que vão atuar como “carona” (*free riders*) e poderão usufruir da estabilidade criada pelo Estado hegemônico sem precisar dividir os custos. Na teoria da estabilidade hegemônica de Kindleberger, a conduta do hegemom, ao proporcionar vantagens para demais Estados seria considerado benevolente.

hegemônicas da Grã-Bretanha e dos EUA. Ao contrário de Kindleberger, a abordagem neorrealista de Gilpin (1981) despoja o hegemon de seu caráter benevolente. Gilpin usa os termos imperial e hegemônico de maneira intercambiável para se referir a uma situação em que "um único e poderoso Estado controla ou domina os Estados menores no sistema" (GILPIN, 1981, p. 211). O Estado hegemônico, ao buscar seus próprios interesses, provê bens públicos – neste caso, paz e estabilidade –, mas, ao mesmo tempo, obriga os Estados subordinados a contribuírem com os custos deste provimento. Os demais Estados são forçados a aquiescer por não serem capazes de confrontar a capacidade de recursos materiais do Estado hegemônico. Gilpin acrescenta que existe também a possibilidade de os Estados subordinados, ao se beneficiarem do fornecimento de bens públicos, legitimarem o papel hegemônico do mais forte.

Os autores realistas, portanto, concentram-se no modo pelo qual os recursos de poder militar e econômico são traduzidos em poder político, uma vez que o Estado hegemônico predomina em termos de recursos de poder material. Para eles, a ordem internacional, em qualquer período histórico, reflete a distribuição das capacidades materiais dos Estados e, naturalmente, essa distribuição de poder está sujeita a alterações, o que pode desencadear conflitos e rupturas no sistema internacional, os quais, por sua vez, deverão proporcionar uma nova distribuição de capacidade de poder (GILPIN, 1981). Porém, para além da coerção e da capacidade de poder material, a análise sobre a hegemonia destaca igualmente a importância dos chamados fatores “ideacionais”. Esta contribuição advém principalmente dos estudos de Antonio Gramsci, que analisou o conceito de hegemonia na esfera das relações sociais⁵.

Para Cox (1996), a noção gramsciana de hegemonia implica a habilidade do hegemon para fazer com que os subordinados acreditem que o poder reside no consenso da maioria, ao apresentar seus próprios interesses como interesses gerais para toda a sociedade. Nesse processo, os recursos de poder material e ideacional estão sempre operando juntos e influenciando-se mutuamente. Para Gramsci, a hegemonia é uma forma de dominação, ainda que abstenha do uso da força⁶. No caso de o aspecto consensual do poder ser mais relevante, a hegemonia deve prevalecer. “A coerção é sempre latente, mas apenas aplicada em casos marginais. A hegemonia é suficiente para assegurar a conformidade do comportamento na maior parte do tempo”. (Op. Cit., 1993, p. 52).

---

⁵ Ainda que Gramsci não citasse diretamente a política internacional, seus escritos, estruturados em seus clássicos “Cadernos do Cárcere”, quando esteve preso entre 1929 e 1935 durante o regime fascista na Itália, permitem reflexões importantes para o entendimento das Relações Internacionais.

⁶ Para representar o poder, Gramsci usa a metáfora do centauro de Maquiavel: assim como o centauro, que é metade humano e metade animal, o poder sempre tem dois lados, abrangendo de um lado o uso da força e a coerção e, do outro lado, o consenso e a hegemonia (Cox, 1996).

A abordagem de Kindleberger e Gilpin e a hegemonia consensual gramsciana deixam claro que qualquer Estado com ambições hegemônicas deve estar disposto e em condições de prover os “bens públicos” necessários para os demais Estados, seja em âmbito global ou regional. Mesmo autores realistas reconhecem a importância dos fatores ideacionais para o êxito da hegemonia. Em última análise, os interesses do ator hegemônico transcendem a mera busca de seus próprios interesses e caminha em direção a uma estrutura em que os interesses dos demais atores sejam contemplados. A capacidade material pode ter influência na visão de mundo de outros Estados, mas o poder material usado de forma isolada não traria os resultados esperados, pois os fatores ideacionais, como normas, regras e valores, teriam uma possibilidade mais efetiva de moldar a ótica dos demais (IKENBERRY e KUPCHAN, 1990).

Um hegemon deverá, assim, impor a si algum grau de restrição e ampliar sua capacidade de vincular-se aos demais Estados para minar qualquer receio de dominação e angariar respaldo e colaboração. Por certo, a aquiescência incondicionada por parte dos Estados subordinados é provavelmente impossível de ser alcançada. A tentativa de socialização constitui um processo constante, pois o poder ideacional baseia-se em recursos como a cultura de uma nação, suas normas e valores e sua política externa, que reflete em última instância este tipo de poder. Em essência, duas características definem a noção de hegemonia. Primeiramente, a hegemonia reside em um equilíbrio entre a coerção e o consenso, ou seja, entre a utilização de recursos de poder material e a provisão de certo grau de comprometimento com os interesses dos Estados subordinados por parte do hegemon. Em segundo lugar, a hegemonia corresponde ao autointeresse e é conduzida para realizar os objetivos do hegemon, que são apresentados aos demais Estados como objetivos coletivos.

Cabe ressaltar que a coerção e a imposição exercidas pelo hegemon, no entanto, diferem do uso do poder militar e da ameaça de intervenção à soberania da estratégia imperial. A coerção é operada de forma sutil, de modo que o Estado hegemônico buscará atender os seus interesses tentando esconder suas aspirações. Para isso, ele tenta apresentar seus objetivos como se eles correspondessem aos interesses dos Estados subordinados. Estes são pressionados a mudarem suas práticas e ideias por meio de ameaças, a exemplo de sanções políticas (notas de repúdio, suspensão de relações diplomáticas, ameaça de exclusão de organização internacional) e econômicas (fechamento do mercado do hegemon aos produtos dos Estados subordinados, acionamento de litígios comerciais na OMC, cancelamento de ajuda financeira).

Ao analisar por que os Estados escolhem apoiar, seguir ou desafiar os hegemon regionais, as teorias de Relações Internacionais em geral respondem de diferentes formas. Os realistas afirmam que os Estados pequenos são mais susceptíveis a adotar a estratégia de

alinhamento automático (“bandwagon”) com o Estado hegemônico do que aderir à estratégia de balanceamento de poder (“balance”) contra este mesmo poder⁷. Os liberais, por sua vez, argumentam que os Estados secundários deverão vincular-se com os hegemonos por meio de instituições regionais, por meio da interdependência. Finalmente, os construtivistas sugerem que os Estados secundários criarão novas identidades regionais ou promoverão uma sociedade regional distinta da vigente (LOBELL et al., 2015)⁸.

No entanto, os Estados também podem adotar o chamado “equilíbrio brando” (“soft balancing”), fazendo uso de outros mecanismos menos confrontacionistas para resistirem às condutas do hegemon, a exemplo da diplomacia, de recursos econômicos e de instituições internacionais. Outra estratégia de resistência inclui o artifício de minar o poder do hegemon através do ataque de sua legitimidade. Neste caso, os Estados tentam convencer os demais de que as ações do hegemon seriam egoístas, imorais e inadequadas para o exercício da liderança. A última estratégia de resistência é a denominada política de distanciamento (“balking”) (HIRST; HURRELL, 2009), que ocorre quando um Estado ignora ou recusa as demandas do hegemon. Em geral, é uma estratégia efetiva, na medida em que uma potência, por mais forte que seja, não consegue sujeitar os demais Estados a aderirem aos seus objetivos continuamente.

A estratégia de acomodação, por seu turno, envolve a disponibilidade de duas alternativas principais, sendo que uma delas refere-se a um termo afeito à teoria realista de Relações Internacionais e a outra à teoria liberal. Os realistas cunharam o termo “bandwagoning”, ou alinhamento automático, para descrever as preocupações com as ameaças à segurança dos Estados. Quando um Estado acredita que existam ameaças externas maiores à sua segurança do que a ameaça representada pelo próprio hegemon, ele tende a alinhar-se a este último, buscando proteção, em uma estratégia de “carona”, ao fazer parte do guarda-chuva de segurança proporcionado pela potência hegemônica. Os liberais, por sua vez, acreditam na estratégia de acercar-se do hegemon através das instituições internacionais (conhecida por “binding”). A

---

⁷ Enquanto se entende por “bandwagon” o processo de alinhamento de um Estado a outro Estado mais poderoso que pode representar uma ameaça, “balance” é concebida como a estratégia de aliar-se com outros Estados para fazer frente a um Estado considerado como a principal fonte de perigo (Walt, 1985).

⁸ Lobell et.al (2015) traçaram um modelo que permite explicar as tendências em direção às diferentes estratégias dos Estados subordinados diante da hegemonia regional, sendo elas: estratégia de resistência, estratégia de acomodação e estratégia neutra. Obviamente, existe a possibilidade de mesclar o uso de duas ou mais estratégias ao mesmo tempo, com diferentes ênfases em cada uma delas. Em termos da estratégia de resistência, os Estados desafiam a liderança do hegemon regional ou mundial. Esta estratégia está fortemente calcada na teoria neorrealista sobre balanço de poder de Kenneth Waltz, que aponta para a existência da anarquia no sistema internacional como um propulsor da busca primordial por segurança nacional. Desta feita, os Estados deverão se empenhar em alcançar um equilíbrio com um Estado mais forte, por meio de um equilíbrio interno – por exemplo, com o aumento de seu poderio militar – ou externo, a partir da formação de uma aliança com outros Estados (WALTZ, 2010).

interdependência gerada seria propícia para angariar benefícios por meio de interesses mútuos e conter o hegemom em questões em que existem divergências (KEOHANE, NYE, 2011). Por fim, a estratégia neutra consiste na abstenção de um Estado em aliar-se a um ou mais Estados. Diversamente, este Estado intenta um caminho mais autônomo, geralmente por meio de uma política externa independente, de modo a afastar-se dos cálculos geopolíticos do hegemom. A busca por imparcialidade, no entanto, não é necessariamente respeitada pelas potências, que desejam trazer o Estado neutro para sua órbita política, econômica ou militar.

1.2.3. Estratégia de Liderança

A princípio, a liderança refere-se a uma característica psicológica aplicada aos humanos, mas pode ser usada de forma representativa para categorizar atores não humanos, como Estados, organizações e instituições internacionais. Assim como os conceitos de “império” e de “hegemonia”, o termo “liderança” é bastante controverso na literatura especializada. O que é especialmente confuso é o uso regular e não diferenciado da hegemonia e da liderança, que deriva principalmente da teoria da estabilidade hegemônica e sua suposição de que apenas um Estado hegemônico com disposição sobre recursos predominantes pode assumir uma posição de liderança ao fornecer bens públicos⁹. A partir de estudos da década de 1980, a capacidade de liderança para influenciar os seguidores passou a sinalizar a eliminação do exercício do poder e da coerção da estratégia de liderança, uma vez que grande importância começou a ser atribuída às necessidades dos seguidores (NORTHOUSE, 2015).

O conceito de liderança, ao colocar a relação complexa entre líderes e seguidores no centro do palco ao envolver persuasão, troca e transformação, não deixaria de ser uma forma de poder, mas implicaria reciprocidade. Os líderes potenciais teriam que recorrer aos interesses de seus potenciais seguidores e, portanto, a liderança deveria ser dissociada da dominação e da coerção. Em contraste com os meros detentores de poder, os líderes seriam efetivos porque induzem a mudança (Op. Cit.). Assim, a liderança regional ou internacional pode ser associada

---

⁹ Para Destradi (2008), por exemplo, existe uma diferença fundamental entre hegemonia e liderança, que reside nos objetivos perseguidos pelo Estado dominante: enquanto a hegemonia visaria realizar seus próprios objetivos egoístas, apresentando-os como comuns com os dos Estados subordinados, o líder teria a função de guiar – “liderar” – um grupo de Estados para realizar ou facilitar a realização de objetivos que são de fato comuns. Por sua vez, Nabers (2010) acredita que a liderança estaria assentada na hegemonia. Para ele, a hegemonia resume-se aos esforços de atores políticos para afirmarem suas representações particulares do mundo como dotada um significado universal e, em última instância, é por meio da hegemonia que a liderança pode ser exercida. “A hegemonia é indispensável para o exercício da liderança, pois circunscreve o domínio da inteligibilidade em que ocorrem os processos de liderança” (NABERS, 2010, p. 940), de modo que a liderança requereria algum tipo de processo hegemônico.

à provisão de bens públicos como segurança, promoção da identidade regional, criação de estruturas multilaterais de cooperação, e provimento de infraestrutura. Ao fornecer bens públicos e estimular o acercamento dos Estados em prol do desenvolvimento de esquemas de cooperação, os líderes podem ser considerados atores confiáveis nos esforços para alcançar objetivos tidos por comuns, alavancando seus mecanismos de influência sobre outros países.

A liderança pode ocorrer por iniciativa do líder ou dos liderados. No primeiro caso, a estratégia do líder está alicerçada em um processo que Ikenberry e Kupchan (1990) chamam de “persuasão normativa”. Esta persuasão ocorre por meio de um processo de socialização, quando o Estado líder, através de consultas, negociações e outros instrumentos, cria valores e normas compartilhados com os Estados seguidores, de modo que os interesses de todos estejam entrelaçados e os seguidores passam a ter confiança no líder, seguindo-o com naturalidade. A conjugação das aspirações dos Estados seguidores enseja a aproximação efetiva da comunidade de Estados e garante sua participação em relativa igualdade, legitimando as iniciativas do líder. A liderança pode ser resultado de um *continuum* de uma estratégia hegemônica, quando o hegemon, para atender a seus próprios objetivos, inicia um processo de socialização para que, em um segundo momento, a adoção de normas e valores pelos Estados subordinados leve à internalização de fins e interesses, transformando-os de subordinados em seguidores.

O segundo tipo de liderança tem origem na iniciativa de Estados pequenos, que veem no líder uma espécie de trampolim para alcançarem seus objetivos. Isso pode ocorrer, por exemplo, em situações de crise ou de temor diante do surgimento de um ou mais atores com capacidade de influenciar o sistema regional ou internacional. Nesta ocasião, o grupo de Estados menores pode valer-se da ajuda por meio da proteção e da reação do líder, que geralmente pretende preservar o *status quo*. Outra ilustração da necessidade de liderança de um Estado verifica-se no desejo dos Estados pequenos de terem sua voz e sua presença representadas em instâncias internacionais decisórias. O líder apreende e transmite as aspirações e interesses destes Estados, atuando como um representante imbuído de legitimidade que contribui para a realização de objetivos que não seriam conquistados caso os Estados pequenos tentassem realizá-los sozinhos ou mesmo em um grupo homogêneo.

Para o exercício da liderança, independentemente se ela provém da iniciativa do líder ou dos seguidores, é imperativo que haja legitimidade. Em verdade, a necessidade de legitimidade é um dos pressupostos para a prática da liderança. Afinal, se uma determinada ordem regional ou mundial servir apenas os interesses dos mais fortes, não haverá a legitimidade necessária para obter a aceitação pelos Estados mais fracos. Como a legitimidade ocorre na existência de consentimento recíproco, os Estados não são forçados ou induzidos

deliberadamente a acolherem as normas e valores do líder. O alcance dos interesses envolvidos na tomada de decisões é mais provável de ser assegurado porque todas as vozes são ouvidas, as deliberações podem ser aprimoradas e as decisões são mais amplamente aceitas. É assim que os seguidores creditam no líder a legitimidade para, em determinados fóruns internacionais, tomar decisões em seu favor. A legitimidade faz-se presente na medida em que o exercício do poder é aceito como justo e necessário por aqueles que estão expostos a ele. O líder reconhece que a implementação de políticas baseadas em decisões não legitimadas pelos demais é susceptível de causar-lhe inestimáveis custos políticos.

Baseados no paradigma construtivista, Van Langenhove et al. (2016) fornecem uma compreensão da liderança regional que elenca três determinantes principais para seu exercício: vontade, capacidade e aceitação. Seria possível compreender a prática da liderança ao mirarem discursos, posições e narrativas criadas envolta e pelos seus líderes, uma vez que a liderança regional implica “a capacidade de influenciar a visão política dos Estados da região de forma que eles adotem, em graus variados, as preferências do líder regional” (Op. Cit., p. 16).

A primeira característica, a vontade política de um Estado em assumir uma posição de liderança, está intrinsecamente relacionada à percepção de seus interesses e de sua disposição para ocupar a posição de líder regional e pode ser observada em discursos políticos e ações diplomáticas. Isso é expresso, por exemplo, através do papel exercido no estabelecimento e na promoção de processos de integração regional. Por certo, a demonstração de vontade não depende apenas de meras manifestações sobre seus desejos de agir. O Estado busca concretizar suas aspirações por meio de ações perceptíveis, como a promoção do desenvolvimento, o aumento da interação entre os Estados, a ajuda financeira e a promoção de valores e normas.

O segundo atributo, a capacidade, consiste no emprego do capital político, econômico, estratégico-militar e cultural que o líder desfruta. Esta visão irmana-se com a visão hegemônica promovida por um Estado e sua influência para valer-se de seu status como meio de criar ou reforçar sua posição de liderança. Por fim, a aceitação, a terceira característica alinhavada, refere-se à aquiescência por parte dos seguidores, a qual é baseada na percepção da necessidade de provisão de bens públicos, em fatores socioculturais relativos a cada região e a aspectos contextuais gerais, como questões históricas¹⁰ (Op. Cit.).

---

¹⁰ Por essa ótica, percebe-se que as características principais da liderança consistem na ausência de coerção e na reciprocidade dos benefícios. Liderar implica induzir os demais Estados a atuarem em prol de determinados objetivos que representam os valores, as necessidades e os interesses de líderes e seguidores simultaneamente. A persuasão é realizada com base na emulação, ou seja, depende da adoção pelos seguidores das normas e valores do Estado líder, na tentativa de repetir suas experiências exitosas, sem que o líder procure obrigatoriamente influenciar este processo.

O problema em definir a liderança como a busca de objetivos comuns em uma comunidade de interesses entre líder e seguidores é a dificuldade de imaginar que um líder não busca atender ao seu interesse nacional, mas a objetivos comuns com um grupo de Estados de maneira altruísta e isenta de proventos relativos ou absolutos. A maior parte da literatura assinala que a liderança não depende apenas da capacidade de induzir os demais a conceberem os interesses e objetivos políticos do líder de novas maneiras ao projetar seu conjunto de ideias e princípios políticos, mas também envolve o emprego de capacidades de poder e de recursos materiais. A exemplo da estratégia hegemônica, a liderança envolve a capacidade de moldar, direta ou indiretamente, os interesses ou ações de outros Estados. Por isso, a liderança não deixaria de ser “uma palavra elegante para o poder” (Ikenberry, 1996, p. 388).

É evidente que a busca de objetivos comuns e a abstenção do uso da coerção não são instrumentos excepcionais na política internacional, afinal, nenhum Estado pode gerenciar a complexa agenda das relações internacionais por conta própria e a cooperação consiste em uma maneira alvissareira para enfrentar os novos desafios globais do século XXI. Contudo, é bastante improvável conceber o exercício da liderança com a efetiva eliminação do exercício do poder, sobretudo do poder material, no contexto da geopolítica mundial. A liderança, nesse sentido, dificilmente conseguiria desvincular-se da hegemonia. Em verdade, “a conexão entre liderança e hegemonia seria uma de co-constituição: a liderança estaria necessariamente baseada na hegemonia, enquanto a hegemonia só poderia ser sustentada pela liderança” (NABERS, 2010, p. 931).

Assim, escolhemos trabalhar com a noção de liderança como uma “hegemonia benigna”, na acepção usada por Agnew (2005, 2008) e Agnew e Corbridge (1995), pois esse significado fornece uma âncora conceitual mais precisa para designar a realidade geopolítica vigente, apesar da existência de vertentes que preferem focar em um cariz mais indulgente – e quiçá até mesmo romanesco – da noção de liderança. A liderança constitui, juntamente com a dominação, uma das faces da hegemonia, pendendo para o lado do consenso e afastando-se do uso da coerção (AGNEW, 2005).

Nesta abordagem, o poder político pode ser identificado em dois tipos principais de poder, o instrumental – que envolve a capacidade de fazer os demais cumprirem a vontade do líder em relação aos objetivos que dizem respeito ao controle de bens públicos (como infraestrutura e segurança) – e o associativo, que compreende o poder de atuar em conjunto ou por meio da mediação de instituições intergovernamentais. O poder político, portanto, reside em duas dimensões. A primeira dimensão representa a capacidade de controlar, dominar, cooptar e seduzir, denominada de “poder negativo”. A segunda dimensão refere-se à capacidade

de atuar, resistir, cooperar e concordar, chamado de “poder positivo”. Utilizados simultaneamente, resultam em um poder político cujos recursos e estratégias permitem às partes atuarem de forma conjunta para alcançarem resultados vinculantes.

A teoria de liderança, portanto, oferece um arcabouço analítico importante para o estudo das potências e da ordem regional sul-americana, que envolve a avaliação do comportamento dos Estados da América do Sul não apenas por considerações de poder em estratégias de competição, mas também por normas e valores que constituem o fulcro dos interesses convergentes. São essas relações, em constante transformação, que definem, em essência, o papel que a região representará na política internacional nas décadas vindouras e que estabelecerão a dinâmica interna e externa dos países sul-americanos.

1.3. A Geopolítica da América do Sul

Os desafios multifacetados e simultâneos do século XXI transitam, inequivocamente, pelos temas de defesa e segurança internacional. As questões apresentadas pela globalização para a soberania estatal não são novas, com exceção de sua abrangência e impacto agora globais, mas refletem dilemas antigos a respeito da distribuição do poder sobre o espaço (AGNEW, 2009). A percepção de que nenhum Estado por si é capaz de fazer face a estes desafios conduz à necessidade de desenvolver soluções por meio da colaboração entre os países e suas respectivas esferas militares de forma transversal. Os Estados sul-americanos estão crescentemente demonstrando mais aptidão para atuar de forma direta e indireta nos esforços para a preservação da paz e da segurança em nível regional e internacional, porém ainda enfrentam desafios de diversas ordens.

Desde a década de 1980, e especialmente a partir de 1990, a redemocratização dos países sul-americanos do Cone Sul, acompanhada da gradual interdependência econômica, permitiu emergência de uma conjuntura pautada pelo arrefecimento significativo das percepções de ameaças geopolíticas e militares em toda a América do Sul. A aproximação política, consubstanciada na criação de instituições regionais, viabilizou a constituição de diversos mecanismos de soluções pacíficas de controvérsias, que têm sido fundamentais para o encaminhamento de grande parte de contendas históricas inconclusas. A possibilidade de solucionar e eliminar disputas interestatais e robustecer a confiança mútua entre os países sul-americanos corrobora os esforços para que a América do Sul se consolide como a zona global em que há o menor número de conflitos entre Estados e explica, igualmente, a razão pela qual

a região detenha a menor média mundial de gastos públicos em suas políticas de defesa.

Desde os acontecimentos de setembro de 2001, as disputas e as guerras não se apresentam da maneira com as quais os Estados se habituaram a lidar. No âmbito político, diplomático, militar e acadêmico, surgiram novas tentativas de compreender os novos contornos que as chamadas “novas guerras” impuseram como desafio. Ainda que sejam produto de velhos conflitos, elas passaram a ser analisadas a partir das novas dinâmicas entre atores – convencionais ou não convencionais – e das assimetrias vigentes em diversos tipos de interações – estatais ou não estatais. Para Mary Kaldor (2010), as preocupações de Clausewitz com grandes conflitos armados interestatais, típicos de guerras nos séculos XIX e XX, não são mais aplicáveis no novo milênio, em que as concepções clássicas do Estado-nação cedem espaço para arranjos complexos multilaterais, e os conflitos interestatais são suplantados por novos tipos de guerras - inconclusivas e com capacidade de se expandirem – envolvendo atores não estatais. Nesse sentido, o entendimento de Clausewitz seria contraproducente para produzir estratégias coerentes e apropriadas para o papel das forças militares e para o enfrentamento de guerras de distinta natureza.

A identificação de ameaças e vulnerabilidades, seja ela externa ou interna, é essencial para qualquer análise nos estudos de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012), sobretudo em um momento em que “as próprias unidades básicas da política, os ‘Estados-nação’ territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional [...]” (HOBSBAWM, 2008, p. 20). No processo de globalização, tanto as novas quanto as persistentes formas de configuração de poder, política, território, Estados, fronteiras e soberania passam a conviver com forças contrastantes em que constam, de um lado, dispersão, fragmentação e crises e, de outro, interdependência, cooperação e integração (BERNAL-MEZA; MASSERA, 2008).

Diante das diversas ameaças de segurança aos Estados, são assaz frequentes as análises em que a imagem do Estado emerge como o de uma entidade separada e isolada, refugiando-se dentro de suas fronteiras. O caráter territorial dos Estados, alvo contumaz de atenção na literatura da Geografia Política, tem particular entusiasmo por parte daqueles que se dedicam aos estudos de segurança internacional. Para estes, o Estado-nação estaria em constante alerta para os constrangimentos e coações aos interesses nacionais por parte de outros atores em um contexto de anarquia internacional, percepção que se coaduna com termos geopolíticos tradicionais, pelos quais os Estados, competidores entre si, mobilizam constantemente seu potencial estratégico. Desse modo, as relações de poder requerem a utilização de recursos populacionais e da localização relativa para a defesa de sua soberania no tabuleiro global do

jogo (AGNEW, 2009).

No contexto de globalização, observa-se o que Milton Santos (2000, p. 38) denomina “um território nacional da economia internacional”, em que a organização territorial e suas fronteiras não são proscritas, mas convivem simultaneamente com forças e dinâmicas de origem externa, ou seja, trata-se de um modelo em que não existe abdicação inexorável das soberanias nacionais, uma vez que cabe a cada Estado definir a maneira pela qual ele deve se inserir no mundo globalizado. Os Estados não estariam necessariamente perdendo sua capacidade de controlar os influxos de ordem internacional, como se duas formas de organização espacial, a organização territorial e a organização em rede, fossem mutuamente exclusivas, com o mundo interconectado e interdependente substituindo os territórios nacionais. Na realidade, conforme aponta Agnew (2009, p. 209, tradução nossa), território e interação espacial sempre coexistiram como modos de espacialidade, embora “seja inegável que os limites territoriais de troca são menos eficazes do que antes, devido a mudanças tecnológicas e geopolíticas que permitiram tipos mais globalizados de organização social, econômica e política”.

A atenção conferida à complexa espacialidade da globalização deve levar em conta uma tendência contínua à pluralização. Isso significa que, em vez de enveredar em direção a um único regime soberano que produziria um mundo unificado, singular e indivisível, caminha-se para um mundo diferenciado e plural. Portanto, ao mesmo tempo em que a interconexão é uma realidade avassaladora para uns, outros parecem menos entusiastas desse processo ou permanecem em um papel subordinado da divisão internacional do trabalho (Op. Cit.), colhendo os louros da globalização de forma desigual, enquanto esforçam-se com dificuldades para lidar com os novos desafios por ela impostos.

Segundo Roseira (2011), as regiões periféricas, os blocos regionais e os Estados nacionais devem coordenar e sistematizar as demais escalas geográficas globais em benefício de sua população, para que não permaneçam ou consolidem seu papel subordinado e submisso diante das potências dirigentes da ordem geopolítica contemporânea. Consoante o seu entendimento, as instâncias de integração regional têm importante atuação nesse sentido, ao emergirem como mecanismos de contenção e moderação sobre as forças que conduzem à fragmentação e à dispersão nessa ordem geopolítica, sobretudo quando a realidade econômica impele os países periféricos a resignarem-se diante da especialização econômica e da fluidez territorial seletiva. Nesse contexto, a conduta de um Estado no sistema internacional ocorre em uma conjuntura de desigualdade e de novos desafios. As causas e os agentes que influenciam as diretrizes da inserção internacional dos países devem, portanto, estar atentos aos elementos constitutivos da dinâmica político-diplomática, socioeconômica e estratégico-militar das

relações internacionais atuais. Na configuração global contemporânea em que a assimetria de poder permanece determinante, o entendimento geopolítico de cada Estado é determinante para o exercício de sua influência na política regional e global (AGNEW, 2005).

Na América do Sul, a história das relações interestatais é assinalada pela desagregação política e por acentuadas assimetrias econômicas. Essas características inviabilizaram, ao longo do tempo, a conformação de um projeto integracionista harmônico, sólido e perene, que pudesse ser capaz de dotar os Estados da região de maior solidez na ordem geopolítica global, com capacidade de obstar a projeção e a influência de atores extrarregionais. Além disso, a herança colonial foi, em grande parte, determinante para a configuração territorial fragmentada e marcada por fronteiras difusas. Durante o período de consolidação dos Estados nacionais, a delimitação das fronteiras adquiriu dimensão hiperbólica como salvaguarda da soberania, o que levou inexoravelmente a conflitos interestatais por questões fronteiriças, com o desencadeamento de guerras e disputas que figuram até a atualidade como entrave ao relacionamento estável e maduro entre alguns países sul-americanos (FLISFISCH, 2011). As condicionantes endógenas e exógenas que pautam a geopolítica sul-americana respondem a distintas conjunturas de uma ordem global em constante transformação. Ao longo do século XX, elas foram cruciais para a determinação de períodos de entendimento e cordialidade ou de tensões e turbulências nas relações interestatais. Para Roseira (2011, p. 24):

“as mais antigas, que predominaram até os anos 1980, são caracterizadas pelo territorialismo como força determinante das relações regionais e globais. As mais recentes estão assentadas na emergência da transnacionalização dos fenômenos políticos e econômicos, seja através do multilateralismo que predominou na década de 1990 ou do neorrealismo a partir de 2001”.

De fato, no decorrer do século XX, e sobretudo durante as décadas de Guerra Fria, as relações entre os países sul-americanos caracterizaram-se pela adoção de uma política de equilíbrio de poder regional, onde ocorreram momentaneamente alianças cruzadas – a exemplo de Argentina-Peru e Brasil-Chile – em um espaço geográfico de grandes dimensões, carente de interconexão física. Em uma região de Estados geopoliticamente frágeis, figuravam as pretensões hegemônicas dos Estados Unidos e a persistência de preocupações com a segurança interna diante de supostas ameaças subversivas oriundas da ideologia comunista, no bojo da estratégia de contenção do poder soviético.

A grande maioria das análises desenvolvidas sobre as hostilidades, rivalidades e situações que se aproximaram de conflagrações armadas na região tende a apontar para os regimes políticos então vigentes para explicar a propensão à guerra ou à paz. Nesse raciocínio, os regimes militares na América do Sul, cuja orientação última residia no territorialismo e na

expansão de seu poder geopolítico, estariam mais inclinados a travar conflitos armados em razão das idiossincrasias próprias dos governos militares, exacerbadas pelas tensões inerentes ao contexto de Guerra Fria. Em contrapartida, a emergência da redemocratização, em particular nos países do Cone Sul, teria culminado em um avanço significativo para a criação de uma zona de paz a partir da década de 1980. Autores como Bertrand Badie (2016) chegaram mesmo a considerar a América do Sul como a primeira beneficiária do fim da Guerra Fria, atrelando diretamente a restauração democrática ao ocaso da bipolaridade entre as duas superpotências.

No entanto, conforme assinala corretamente Roseira (2011), os acontecimentos que favoreceram a consolidação da paz e a integração regional na América do Sul datam de momento anteriores ao fim da bipolaridade. O autor salienta que o desenvolvimento embrionário do Mercosul ocorreu ainda durante a antiga ordem geopolítica global. Somam-se a ele outros antecedentes importantes de soluções pacíficas de controvérsias e de estreitamento de relações engendrados no período. A assinatura do Tratado Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai, em 1979, que solucionou em definitivo as contendas em torno do uso de recursos hídricos do rio Paraná pela construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, deu-se quando os três países viviam sob regimes militares autoritários. No mesmo diapasão, realizou-se em 1984 o acordo entre a ditadura militar pinochetista do Chile e a incipiente democracia argentina de Raúl Alfonsín com vistas a resolver diplomaticamente o litígio em torno do Canal de Beagle, cujo desentendimento quase fez eclodir a guerra entre os dois países.

Contudo, é mais do que certo que o novo ambiente de democracia seria fundamental para o robustecimento da paz e para a aproximação política, econômica, social e mesmo estratégico-militar entre os Estados sul-americanos. O entendimento entre os regimes militares de Brasil e Argentina no final da década de 1970 despontou por razões intrinsecamente ligadas à lógica geopolítica: a Argentina precisava concentrar seus esforços militares na potencial guerra com o Chile em torno do Canal de Beagle e o Brasil, que almejava a liderança regional, enfrentava a desconfiança de outros países sul-americanos, que o acusavam de subimperialista, além de sofrer reprimendas das potências globais, que questionavam as violações de direitos humanos, limitavam a transferência de energia nuclear e cerceavam sua projeção internacional. A mudança de regimes políticos na região, portanto, representou uma transição qualitativa de um período de desconfianças mútuas, preparações para a guerra e rivalidades históricas em direção à normalização das relações político-diplomáticas, à interdependência econômico-comercial e ao surgimento de novos processos de integração regional, favorecidos e exponenciados igualmente pelo fim do conflito ideológico da Guerra Fria.

O encerramento da realidade internacional congelada pela Guerra Fria favoreceu

igualmente o desenvolvimento de uma série de instituições regionais imbuídas de um manifesto espírito de cooperação nas áreas de defesa e segurança. Foram os casos, por exemplo, da ampliação do escopo da Organização para a Segurança e Cooperação (OSCE) na Europa, do estabelecimento do Tratado da Organização de Segurança Coletiva na Ásia, que incluía a antiga União Soviética, do Fórum Regional da ASEAN, e da nova dinâmica securitária por parte de instituições regionais africanas, como a União Africana e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). No continente americano, destaca-se o estabelecimento da Força-Tarefa Regional em Segurança e Crime Organizado da Comunidade do Caribe (CARICOM).

Na América do Sul, o Mercosul fortaleceu seu arcabouço institucional com a assinatura do Protocolo de Ushuaia, em 1998, que definia o compromisso com a manutenção da paz e da democracia entre seus países-membros, expressos no estabelecimento da Zona de Paz e Livre de Armas de Destruição Massiva. Ainda mais abrangente, ao envolver os demais Estados da região, o Comunicado de Brasília de 2000 arquitetou a criação de uma Zona de Paz Sul-Americana ao convergir os compromissos anteriormente firmados nessa seara pelo Mercosul e pela Comunidade Andina, a qual, desde 1989, havia acordado o Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação. Fuccille e Rezende (2013) apontam também para a importância da inauguração de reuniões entre os ministros da Defesa da América do Sul no início da década de 2000 e da assinatura do Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, entre Brasil e Argentina, em 2007. Esse acordo entre os dois países foi precedido por passos ainda mais importantes na direção à cooperação e à confiança mútua, quando, em 1991, foi criada a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). No mesmo ano, foi firmada o chamado “Compromisso de Mendoza”, em que os chanceleres de Argentina, Brasil e Chile assinaram a Declaração sobre a Proibição Completa de Armas Químicas e Biológicas, seguidos posteriormente por outros países do Mercosul.

Do mesmo modo, cabe ressaltar a mitigação histórica das rivalidades entre Argentina e Chile em questões fronteiriças. Para além da solução em torno do Canal de Beagle, obtido em 1984, remanesciam muitos problemas a respeito da demarcação de limites. A visão belicosa de fronteira e território não havia se dissipado por completo, apesar da assinatura de acordos de cooperação militar e política antártica e do fortalecimento das relações econômicas. Ao longo da década de 1990, foram resolvidas pacificamente diversas contendas fronteiriças, que culminaram finalmente na assinatura do Tratado de Campos de Hielo Sur¹¹, em 1998, principal

---

¹¹ O litígio do campo de gelo Patagónico Sur consistia em uma contenda limítrofe entre Chile e Argentina, sobre o traçado da linha fronteira entre os países sobre o campo de gelo *Patagónico Sur*, uma vasta extensão de

pomo de discórdia entre os dois vizinhos. A agenda bilateral, a partir de então, apresentou uma melhora significativa, possibilitando, inclusive, a promulgação em ambos os países de todos os tratados pendentes de ratificação em função do litígio. Estabeleceu-se uma cooperação recíproca mediante mecanismos de confiança mútua, a exemplo da realização de operações militares conjuntas e a construção da Força Binacional de Paz Conjunta “Cruz del Sur”. Imbuída do mesmo esforço de cooperação militar, a Argentina estabeleceu junto ao Peru a Companhia de Engenheiros Combinada Peruano-Argentina “General San Martín”, voltada para operações de manutenção da paz.

Todos esses movimentos de superação de questões fronteiriças, rivalidades históricas e desconfianças arraigadas por meio de instituições, aproximações bilaterais e entendimentos concretos ganharam novo ímpeto com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no seio da Unasul. O órgão, baseado nos princípios de não intervenção e soberania, objetivava atuar para a consolidação da América do Sul como zona de paz, a criação de uma identidade securitária regional e a geração de consenso para o fortalecimento da cooperação em defesa. Os Estados deveriam seguir normas e princípios para garantir a transparência e a confiança mútua. Um dos passos mais importantes nesse sentido foi a abertura das informações sobre gastos militares e aquisição de equipamentos e a obrigação de informar os países do CDS em caso de tratados e exercícios militares com países extrarregionais e de manobras ou exercícios militares em zonas de fronteira.

O CDS não apenas estava voltado para preservar a estabilidade regional, diante de eventuais desavenças e discórdias interestatais, mas também para a consolidação e o desenvolvimento de um entendimento regional conjunto sobre defesa envolvendo a cooperação e a mitigação de incertezas, contribuindo, por conseguinte, para o fortalecimento da integração regional. Sua agenda concentrava-se no uso de forças militares em missões internacionais, sobretudo no que se referia à cooperação em defesa, na participação de operações de paz e no fortalecimento das indústrias de defesa dos países da região.

Antes da criação do CDS, a América do Sul não contava com instrumentos regionais eficazes e adequados para o encaminhamento de controvérsias interestatais na área da defesa. Em verdade, a própria necessidade de conceber um mecanismo de defesa próprio dos países sul-americanos evidenciava as limitações do Sistema Interamericano de Defesa, parte da OEA, que inclui duas instituições, a Junta Interamericana de Defesa e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O aparelho institucional da OEA, contudo, foi historicamente

---

glaciares localizada nos Andes patagônicos, o maior campo de gelo continental não polar e com acesso terrestre.

considerado como integrante dos interesses nacionais estadunidenses na região. O desengajamento dos EUA da América do Sul, sobretudo após o redirecionamento de suas prioridades geopolíticas após os episódios de setembro de 2001, permitiu que os países da região desenvolvessem políticas mais autônomas na área de defesa e segurança internacional (FUCCILLE, MARQUES, 2018), consubstanciadas no CDS e na Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz (ALCOPAZ¹²).

Além da crise de legitimidade e eficácia do sistema de defesa da OEA e do encolhimento da presença hegemônica dos EUA, Saint-Pierre e Castro (2008) apontam outros fatores para o crescimento do protagonismo do tema da defesa na América do Sul: (1) o possível transbordamento das “novas ameaças” (como o narcotráfico) entre os países da região e o controvérsia entre Colômbia, Equador e Venezuela pela violação da soberania equatoriana pela Colômbia em 2008; (2) os contenciosos históricos entre Chile, Peru, Bolívia e Equador; (3) o crescimento de movimentos separatistas, como na Bolívia e no Paraguai; (4) o fortalecimento do protagonismo dos países da ALBA; (5) a possibilidade uma corrida armamentista na América do Sul; (6) a necessidade de manter o Atlântico Sul como zona de paz e livre de armas nucleares diante da presença de atores extrarregionais; (7) o afã de fortalecer as indústrias de defesa dos países sul-americanos e (8) o desejo de avançar no processo integracionista regional.

Ao elencarem esses fatores, os autores chamam a atenção para questões geopolíticas de diferentes intensidades que balizam as relações interestatais na América do Sul e que configuram o alicerce da existência de mecanismos de soluções pacíficas de controvérsias na região. De fato, o episódio que evidenciou a necessidade premente de conformação do CDS foi o conflito entre Colômbia, Equador e Venezuela quando a Colômbia atacou um campo das FARC em território equatoriano em 2008 e culminou com ameaças de conflito armado, ruptura de relações diplomáticas e a mobilização de tropas para zonas fronteiriças. É notável a permanência de questões controversas, históricas ou recentes, entre os Estados sul-americanos. A escalada de tensões ao longo do novo milênio na região não envolveu apenas os países andinos, mas também aqueles do Cone Sul, como ilustram as disputas marítimas envolvendo Bolívia, Peru e Chile. Segundo Nicolás Comini (2013), ainda perdura no imaginário de alguns setores políticos e militares a percepção anacrônica de um potencial conflito armado entre os países da região, sobretudo na zona andina, mais propensa a provocações, ameaças e

---

¹² A ALCOPAZ, criada em agosto de 2008 – quatro meses antes do CDS – por representantes dos Ministérios de Defesa de Argentina, Brasil, Chile, Peru, Uruguai, Equador e Guatemala, é uma iniciativa argentina voltada para a promoção de interoperabilidade das forças armadas dos países-membros, o desenvolvimento de programas de capacitação, treinamento e educação em matéria de operações de manutenção da paz e intercâmbio de experiências.

mobilização de tropas após entreveros políticos entre os governos.

Essa subsistência de focos de tensão decorre tanto de contenciosos históricos como de contendas recentes. O recrudescimento das divergências em determinados períodos explicita as dificuldades da América do Sul em administrar conflitos interestatais relativamente latentes na região. Costa (2009) enuncia, não exaustivamente, dentre as controvérsias mais pronunciadas entre os países sul-americanos, conflitos de distintas ordens: (1) Conflitos por demarcação de fronteiras (Peru vs. Equador, Guiana vs. Suriname, Venezuela vs. Guiana e Colômbia vs. Venezuela); (2) Conflitos fronteiriços, migratórios, agrários e energéticos (Brasil vs. Bolívia e Brasil vs. Paraguai); (3) Disputas marítimas (Chile vs. Peru e Chile vs. Bolívia); (4) Conflito ambiental (Argentina vs. Uruguai). Diante desse cenário, é possível observar na América do Sul a coexistência de paz e conflito, ainda que a paz prevaleça e os conflitos não tenham escalonado até o preocupante ponto de levar à eclosão de guerras interestatais.

Em geral, classificações tradicionais de zonas de paz abarcam duas situações para descrever o uso da força em uma região. A primeira refere-se a zonas de paz negativa, caracterizadas por desconfiças, corridas armamentistas e rivalidades militares, em que o uso da força é possível e há constante mobilização para a guerra. Nessas zonas, costumam-se observar regimes não democráticos e fracas relações econômicas. A segunda trata das zonas de paz positiva, em que o uso da força é bastante improvável, em função da existência de regimes democráticos, de vultosas relações econômicas, e da presença de confiança mútua entre os países, que não têm a preocupação de se preparar para conflitos armados. Contudo, esses dois conceitos não são adequados para descrever todas as situações existentes. Na América do Sul, por exemplo, Battaglini (2012, p. 133) cunhou a expressão “zona de paz híbrida” para retratar a sub-região dos Andes, uma vez que Colômbia, Equador e Venezuela passaram por diversas crises militares e a ameaça ao uso da força não foi totalmente descartada, mas, ao mesmo tempo, trata-se de Estados com fortes relações econômicas e governos eleitos democraticamente. A zona de paz “híbrida”, portanto, abrangeria situações em que o uso da força não é afastado para solucionar disputas entre Estados, mas onde o uso de fato da força é muito improvável.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, ao promover a transparência, a confiança mútua e o fortalecimento da paz na região poderia ser uma instituição salutar para desfazer o tecido de contenciosos recentes e remotos que permeia as relações entre os países, no sentido de obstar em definitivo as ameaças ao uso da força interestatais. Contudo, o CDS ainda padece de grandes dificuldades para criar uma identidade sul-americana e gerar consensos na área de defesa. A própria constituição do conselho ocorreu em um processo bastante complexo, em que foi necessário conciliar posições contrastantes entre os países, como a reticência colombiana e a

disputa por protagonismo por parte de Brasil e Venezuela.

Havia, de fato, duas concepções antagônicas em disputa: a brasileira e a venezuelana. De um lado, a proposta venezuelana, imbuída de ativismo revolucionário, objetivava conformar um mecanismo de segurança coletivo rígido, com compromissos de defesa mútua e uma aliança nos moldes da OTAN. De outro, a proposta brasileira pretendia criar um espaço de cooperação mais flexível, livre de amarras ideológicas, baseada na cooperação, consulta e coordenação entre seus membros. Foi essa proposta que prevaleceu, principalmente após Argentina, Brasil e Chile deixarem claro que não desejavam uma aliança como a OTAN, mas um arranjo cooperativo para fortalecer a cooperação militar multilateral e promover a confiança entre os Estados da região.

Embora tenha visto sua proposta triunfar, o Brasil foi visto com desconfiança por parte de seus vizinhos. Seu interesse na criação do CDS foi percebido como mera iniciativa política para sua ascensão como potência regional no sistema internacional, em que supostamente faria o papel de mediador de conflitos e articulador de políticas na área de segurança e defesa. Questionaram-se, por conseguinte, as reais intenções do Brasil ao impulsar a criação do CDS e o efetivo compromisso do país para seu funcionamento (SAINT-PIERRE; CASTRO, 2008) para além de seus interesses estratégicos e políticos e de sua intenção de usar a América do Sul como plataforma de projeção como ator global, no intento de obter um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A dificuldade em definir as principais ameaças à região e o próprio papel das Forças Armadas dentro de cada Estado compõem outros obstáculos ao funcionamento do CDS. No primeiro caso, Estados como Venezuela e Bolívia, tendem a considerar atores extrarregionais – nomeadamente os EUA – como o principal fator de instabilidade à sua defesa e segurança. Outros países, como a Colômbia, veem nas chamadas “novas ameaças”, em particular o narcotráfico e o terrorismo, os grandes desafios à sua segurança interna. No segundo caso, é preciso atentar para as distintas funções exercidas pelas Forças Armadas dos países, que costumam divergir extensivamente. Se em países como Brasil, Colômbia, Venezuela, Peru e Bolívia as forças armadas participam diretamente na luta contra o narcotráfico, grupos armados e o terrorismo, essas funções são terminantemente vedadas em países como Argentina e Chile, onde o setor castrense é proibido de imiscuir-se em tarefas de segurança interna¹³.

---

¹³ Na Argentina e no Chile existe uma separação bastante clara entre segurança interna e defesa, em razão do perverso legado das recentes ditaduras militares, quando as Forças Armadas controlavam todo o aparelho do Estado. Após a redemocratização, as Forças Armadas passaram a ser empregadas apenas em ações dissuasivas para enfrentar agressões de origem externa oriundas de Forças Armadas estrangeiras. No tocante à segurança

Para além de desafios como as assimetrias de poder entre os Estados sul-americanos, a superação de conflitos antigos e a necessidade de fortalecer o diálogo e as negociações pacíficas, ainda se constata a histórica ingerência dos EUA na região. Países como Colômbia e Peru sustentam relações estreitas em matéria de defesa e segurança com o grande *hegemon* hemisférico, justificadas pelo combate ao narcotráfico e o terrorismo, que podem limitar o alcance das propostas do conselho. Na realidade, os EUA não ignoraram os planos de criação do CDS. O então ministro de Defesa brasileiro, Nelson Jobim, idealizador do conselho, não apenas entregou a proposta de criação do CDS à Junta Interamericana de Defesa da OEA, como também se encontrou com o secretário de Defesa dos EUA, Robert Gates, e com a secretária de Estado, Condoleezza Rice, para expor os conceitos delineados. Ainda que tenha pedido para os EUA se manterem à margem do processo de criação do CDS, deixando claro que se tratava de uma iniciativa exclusivamente sul-americana¹⁴, o encontro nos EUA, antes mesmo de visitar os demais países sul-americanos para apresentar a iniciativa, sinalizou a manutenção da dependência da América do Sul mediante a necessidade de garantir o assentimento dos EUA.

Na literatura especializada e na imprensa foram produzidas reiteradas análises conjunturais e estruturais a respeito do início de uma suposta corrida armamentista na América do Sul a partir da primeira década do novo milênio, em razão do crescimento em números absoluto dos gastos militares e da aquisição de equipamentos militares por parte dos Estados da região, em particular de Brasil, Venezuela, Chile e Colômbia (Gráfico 1). Alertou-se que a compra de armamentos poderia se traduzir em desconfianças mútuas, reforçar rivalidades e impelir os demais países a aumentarem os gastos para fortalecer sua capacidade dissuasiva e manter incólume o equilíbrio de poder regional. Ademais, prenunciavam-se inquietações pelas crescentes relações militares entre alguns Estados da região e países como Rússia, China e Irã.

Após a redemocratização e a volta dos militares à caserna em muitos países da América do Sul, em especial os do Cone Sul, as décadas de 1980 e 1990 testemunharam uma redução ou o estancamento no número em seus gastos militares. Em contrapartida, desde a primeira década do século XXI os efetivos militares aumentaram na maioria dos países da região, com aquisições de toda sorte de equipamentos militares, como aviões de combate, submarinos, navios e tanques (FLEMES; NOLTE, 2010). Somado a isso, o fato de os dois países que mais

---

interna, questões como tráfico de drogas e contrabando competem a forças de segurança intermediárias e de forças policiais capacitadas para esses fins.

¹⁴ “Brasil exige a EU ‘mantenerse al margen’ de consejo sudamericano. **La Jornada**, México. 22. Março.2008. Disponível em: <<https://www.jornada.com.mx/2008/03/22/index.php?section=mundo&article=021n1mun>>. Acesso em 15.Jan.2019.

despenderam recursos em armamentos – Chile e Venezuela – manterem conflitos territoriais com seus vizinhos, que amiúde geraram provocações e rupturas diplomáticas, configuraria um cenário para o recrudescimento de animosidades e denotaria uma corrida armamentista.

No entanto, uma análise mais pormenorizada sobre os gastos militares desmente essa suposição. É verdade que a aquisição de armamentos na América do Sul apresentou um crescimento acelerado, alcançando 92% do período de 1997-2005 para o período de 2005-2013 (SIPRI, 2014). Contudo, Jorge Battaglini (2008) esclarece tratar-se de processos de modernização militar para a criação de capacidade dissuasiva que não geraram reações equivalente de um eventual país adversário. Mesmo diante de conflitos geopolíticos históricos, Peru e Bolívia – frente ao Chile – e a Colômbia – frente à Venezuela – não responderam proporcionalmente às compras de armamentos, mantendo suas capacidades militares. Da mesma forma, a Argentina adquiriu quantidades diminutas de armamentos no período, embora estivesse cercada pelas forças armadas mais poderosas da região: Brasil e Chile. A compra de equipamento militares, em verdade, ocorreu para a substituição de armamentos obsoletos e ineficazes diante da modernização tecnológica no resto do mundo.

Ademais, o aumento no gasto militar esteve associado ao crescimento econômico e ao aumento de recursos gerados pelas exportações de recursos naturais. Quando analisada a relação com o produto interno dos países, verifica-se que a proporção correspondente ao gasto de defesa não aumentou (Gráfico 1 e Tabela 1). Existe também uma tendência equivocada de confundir os recursos alocados em gastos de defesa com aqueles destinados à aquisição de armamentos. Battaglini (2015, p. 231, tradução nossa) elucida que “o país que mais alocou recursos para a defesa, o Brasil, é apenas o terceiro maior importador de armas, enquanto o Chile, o maior comprador de armamentos na região, apresenta um orçamento militar quatro vezes menor que o do Brasil”.

Gráfico 1: Crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – 2000 a 2014

Fonte: Banco Mundial (2018)

Tabela 1 – Gastos Militares (em % do PIB) – 2000-2014

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	1.1%	1.2%	1.1%	1.1%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%	0.9%
Brasil	1.7%	2.0%	1.9%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.4%	1.5%	1.5%	1.4%	1.4%	1.3%	1.3%
Chile	2.7%	2.7%	2.6%	2.7%	2.7%	2.5%	2.5%	2.3%	2.6%	2.3%	2.2%	2.3%	2.0%	2.0%	2.0%
Colômbia	3.0%	3.3%	3.4%	3.5%	3.5%	3.4%	3.3%	3.3%	3.7%	3.9%	3.6%	3.1%	3.2%	3.3%	3.1%
Venezuela	1.5%	1.6%	1.2%	1.2%	1.3%	1.8%	2.0%	1.9%	1.8%	1.2%	1.0%	1.1%	1.3%	1.7%	1.2%

Fonte: SIPRI (2016)

É igualmente imperioso observar que os gastos militares dos Estados sul-americanos não foram destinados prioritariamente para as capacidades de defesa ou para investimentos em pesquisas. Ao contrário, Saint-Pierre e Montoya (2014) constataram que, entre 2006 e 2010, 59% dos gastos foram contabilizados para o pagamento de pessoal, 23,5% para operações militares, 17,3% para investimentos e 0,5% para pesquisas no setor. Portanto, o desequilíbrio de gastos, largamente endereçados para despesas com pessoal, corroboram o argumento de que seria apenas ilusório e alarmista o discurso em torno de uma corrida armamentista na região.

Esses dados revelam, na realidade, uma adversidade geopolítica para os países sul-americanos: a dependência estratégica de fornecedores extrarregionais de tecnologia. Os sistemas de armas existentes são altamente dependentes de insumos de países com investimentos significativos em pesquisa e tecnologia. No setor da aeronáutica, por exemplo, é

considerável a presença de países como EUA, Espanha, França e Israel (COMINI, 2013). Apenas em casos excepcionais, como no caso da cooperação militar franco-brasileira para a construção de submarinos e na aquisição brasileira de 36 caças supersônicos do modelo sueco SAAB JAS 39 Gripen, a transferência de tecnologia será completa¹⁵. A exigência de transferência de tecnologia (parcial ou completa) não esteve envolvida quando o Chile adquiriu aviões F-16 da Holanda, KC-135 dos EUA ou carros de combate Leopard II e Marder da Alemanha. Tampouco quando a Venezuela comprou da Rússia aviões de caça, helicópteros de combate, sistemas de artilharia antiaérea ou fuzis.

A manutenção de dependência em uma área sensível como a defesa corrobora o argumento de Katzenstein (2005) de que grandes potências podem facilmente intervir em algumas regiões ou usá-las como plataforma para sua projeção de poder, uma vez que elas são, em muitas situações, permeáveis ao poder geopolítico, sobretudo na presença de Estados mais frágeis em capacidade de poder. Na América do Sul, a autonomia dos países estaria comprometida em função da necessidade de adquirir armamentos de fornecedores extrarregionais, muitas vezes sem a devida transferência de tecnologia que lhes permitiria desenvolver uma indústria de defesa própria, livre de ingerências e condicionalidades.

Caso emblemático nesse sentido ocorreu em 2006, quando os EUA vetaram a venda de 36 aviões de treinamento militar da Embraer, que utilizavam peças e tecnologia estadunidenses, para a Venezuela¹⁶. Isso se deu por questões político-ideológicas entre os países, uma vez que os EUA não apresentaram quaisquer objeções, poucos meses antes, à venda do mesmo Super Tucano à Colômbia, um de seus principais aliados na região. Dado que a Venezuela não sofria quaisquer sanções ou embargos da ONU naquele momento, a atitude dos EUA demonstrou claro desrespeito ao direito de um Estado de realizar investimentos em seu setor de defesa e

---

¹⁵ O acordo com a França para o desenvolvimento de submarinos consiste no maior contrato militar internacional do Brasil, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), no valor de R\$ 15 bilhões. O contrato entre a Marinha brasileira e a Direction des Constructions Navales et Services (DCNS) da França implica a construção conjunta de cinco submarinos, sendo um nuclear. Por meio dessa parceria, os benefícios são mútuos: enquanto a França ganha escala e dinamismo, o Brasil acelera sua capacitação tecnológica. Já no caso da aquisição dos caças suecos do modelo Gripen, que farão parte da frota da Força Aérea Brasileira (FAB), a Embraer participará da montagem das aeronaves, de modo que 40% será fabricado em território nacional. A escolha levou em conta, além da transferência de tecnologia, a performance e os custos de manutenção. Trata-se de caças de quarta geração, multiuso, leves e monomotores (o que diminui os custos da manutenção).

¹⁶ A Venezuela estaria interessada em adquirir 12 jatos de ataque e treinamento AMX-T e 24 aeronaves leves de ataque e treinamento ALX Super Tucano. Os EUA, sob o pretexto de impedir qualquer venda de material bélico para os venezuelanos, vetou a exportações de materiais "sensíveis", que inclui a reexportação do material, como um avião com um componente eletrônico do país. A venda dos 36 aviões de defesa da Embraer à Venezuela representava um negócio de US\$ 500 milhões, equivalente a 22% do total de exportações de aeronaves realizadas pelo Brasil em 2005. Apenas em 2009 os EUA permitiram à Embraer a venda de aviões comerciais com componentes estadunidenses para a Venezuela. Ver: "Veto sem justificativa". Opinião. **Folha de São Paulo**, 14.Jan.2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1401200601.htm>>.

evidenciou a vulnerabilidade geopolítica sul-americana diante da superioridade tecnológica das potências militares mundiais.

A incontestável necessidade de modernização das forças armadas dos países da América do Sul foi viabilizada pelas rendas das exportações de matérias-primas que permitiram financiar a compra de armamentos e outros investimentos na área da defesa na década de 2000. De acordo com Battaglini (2015), o aumento dos recursos à defesa sul-americana no período de 2005 a 2013 culminou em alguns episódios dignos de nota: (1) a redução das vendas de fornecedores tradicionais, como a França e o Reino Unido e o aumento de outros fornecedores europeus, como Espanha, Itália e Holanda; (2) a emergência de novos atores no comércio armamentista regional, como China e Rússia; (3) o aumento significativo de aquisições em dois casos (Chile e Venezuela), uma ligeira redução em um caso (Brasil) e uma queda notável em outro (Argentina); (5) os principais armamentos adquiridos pela maioria dos países referem-se a diferentes tipos de aviões, seguidos por navios. É possível adicionar, ainda nesse período, uma reação por parte dos países da região à reativação da 4ª Frota pelos EUA em maio de 2008 e sua tentativa de implantar tropas e sistemas de vigilância em bases militares na Colômbia em 2009, que levou ao recrudesimento das tensões na América do Sul.

Apesar do significativo aumento do potencial militar sul-americano, a integração de suas forças em uma dinâmica de maior interoperabilidade, operações conjuntas e a consequente criação de uma identidade de defesa regional seguem pendentes. Além dos obstáculos já citados, um dos principais entraves à satisfação plena dos objetivos e estratégias delineados nos documentos do CDS consiste na assimetria do poder militar entre os países da região. De acordo com dados do período 2006-2010, os gastos de defesa sul-americano, que atingiram o montante de US\$ 126 bilhões, 44% referem-se aos gastos do Brasil, 17% correspondem ao da Colômbia, 10,7% da Venezuela, 9% do Chile, 8,3% da Argentina, 4,5% do Equador e 4% do Peru, enquanto os demais países apresentaram gastos iguais ou menores que 1% (SAINT-PIERRE; MONTOYA, 2014). Alguns dos países pequenos continuam utilizando equipamentos e armamentos que em países como Brasil, Chile e Colômbia são considerados obsoletos.

A assimetria de poder militar é deveras perceptível quando o Brasil, maior potência regional em termos econômicos e políticos, é responsável por 44% de total de gastos de defesa na região entre 2006 e 2010. Sua força econômica permitiu-lhe direcionar um montante significativo de recursos para gastos militares, garantindo ao país a mais desenvolvida indústria de defesa na região, revigorada pelas recentes aquisições de França e Suécia, acompanhadas da transferência de tecnologia. O escopo dessas aquisições relacionou-se frequentemente com a implantação de uma nova estratégia de defesa a partir da percepção de novas ameaças e da

emergência de um entendimento partilhado pelo país de que uma potência em ascensão deve desenvolver suas capacidades militares proporcionalmente (VILLA; WEIFFEN, 2014).

O espaço e a posição geográfica estratégica na América do Sul em que o Brasil está inserido¹⁷ conferem-lhe uma projeção continental e marítima, evidenciada na concentração de 47,3% do território continental sul-americano e de mais de 50% de sua população. O invólucro fronteiriço brasileiro estende-se por 23.086 km, sendo que 15.719 km pertencem à subdivisão terrestre e 7.367 km à marítima (ARAÚJO, 2007). Assim, o Estado brasileiro participa de posições geoestratégicas destacadas na região, a saber, a Bacia do Prata, a Bacia Amazônica (que conecta as bacias do Orinoco e do Prata), o promontório nordestino e o Atlântico Sul, além do domínio sobre a “área de soldadura continental” com a Bolívia e da fronteira territorial que compartilha com dez dos vizinhos sul-americanos (MELLO, 1996).

Segundo Villa e Weiffen (2014), o esforço por preservar o predomínio geopolítico e geoeconômico brasileiro na América do Sul levou muitas analistas a conjecturarem uma alteração do equilíbrio de poder regional a partir do ativismo revolucionário por parte da Venezuela, que estaria secundado por vultosos investimentos na área de defesa mediante acordos com a Rússia. Acreditou-se que a competição pela liderança regional sul-americana entre Brasil e Venezuela teria suscitado a modernização das forças armadas brasileiras. Esse sentimento foi reforçado pelo apoio venezuelano à nacionalização da indústria de hidrocarbonetos da Bolívia, que atingiria fortemente a economia brasileira, e o apoio militar brindado por determinados setores venezuelanos que projetaram uma situação em que o Brasil pudesse invadir a Bolívia para controlar seus campos de gás natural. Em contrapartida, os meios de comunicação brasileiro alertavam para uma suposta “ameaça venezuelana” em função da modernização de sua força aérea, o que gerou demandas para que o governo destinasse mais recursos à Aeronáutica brasileira. O Brasil não apenas rechaçou a possibilidade de a modernização de suas forças armadas estarem relacionadas com o equilíbrio de poder sul-americano, como iniciou um processo para atenuar quaisquer desconfianças mediante operações militares conjuntas com países andinos, incluindo a Venezuela.

Na realidade, a maior parte dos investimentos brasileiros em armamentos foram destinadas ao desenvolvimento de suas forças navais, cujo maior foco é o Atlântico Sul, com vistas a salvaguardar suas águas jurisdicionais, que compreendem a zona econômica exclusiva

---

¹⁷ Na literatura da Geografia Política brasileira, diversos autores – no meio acadêmico e militar – analisaram a importância da posição geoestratégica brasileira na América do Sul e/ou no Atlântico Sul. Destacam-se, entre eles, Mário Travassos (1935), Golbery do Couto e Silva (1965), Carlos de Meira Mattos (1978), Wanderley Messias da Costa (1992), Leonel Itaussu de Almeida Mello (1996), Therezinha de Castro (1998) e Bertha Becker (2005).

(ZEE) e a plataforma continental (NOLTE; FLEMES, 2010). Essa tendência de privilegiar as forças navais relacionou-se com a descoberta de grandes jazidas de petróleo em sua ZEE e na subsequente reativação da 4ª Frota dos EUA no Atlântico Sul. A necessidade de fortalecer sua estratégia de dissuasão no Atlântico Sul¹⁸ esteve igualmente concatenada à preservação de sua principal via comercial (estimada em 90% do comércio internacional brasileiro), da existência de outros recursos naturais para além de gás natural e petróleo e do caráter estratégico das ilhas oceânicas do Atlântico Sul, preponderantemente controladas pelo Reino Unido.

Além da estratégia de fortalecer suas águas jurisdicionais, o país desenvolveu um processo de securitização de seus recursos naturais, a exemplo da Amazônia, de sua biodiversidade, de recursos energéticos e aquíferos e de terras agricultáveis, consoante suas preocupações geopolíticas na região, o que prova que a modernização das forças armadas brasileiras não poderia estar restrita à mera reação aos investimentos militares de seus vizinhos (VILLA, WEIFFEN, 2014). Os documentos estratégicos que nortearam o governo brasileiro no período – a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2007¹⁹ – definiram que o entorno estratégico do Brasil envolveria a América do Sul, o Atlântico Sul (até a costa ocidental da África) e a Antártica. Nesse espaço estratégico, o país deveria orientar-se por uma inserção assertiva e cooperativa, articulando a aproximação com os Estados da região de modo a garantir sua paz, soberania, segurança e desenvolvimento (BRASIL, 2005; 2008).

Apesar de esses documentos evidenciarem o impulso à cooperação regional na área de defesa, ao delinear diretrizes para “prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa” (BRASIL, 2008, p. 9), e de o Brasil ter liderado a MINUSTAH, missão que serviu de embrião da política de defesa regional, algumas condutas brasileiras mostraram certa contradição entre seu discurso oficial e situações reais. Comini (2013) cita como exemplos a mobilização ostensiva de tropas brasileiras no exercício Fronteira Sul, em 2009, sem avisar previamente seus vizinhos, e a realização da Operação Ágata 5, em 2012, a qual aparentou aos demais países sul-americanos uma demonstração de força, quando foram enviados 10 mil soldados às fronteiras com Argentina, Paraguai e Uruguai para combater a criminalidade nessas zonas fronteiriças.

---

¹⁸ Segundo Nolte e Flesmes (2010), a primeira mostra de reação militar à reativação da 4ª Frota dos EUA no Atlântico Sul deu-se com a Operação Atlântico, um exercício militar realizado conjuntamente pelas três forças armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), em que se simulava um cenário de guerra no qual dois países lutavam pelo controle das jazidas de petróleo na costa brasileira. A operação, que durou duas semanas, envolveu vinte barcos de guerra, quarenta aviões de combate e o envolvimento de mais de 10 mil soldados brasileiros.

¹⁹ Ambos os documentos foram atualizados em 2012, mesmo ano de publicação do Livro Branco de Defesa, o qual argumenta que, ainda que o país esteja inserido em uma região pacífica, deve estar preparado para se defender de eventuais conflitos armados.

Certamente, essas medidas não foram exclusividades do Brasil. A realização de exercícios militares – sobretudo em conjunto com atores extrarregionais – pelos países da região e até mesmo intervenções de diversas ordens, a exemplo da violação da soberania equatoriana pela Colômbia em 2008, despertaram sentimentos de apreensão e desconfiança, consequentemente afetando o processo de cooperação em defesa de forma negativa. A relação estreita da Colômbia com os EUA e a considerável aquisição de armamento russos pela Venezuela, que sinalizava um forte vínculo militar entre os países, foram obstáculos para a integração no setor de defesa.

Apesar disso, faz-se mister destacar que, ao longo do século XX e início do século XXI, América do Sul logrou construir com êxito uma tradição de resolução pacífica de suas controvérsias, com raras exceções em que guerras envolvendo países da região foram travadas. O baixo nível de conflitos interestatais – um dos menores do mundo –, associado à ausência de uma cultura militar e belicista, permitiu a conformação de um consenso normativo que reduziu a percepção de ameaça entre os vizinhos sul-americanos (BATTAGLINO, 2012). A emergência de um mecanismo institucional que fomentasse a cooperação em matéria de defesa e segurança, o CDS, facilitou o entendimento, debilitou perspectivas de confrontação e ofuscou estratégias ofensivas. Esses fatores traduziram-se nos gastos de defesa mais baixos do mundo e na reduzida destinação de recursos para a aquisição de equipamentos militares na América do Sul. As tensões e discórdias que eventualmente surgiram na região foram contornadas por medidas direcionadas para a paz, a cooperação e a criação de confiança mútua ao longo da década de 2000 e nos primeiros anos da década de 2010.

Embora haja reticências, desconfianças e persistam em certos setores hostilidades e rivalidades, deve-se considerar, conforme Raffestin (1993) que as manifestações de poder, multidimensionais e imanentes, são inerentes a todas as relações, nas quais diferentes atores lidam uns com os outros. Na dinâmica geopolítica sul-americana desde o início do século XXI, influenciada pelas conjunturas que formam parte do processo de globalização, as quais incluem crises de ordem econômica, energética, ambiental, fronteiriça e migratória, foi necessário dotar-se de capacidades militares para dissuadir forças adversas que ameaçavam soberanias e despertam animosidades e ressentimentos. Por esse motivo, o fortalecimento das forças armadas dos Estados da América do Sul, que apresentou vigor e diligência, pode ser considerado salutar diante da demanda por uma cooperação enfocada na dissuasão de forças extrarregionais que pusessem em risco a estabilidade dos países da região. Seria necessário, contudo, superar entraves e resistências, a começar pelas assimetrias de poder e pelas demonstrações desnecessárias de força entre os países sul-americanos.

CAPÍTULO 2: A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

2.1. A Identidade Internacional do Brasil: suas estratégias de inserção regional e global

Em tempos de reconfiguração das estruturas de poder geopolítico mundial, que testemunham a ascensão, decadência e consolidação da posição relativa de Estados, instituições e organizações regionais e internacionais, o Brasil emergiu, sobretudo a partir do século XXI, como um ator de participação ativa e proeminente no sistema internacional. Sua posição assertiva, com vistas à alteração dos poderes hegemônicos e das lateralidades constituídas pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial, encorajou o país para o exercício de maior protagonismo na esfera global, em consonância com o fortalecimento das credenciais políticas e econômicas dos chamados países emergentes. O período de transformações notórias na política internacional, advindas desde o fim da Guerra Fria e exponenciadas a partir do novo século, fortaleceu igualmente as pretensões brasileiras de desempenhar o papel de líder regional na América do Sul.

Em verdade, após a Guerra Fria, as interações no seio dos entornos regionais passaram a ser condicionantes para o exercício da legitimidade, da liderança e da ampliação das capacidades de poder para os países emergentes, que, em geral, desempenham a função de potência regional. O fim da bipolaridade e da realidade de poder congelada pelas superpotências durante as décadas após a Segunda Guerra Mundial permitiu a criação de estratégias autônomas de poder regional por parte de países em ascensão, como ilustram os casos de Brasil, Índia e África do Sul. Em alguma medida, todos eles buscaram satisfazer seus interesses nacionais mediante o exercício da liderança regional, quando acreditaram ser os representantes legítimos e efetivos das aspirações comuns de seus vizinhos em distintos fóruns internacionais, que englobavam desde assuntos comerciais até questões securitárias.

Durante o governo Lula (2003-2010), o Brasil passou a conjugar sua ascensão no plano internacional com a busca do exercício da liderança na América do Sul, de modo que ambos os movimentos, consistentes com a ampliação de sua projeção regional e global, foram percebidos como mutuamente benéficos para o país (GRATIUS, SARAIVA, 2013). A prioridade conferida aos países sul-americanos foi parte de uma estratégia para o Brasil alçar novos voos no sentido de consolidar e ampliar seu prestígio internacional, seu desenvolvimento econômico e suas credenciais político-diplomáticas. A região sul-americana, nesse contexto, serviria como sustentáculo do projeto de poder brasileiro para sua atuação nas instituições de governança

global, a partir da adesão dos demais países da região a uma suposta legitimidade brasileira para o desempenho de sua influência internacional.

A discussão sobre a continuação ou ruptura das diretrizes da política externa brasileira durante o governo Lula ganhou amplo terreno no campo acadêmico. A maioria dos autores, sobretudo aqueles associados aos estudos das Relações Internacionais e das Ciências Políticas, tenderam a ressaltar a manutenção da tradição diplomática brasileira ao longo do século XX e início do século XXI como uma das principais características da inserção internacional do país. Estudioso do tema, Celso Lafer (2009, p. 21) ressaltou que “a consciência da memória de uma tradição diplomática [...] confere à política externa brasileira a coerência que deriva do amálgama das linhas de continuidade com as de inovação”. O relevo conferido aos benefícios oriundos da continuidade é, de fato, consubstanciado em diferentes períodos de tempo. À época da chamada Política Externa Independente (1961-1964), San Tiago Dantas (2011, p. 21) destacava a continuidade diplomática como requisito indispensável, pois revelaria “um alto grau de estabilidade” e asseguraria “crédito aos compromissos assumidos”. Portanto, a coerência do perfil da política externa, apesar dos ajustes inexoráveis da evolução política, econômica, estratégica e social de um Estado, seria apreciada nos círculos internacionais.

Analogamente, Soares de Lima (2000, p. 288) afirmou que a continuidade da diplomacia brasileira se deve ao “forte componente institucional na formação da política externa e a existência de um poder burocrático, relativamente autônomo [...], como é o caso do Itamaraty”, que asseguraria relativa perenidade nas orientações brasileiras no sistema internacional. Em geral, costuma-se evocar dois períodos-chave da diplomacia brasileira de onde emanariam as bases das diretrizes de política externa ao longo dos séculos XX e XXI: (1) o legado do Barão do Rio Branco, que continuaria “a orientar a ‘cultura’ do Itamaraty” (CORRÊA, 2012, p. 269); e (2) a década de 1930, quando o desenvolvimento e o interesse nacional se tornaram os principais vetores da política externa brasileira, de modo que, “assegurada a soberania do território, configuradas as suas fronteiras, o desenvolvimento desse território tornou-se a terceira função histórica sucessiva da diplomacia brasileira” (CERVO, 2008, p. 40).

A orientação da política externa brasileira, portanto, não teria sofrido rupturas sensíveis, mesmo durante períodos de mudanças importantes, como as intercalações entre regime democrático e regime autoritário, embora as prioridades, diretrizes e orientações tenham se adaptado às mudanças no cenário interno e na ordem geopolítica global²⁰. Frente às novas

---

²⁰ Para Gelson Fonseca Jr. (1998), a inserção internacional do Brasil, apesar da continuidade que lhe é representativa, pode ser caracterizada por dois cenários. O primeiro refere-se ao que chamou de “autonomia pela distância” durante o regime militar brasileiro (1964-1985) e a Guerra Fria, quando o país decidiu se manter alijado

correlações de poder, obviamente, os diferentes governos internos buscaram uma política de *aggiornamento*, ou seja, de atualização dos objetivos e dos interesses do país no cenário internacional, sem que os princípios e os vetores diplomáticos fossem obliterados. Dentre as características que fazem parte de um núcleo duro do arcabouço axiológico da política externa brasileira, pode-se elencar: a solução pacífica de controvérsias, o pacifismo, o juridicismo, o realismo, o multilateralismo normativo, a cooperação, a cordialidade com os vizinhos e a promoção do direito internacional (CERVO, 2008; LAFER, 2009; LESSA, 1998).

Para Spektor (2014), na formação da identidade internacional do Brasil, três noções são aventadas a respeito dos valores e da imagem do país no plano internacional, sendo (1) a convicção de que o Brasil deve fazer jus a mais autoridade do que possui no sistema internacional; (2) o pertencimento no mundo Ocidental; (3) o excepcionalismo brasileiro quando cotejado com os demais países da América do Sul, podendo ser concomitantemente um país desenvolvido e em vias de desenvolvimento ou um país a um só tempo vinculado à região e autônomo nos fóruns internacionais. Assim, esses três elementos traduzem a posição privilegiada almejada pelo país no sistema internacional.

Essa posição privilegiada seria buscada com mais ou menos afinco de acordo com o governo brasileiro alçado ao poder. Por esse motivo, entendemos que muitos autores consideram ter havido uma mudança no perfil da política externa brasileira no governo Lula em função de sua pretensão em exercer maior protagonismo nos foros internacionais e imiscuir-se de forma direta na agenda ampla e multifacetada da governança global. Certamente, quando autores como Cervo (2008), Pecequillo (2008), Fiori (2009) e Vigevani e Aragusuku (2015) aludem à correção de padrões, à mudança na inserção interacional ou a uma mudança de rumos²¹, eles parecem ter em consideração que estas modificações foram realizadas no bojo das

---

dos principais processos decisórios do sistema internacional, ilustrado pela decisão de não fazer parte do Conselho de Segurança da ONU como membro rotativo durante vinte anos (1968-1988). O segundo cenário abrange a denominada “autonomia pela participação”, em que o Brasil foi levado a integra-se de forma mais ativa na agenda internacional, em função da redemocratização do país, dos “novos temas” a serem enfrentados, do próprio processo de globalização e interdependência e do novo cenário aberto pelo fim da Guerra Fria.

²¹ Dentre as mudanças assinaladas pelos autores citados, podemos evidenciar a posição mais agressiva de afirmação sul-americana e internacional dos interesses e da liderança brasileira (FIORI, 2009); a reavaliação do papel do Brasil como potência média e nação emergente que precisaria de uma diplomacia de alto perfil para suas capacidades e necessidades (PECEQUILO, 2008); o papel mais assertivo do país em assuntos regionais e globais, estimulado pelo crescimento econômico que coincidiu com a administração Lula da Silva (VIGEVANI, ARAGUSUKU, 2015); e uma transição para o “realismo duro das relações internacionais” (CERVO, 2008, p. 56), com mudanças em três linhas de frente: 1) transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e países emergentes; 2) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – a fim de atenuá-las; 3) ideia de reforçar a América do Sul como polo de poder e plataforma política e econômica de realização de interesses brasileiros.

tradições e da continuidade da política externa brasileira, sendo evidenciadas como políticas de *aggiornamento* dentro do arcabouço teórico e prático que guia sua inserção internacional.

À vista disso, tendemos a considerar que “[...] o que Luiz Inácio Lula da Silva retoma, em 2003, é o projeto geopolítico estratégico que pelo menos desde os anos 1930 vem sendo formulado por intelectuais do campo diplomático e militar no Brasil” (PORTO-GONÇALVES, 2016, p. 20). Esse projeto, ao mesmo tempo em que refletiu a continuidade da *práxis* internacional brasileira, conferiu nova dinâmica à autonomia decisória da política externa, de modo a elevar o perfil diplomático e o patamar nacional no cenário de interdependência mundial e a realizar os interesses nacionais. O Brasil, assim, estaria adaptando-se para agir no que Gelson Fonseca Jr. (2011, p. 18) chama de “cenários obrigatórios”, que correspondem àqueles em que o país é forçado a atuar, que o autor identifica como sendo a América do Sul, o relacionamento com as potências e o plano multilateral.

O desígnio de exercer maior protagonismo em escala internacional a partir do início do século XXI por parte do Brasil conduziu o país a uma posição mais assertiva na afirmação de seus interesses diante da ordem internacional em transformação. O governo Lula deu início à construção de um projeto de ampliação da influência brasileira e de fortalecimento do poder nacional diante da correlação de forças no sistema internacional, no sentido de elevar o país ao *status* que, segundo autoavaliação, deveria corresponder ao seu peso internacional, por meio de uma diplomacia de alto perfil (VIZENTINI, 2005).

A inserção internacional brasileira, portanto, almejou objetivos ousados e multifacetados, expandindo sua interlocução com variados parceiros externos e amplificando sua voz nos processos decisórios globais. A um só tempo, buscou concatenar uma atitude pragmática e realista a uma visão mais kantiana da ordem internacional, consubstanciadas no chamado “idealismo como horizonte” (PATRIOTA, 2013, p. 54). A sinalização do “idealismo como horizonte” deveria refletir não apenas a defesa de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica e o respeito aos valores da democracia e dos direitos humanos, mas também o desejo de projetar, em sua inserção internacional, o crescimento econômico por que passava o país, alinhado aos compromissos de desenvolvimento e justiça social.

Em diversos campos de atuação da agenda global, o Brasil fez representar seus interesses e suas convicções. Exitosos ou malogrados, as diversas iniciativas do país para apresentar-se como ator de relevância nos mecanismos multilaterais comprovam o dinamismo da atividade internacional na busca de fortalecimento de seu poder geopolítico. Dentre as principais atividades internacionais do Brasil nesse período, é possível ressaltar os esforços em prol da reforma das Nações Unidas e, em particular, do seu Conselho de Segurança; o

protagonismo diplomático nas negociações comerciais sob a égide da OMC, incluindo a Rodada Doha; as investidas políticas e comerciais em coalizões Sul-Sul com países e regiões em desenvolvimento, em especial a América do Sul, a África e o Oriente Médio; a adesão a coligações internacionais de diversos matizes, como os BRICS e o IBAS, o G-4 para a reforma do Conselho de Segurança, o BASIC na esfera ambiental, o G-20 Financeiro e o G-20 comercial; a participação em missões de paz coordenadas pela ONU; as parcerias estratégicas com países desenvolvidos; o adensamento das relações com os vizinhos da América do Sul, sobretudo nos processos de integração regional; e o inédito protagonismo na tentativa de obter do Irã um acordo nuclear, em uma iniciativa compartilhada com a Turquia²².

Dotado de uma dimensão pragmática, afirmativa e propositiva em sua agenda internacional, o país conheceu avanços e retrocessos no seu intuito de ampliar o poder de influência internacional baseado em uma atitude mais ativa e arrojada. Dentre os avanços, pode-se destacar as mudanças no sistema financeiro internacional, marcado por notáveis distorções ao multilateralismo global, em razão da divisão de quotas do FMI e do Banco Mundial e da limitada representatividade dos países em desenvolvimento em seus mecanismos de concertação. Nesse particular, o Brasil teve destacada atuação quando propôs a substituição do G-8 Financeiro pelo G-20 como instância decisória, uma iniciativa que atenuou uma assimetria que perdurava por mais de meio século. O G-20 Financeiro²³, a partir de então, caracterizou-se por seu protagonismo durante o combate às crises globais de 2008 e 2012. Dentre as contribuições de maior relevância do G-20, sobressaiu a reforma das instituições financeiras internacionais, ou seja, do FMI e do Banco Mundial, quando houve o compromisso de dar início a reformas que garantam aos países emergentes o poder decisório consoante com seu peso econômico na arquitetura econômica e financeira internacional.

A questão ambiental constituiu exemplo análogo de avanços com contribuição do protagonismo brasileiro. Endossado por sua riqueza ambiental e pelos avanços domésticos

---

²² Embora o Brasil tenha elevado seu perfil internacional no governo Lula (2003-2010), existem diversas críticas quanto à existência de um ativismo exacerbado da diplomacia no período, especialmente com relação aos seus resultados concretos. Rubens Ricupero (2010), por exemplo, aponta para a excessiva concentração de esforços nas negociações da OMC, mesmo diante da evidente dificuldade da conclusão da Rodada Doha, e para o excesso de protagonismo na diplomacia presidencial por parte do então presidente Lula, o que teria causado danos ao desenvolvimento da política externa como política de Estado. Luiz Felipe Lampreia (2010), por seu turno, tece críticas ao ativismo descomedido do governo Lula, que teria tornado a busca por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU como um “norte” da política externa brasileira, tornando-o um esforço fracassado.

²³ Desde 1971, quando do ocaso da paridade dólar-ouro e do sistema de Bretton Woods, o processo decisório relativo a questões econômicas e financeiras centrara-se no G-7 + Rússia, formado por países desenvolvidos. O G-20 Financeiro foi criado em 1999 após as crises econômicas que atingiram países em desenvolvimento, como os Tigres Asiáticos, Brasil, México e a própria Rússia, de modo que as grandes economias pudessem proporcionar diretrizes para as economias que passavam por momentos de atribulação econômico-financeira.

neste aspecto, a exemplo das políticas de combate ao desmatamento, a implantação de unidades de conservação e de uma matriz produtiva considerada limpa, o país apresentou atuação consistente nos fóruns internacionais. Nesse diapasão, demonstrou posturas ambiciosas e propositivas, com compromissos voluntários de redução de emissões de gases de efeito estufa, articulações em favor de biocombustíveis e adesão estrita aos compromissos entabulados pela comunidade internacional. Na Conferência das Partes em Copenhague (COP-15), em 2009, por exemplo, o Brasil articulou, junto a África do Sul, China e Índia – no que ficou conhecido pelo acrônimo BASIC – a superação do impasse que garantiu a assinatura do acordo final diante da forte resistência de muitos países desenvolvidos em cumprir suas obrigações internacionais.

Soma-se ainda o forte engajamento junto a países em desenvolvimento em diversas frentes de concertação e cooperação, com atuação – coordenada ou não – em distintos foros internacionais de negociação e deliberação. As alianças Sul-Sul congregaram grupos regionais, como o Mercosul e a Unasul, inter-regionais, como a ASPA (Cúpula América do Sul-Países Árabes) e ASA (Cúpula América do Sul-África) e as chamadas coalizões de geometria variável, como os BRICS e o IBAS²⁴. Elas corroboraram o surgimento de novas relações de força nos arranjos de poder global, dando azo para o fortalecimento dos pleitos e demandas brasileiras nos diversos foros internacionais. A aproximação com os países em desenvolvimento ao longo da década de 2000 permitiu ao Brasil o apoio para posições-chave em organizações internacionais, como comprovam as eleições de José Graziano para a Direção-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2011, e de Roberto Azevêdo para a Direção-Geral da OMC, em 2013. Parte desse apoio adveio de países que foram alvo de ações de cooperação para o desenvolvimento lançado pela diplomacia brasileira, estendendo-se em áreas como a cooperação técnica (como agricultura, segurança alimentar, energia renovável, saúde) e humanitária, de acordo com os princípios da solidariedade e da não indiferença que marcam a política externa do país. Ademais, o Brasil abriu espaço para favorecer seus fluxos comerciais e os investimentos de empresas nacionais em diversas regiões do mundo, como na África, no Oriente Médio e na América do Sul²⁵.

---

²⁴ O Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), criado em 2003, abrange três grandes democracias multiétnicas entre países em desenvolvimento. Atuam na coordenação política (como na reforma das instituições das Nações Unidas), na cooperação setorial (como desenvolvimento social, econômico e ambiental) e disponibilizam o Fundo IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome, que financia projetos em países de menor desenvolvimento relativo e/ou egressos de conflitos. Os BRICS, por sua vez, surgiram a partir da criação do acrônimo pelo economista da Goldman Sachs, Jim O'Neill, no começo dos anos 2000. Após a primeira reunião de cúpula entre os países, em 2009, o agrupamento vem expandindo de forma acentuada suas atividades nas esferas política e econômico-financeira em organismos internacionais e uma avançada agenda de cooperação multissetorial entre seus membros.

²⁵ Apesar dos esforços do governo brasileiro para dar ensejo ao processo de internacionalização das empresas nacionais, uma parte considerável desse impulso foi erodido após o início das investigações de corrupção e

A participação em missões de paz sob os auspícios da ONU simbolizou a postura brasileira em temas afeitos à paz e à segurança internacional, cujo rechaço ao unilateralismo e a promoção do desenvolvimento e dos direitos humanos constituíram expressões importantes. O Brasil percebeu oportunidade favorável para assumir o ônus de ações securitárias na agenda global de modo que pudesse ser considerado um ator ponderado, maduro e proativo na ordem internacional. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), que durou de 2004 a 2017, foi certamente a mais importante delas em função da liderança exercida pelo país, a participação mais longa em seu histórico de contribuições em operações de manutenção da paz. Além dela, o Brasil disponibilizou componentes militares em outras arenas das políticas de paz onusianas. No Oriente Médio, exerceu o comando da Força-Tarefa Marítima da UNIFIL (Força Interina das Nações Unidas no Líbano), onde uma fragata brasileira funcionou como nau capitânia da missão de paz, e na África Central um general brasileiro assumiu o comando militar da Missão de Estabilização da ONU na República Democrática do Congo (MONUSCO). Desse modo, o Brasil ambicionou credenciar-se como Estado responsável e mantenedor da paz em soluções multilaterais de segurança, elevando seu perfil geopolítico e geoestratégico global.

No entanto, o país sofreu diversos revezes em sua ambição de consolidar-se como ator de peso no cenário internacional. Na esfera financeira, por exemplo, o FMI e o Banco Mundial, muito embora tenham realizado modificações nas suas divisões de quotas, mantiveram o peso desproporcional aos EUA e à União Europeia, que continuaram a controlar, *de facto*, o poder decisório das instituições. A proposta dos países do G-4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia) para a reforma do Conselho de Segurança da ONU não passou da postulação de candidaturas e reclamações infrutíferas, enfrentando oposição enérgica de seus rivais regionais. Tampouco logrou exercer influência entre países de regiões excluídas do órgão, que não se sentiram devidamente representados. Teve, inclusive, que abandonar o objetivo de dotar os novos membros permanentes do conselho de poder de veto, constituindo clara perda relativa de poder.

Ainda podem ser citados a dificuldade de conclusão da Rodada Doha, a resistência de países desenvolvidos em comprometerem-se com metas ambientais mais ambiciosas, o desdém com que foi recebido o acordo nuclear entre Brasil, Irã e Turquia e a relutância das potências nucleares diante das exigências do desarmamento nuclear como exemplos adicionais dos contratempos vivenciados pelo país. Portanto, apesar de não terem representado sobressaltos

---

lavagem de dinheiro da chamada Operação “Lava Jato”, que implicaram o envolvimento de práticas ilícitas por parte de diversas empresas brasileiras, sobretudo as construtoras, na África e na América do Sul.

graves, essas contramarchas demonstraram que o *status* internacional reivindicado pelo Brasil não transcorreu de forma orgânica e de acordo com seus propósitos. Isso se deu, inclusive, com obstáculos impostos pelos países sul-americanos, cujos anseios e demandas o Brasil acreditava – ou queria acreditar – estar representando.

Para Marthine Chatin (2016), a ascensão do Brasil no sentido de tornar-se um ator de crescente influência global deveu-se à capacidade exitosa da autoprojeção brasileira como uma potência benevolente, em razão da eficiência em avançar seu *status* global por meio do poder brando (*soft power*), mecanismo que lhe garantiria exercer posições de liderança na ordem internacional. O emprego do poder brando decorreria, igualmente, em função de o Brasil carecer de um poder duro mais proeminente. De acordo com Celso Lafer (2007, p.76), o Brasil “não é um *monster country* assustador [...] porque não tem, nas palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro, um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política”. A inserção internacional do país, portanto, deveria estar assentada na mediação, na confiança, na compreensão do mundo, na capacidade de articular consensos e na vivência do país no sistema internacional (Op. Cit.).

Na retórica da projeção internacional do Brasil, percebe-se a pretensão reiterada de apresentar-se como um ator responsável e comprometido com a paz e o Direito Internacional, mas, concomitantemente, como um país insatisfeito com o encaminhamento de muitas questões da agenda internacional, sobretudo no que diz respeito à necessidade de garantir maior representatividade por parte dos países em desenvolvimento nas instâncias de governança global. Nesse sentido, o país posicionou-se como um mediador de conflitos, adepto da solução pacífica de controvérsias e do recurso à força como última opção, após esgotadas todas as outras vias político-diplomáticas. Defendeu, ao mesmo tempo, mecanismos mais justos para a inclusão de países em desenvolvimento na esfera de poder global, clamando por maior representatividade, legitimidade e efetividade das distintas instituições internacionais.

Esse exercício de poder brando decorreu, em grande medida, por dois principais fatores. Em primeiro lugar, a inegável constatação de que, quando comparado a grandes potências ou mesmo a outras potências em ascensão, as capacidades de “poder duro” do Brasil são deveras limitadas. Ao contrário dos demais países dos BRICS – com exceção a África do Sul – o país optou por não se servir de recursos de “poder duro” em sua atuação internacional, sobretudo após renunciar voluntariamente o desenvolvimento de armas nucleares²⁶ (SARAIVA, 2014). A

---

²⁶ Embora afirme a necessidade estratégica de desenvolver e dominar a tecnologia nuclear, a Diretriz nº 6 da Estratégia Nacional de Defesa estabelece que o Brasil tem compromisso — decorrente da Constituição Federal e da adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) — com o uso estritamente pacífico da

limitação de sua capacidade militar compeliu o Brasil, segundo Amorim (2016) a orientar seu “poder duro” por uma dupla estratégia de cooperação – no trato com os países sul-americanos – e de dissuasão – para desencorajar quaisquer ações hostis por parte de qualquer Estado ou grupo de Estados no mundo –.

Em segundo lugar, pelo fato de o Brasil, segundo Azambuja (2009, p. 5), “desfrutar de uma situação geopolítica confortável”, ou seja, por situar-se em uma região onde conflitos interestatais constituem desvios excepcionais, o país nunca se envolveu em ambientes de tensão e conflagrações armadas, limitando suas preocupações com questões estratégico-militares. Com efeito, o Brasil teve a incomum vantagem, para um país territorial, populacional e economicamente grande, de não enfrentar hostilidades mais graves de seus vizinhos, além de sua posição geoestratégica distante dos grandes centros de conflitos armados no mundo (CHATIN, 2016). Nesse contexto, o recurso à ameaça ou ao uso efetivo da força nas relações internacionais do Brasil ao longo de sua história revelou-se circunstancial ou mesmo inexistente, se considerarmos o passado recente.

2.2. O Brasil como Líder Regional: A Autopercepção Nacional de Liderança

Considerando esses fatores, pode-se inferir que a inserção do país se revelou diminuta para atuar na correlação de forças que o tabuleiro geopolítico mundial demandava, sem capacidade de influenciar substancialmente a ordem internacional. No entanto, na hierarquia de poder da América do Sul, o país demonstrou sua proeminência frente aos seus vizinhos, de maneira que se habilitou a determinar e organizar o espaço regional dentro dos limites impostos (ou autoimpostos). É justamente no cenário regional que o Brasil acreditou poder alcançar o papel de líder. Durante o governo Lula, segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p. 301), a relevância conferida à defesa da soberania nacional, a partir de uma conduta multilateralista, “pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional”. A liderança brasileira na região, portanto, poderia ser obtida “por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, assim como da continuidade da defesa de ‘temas universais’”.

---

energia nuclear, conforme estipulado no tripé do TNP: não proliferação, desarmamento e uso pacífico da energia nuclear. Além disso, a postura nuclear pacifista do Brasil está consolidada na ratificação do Tratado de Tlatelolco, de 1967, que proscree armas nucleares na América Latina e no Caribe, na adesão à ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), que declara o Atlântico Sul como zona livre de armas nucleares, e na participação do país no Grupo de Supridores Nucleares.

Essa postura representou uma das políticas de *aggiornamento* do governo Lula, em contraste com o governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Enquanto este estava assentado, segundo Cervo (2008, p. 56) em um “multilateralismo utópico”, aquele transitaria para o “realismo duro das relações internacionais”. De fato, a inserção internacional do Brasil no governo Fernando Henrique caracterizava-se por um perfil menos ativo, mais voltado aos países desenvolvidos e às questões econômico-comerciais, ainda no bojo do regionalismo aberto e das políticas neoliberais, ainda que uma dinâmica considerável tenha acompanhado as relações do Brasil na América do Sul²⁷. Nesse sentido, não foi anunciada nenhuma afirmação mais explícita e enfática da liderança brasileira na região. Segundo o chanceler do governo Cardoso, Luiz Felipe Lampreia (2003), “liderança é uma coisa que se pratica, não que se proclama. É uma ação continuada, consistente. O Brasil tem tudo para ter um papel de destaque. O que eu não reconheço é uma ruptura, uma modificação profunda”. Lampreia, portanto, não apenas corrobora nosso entendimento de que a política externa brasileira se consubstancia no ideal de continuidade, como também reafirma que, para o governo Cardoso, “o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país” (VIGEVANI; CEPALUNI. 2007, p.301).

A mudança de postura feita pelo governo Lula com a pretensão de exercer uma liderança na América do Sul de modo mais categórico, ainda que sem rupturas bruscas, sinalizou os ajustes realizados dentro do projeto mais amplo de alcançar maior relevância no perfil internacional do país, tanto no âmbito regional como no âmbito global. Esforços foram envidados para a redefinição da imagem do país pelos atores extrarregionais, de modo que fossem refletidas as características do Brasil no século XXI, quais sejam, de um país democrático, economicamente estável, com notável evolução dos indicadores sociais e na diminuição da pobreza. A reputação a ser conquistada poderia catapultar a *práxis* diplomática, geopolítica e geoestratégica do país, que se oferecia como mediador de conflitos internacionais e construtor de pontes entre Norte e Sul globais. A partir do apoio conferido por parceiros internacionais, o país lograria sacramentar o exercício da liderança regional, de modo a garantir

---

²⁷ No entendimento de Vizontini (2005), a política externa do governo de Fernando Henrique Cardoso pode ser dividida em duas fases. Na primeira, que coincide com o ápice do neoliberalismo e da globalização, enfatizava-se uma postura de inserção e adesão estrita ao sistema internacional por meio da abertura comercial do país. Na segunda, após as crises econômicas que acometeram muitos países em desenvolvimento – a exemplo do México, dos Tigres Asiáticos, da Rússia, do Brasil e da Argentina – e da instabilidade financeira após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e da adoção da “guerra ao terror” do governo George W. Bush, o governo adotou políticas mais críticas às assimetrias da globalização e iniciou um acercamento maior dos países sul-americanos e de outros países em desenvolvimento.

a estabilidade na região e obter consensos por parte dos vizinhos para sua ação no plano internacional (GRABENDORFF, 2010).

A América do Sul esteve historicamente no horizonte de projeção de influência internacional do Brasil. De acordo com Costa (2017), desde os pensadores militares do período clássico da geopolítica brasileira, o entorno regional era considerado um espaço de transbordamento do poder e da influência do país. Essa concepção também foi estruturada no pensamento diplomático brasileiro desde o período republicano, quando a diplomacia do Barão do Rio Branco afirmava a necessidade de construir uma liderança brasileira na América do Sul (BURNS, 1966). Com efeito, Cervo (2008, p. 38) identifica a histórica “cordialidade oficial no trato com os vizinhos” como um dos elementos da identidade nacional, de modo que a relação com os países sul-americanos é crucial para a condução da inserção internacional do Brasil. Por conseguinte, segundo o autor, se o país é governado por monarquistas ou republicanos, por democratas ou militares, por nacionalistas ou liberais, o discurso e a prática da cordialidade oficial mantêm-se como tônica da ação brasileira na América do Sul.

A intensidade conferida à vizinhança brasileira, por óbvio, sofreu discontinuidades ao longo do século. Períodos de tensões geopolíticas suscitaram certa elasticidade para o conceito de cordialidade oficial, sobretudo durante os governos militares. Contudo, nas últimas décadas, a visão regional do Brasil vem passando por um momento de transição, sendo direcionados esforços em prol de uma nova abordagem para a América do Sul:

A partir dos anos oitenta, entretanto, e principalmente nos últimos quinze anos, as concepções e as políticas brasileiras com relação à América do Sul transitaram de um quadro político estratégico claramente centrado em exercícios de hegemonia e na competição com países vizinhos (especialmente Argentina) para outro que tende a expressar cada vez mais concepções e práticas tendentes à cooperação regional. Em suma, mudança de peso que expressa passagem de quadros dominados por rivalidades e potenciais conflitos em busca de hegemonia regional, para a situação atual na qual predomina um franco e acelerado processo de integração nos campos da economia, da política, da infraestrutura e até mesmo da segurança e defesa (COSTA, 2017, p. 5).

A partir do início do século XXI, o alcance da presença brasileira na América do Sul atingiu uma dimensão considerável em termos de comércio e investimentos e pelo estímulo aos encontros setoriais e governamentais entre os países da região. A maior disposição para lidar com os vizinhos permitiu ao Brasil a abertura de novos canais de negociação e cooperação. Para Fonseca Jr. (2011), a existência de conflitos foi mitigada pela existência de relações concretas e da institucionalidade recém-criada, que permitiram fortalecer e aprofundar as relações entre os países sul-americanos. O Brasil redefiniu algumas posturas para conferir novos contornos às

iniciativas de integração regional, que deixaram de focar o aspecto comercial em benefício do aspecto geopolítico (ALBUQUERQUE, 2013). No governo Lula, esse processo intensificou-se para o alargamento da integração regional – como indica a criação da Unasul, do Conselho de Defesa Sul-Americano e dos projetos de infraestrutura na região – e das relações bilaterais e multilaterais com os vizinhos.

Ao estudar o funcionamento de um espaço como área política, Hartshorne (1950) entende que cada Estado-área no mundo estaria em uma situação estratégica com outros Estados. Esta situação estratégica, apesar de ser parcialmente criada por suas próprias ações e políticas, seria, em geral, determinada por esses outros Estados. Dessa maneira, o autor afirma que “as relações estratégicas de um Estado [...] deve ser ajustada para a situação estratégica particular na qual se encontra a qualquer tempo” (p. 126, tradução nossa)²⁸. No entendimento do autor, as funções externas de um Estado-área envolvem um complexo entrelaçamento de relações políticas, econômicas, territoriais e estratégicas com outros Estados-área, que contribuem para a compreensão das diferenças de poder, produção e caráter interno de cada um deles. As contribuições de Hartshorne, nesse sentido, fornecem ferramentas úteis para a análise das relações recíprocas dos Estados em seu entorno regional.

Considerando a situação estratégica brasileira, Cervo (2008, p. 200), entende igualmente que “as relações de um país com a vizinhança condicionam as possibilidades do desenvolvimento, acelerando-o quando incorporam em seus cálculos estratégicos vantagens comparativas intangíveis que dão impulso criador às capacidades de poder”. Assim sendo, o impulso aos processos de integração regional teria como resultado a promoção das capacidades de poder de um Estado, ao mesmo tempo em que favorece – e maior ou menor medida – as capacidades de poder de outros Estados e do próprio agrupamento criado. Nesse sentido, ainda segundo Cervo, quando o Brasil decide, por exemplo, valer-se do mercado dos países sul-americanos para expandir suas exportações de manufaturados e a internacionalização de suas empresas, o país está “gerenciando suas capacidades de poder”, da mesma maneira em que o faz quando busca formar uma coalizão para lidar com a hegemonia hemisférica dos EUA.

O ativismo brasileiro desde o limiar do novo século foi direcionado, particularmente, para uma nova abordagem com relação aos vizinhos, por meio da qual o Brasil poderia consolidar e expandir suas capacidades de poder. O engajamento multilateral, em distintas

---

²⁸ A análise de Richard Hartshorne sobre o estado-área e sua situação estratégica voltava-se especificamente para o caso da unificação alemã de 1871, que mudou sobremaneira o mapa geopolítico da Europa e as relações de poder no final do século XIX e início do século XX. A ascensão da Alemanha como nova potência europeia e global forçou os países europeus a redefinirem as relações estratégicas entre si, resultando na formação de alianças que levaria, por sua vez, à eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

organizações internacional, que resultou em uma projeção global mais pronunciada, permitiu, de certa maneira, a busca pelo fortalecimento de sua posição na América do Sul. Caballero Santos (2011) sublinhou dois objetivos brasileiros na região que corroboram esse entendimento. O primeiro objetivo consistiu na consolidação das relações regionais de tal forma que o desenvolvimento brasileiro somente poderia se consolidar em um ambiente regional em que os países compartilhassem visões semelhantes, como a democracia e o crescimento econômico. O segundo objetivo remete ao rearranjo da ordem geopolítica regional, em que a influência do México, ator extrarregional, fosse alijada da órbita brasileira, evitando a confrontação por um potencial rival de semelhante dimensão geopolítica. Este teria sido um dos motivos pelo qual a diplomacia brasileira evitaria o termo “América Latina” e evidenciaria a “América do Sul”.

A consolidação conceitual de América do Sul e o impulsionamento conferido às instituições regional na região permitem inferir dois entendimentos que, de certa maneira, são conflitantes. Por um lado, a América do Sul apresentou-se como dimensão incontestável do horizonte estratégico brasileiro, conforme depreendemos dos estudos históricos de geopolítica e política externa brasileira, sendo fundamental o exercício da influência brasileira na América do Sul como elemento-chave para a capacidade de negociação do país com potências globais e regionais. Por outro lado, a afirmação do princípio de autonomia da inserção internacional brasileira indicava a tentativa de evitar qualquer adesão à supranacionalidade nos blocos regionais que viessem a cercear o espaço de manobra do país (SPEKTOR, 2014). A estratégia geopolítica do país, por conseguinte, passou pela defesa tenaz de seu interesse nacional e de sua soberania, mesmo que em detrimento dos anseios e necessidades dos países vizinhos.

Por esta razão, a estratégia de conjugar suas ações no espaço regional com uma inserção mais ativa no cenário internacional foi percebida por muitos autores como uma tática ambígua, pois as ações do Brasil em ambos os cenários mostrar-se-iam sobrepostas e, algumas vezes, excludentes. Lechini e Giaccaglia (2010), por exemplo, assinalam que a postura oficial do país sofre mudanças evidentes dependendo do cenário em que se insere. Por um lado, na esfera internacional, o Brasil admite exercer um papel de liderança quando trata de temas inerentes ao seu interesse nacional durante encontros e cúpulas intergovernamentais com potências regionais e globais, nos quais ambiciona refletir uma imagem de líder da América do Sul com vistas a obter dividendos políticos e econômicos, ao alçar-se como Estado de envergadura comparável a seus pares no centro de poder mundial. Por outro lado, na esfera regional, o país envereda pela negação do exercício da liderança regional, procurando posicionar-se no mesmo patamar dos vizinhos sul-americanos. Nesse caso, a satisfação do interesse nacional é colocada como intrínseca à solução dos problemas comuns aos países da região, aludindo a uma

estratégia de cooperação e concertação, em que o Brasil se apresenta como apenas mais um parceiro. Assim, de acordo com as autoras (2010, p. 69, tradução nossa), “os paradoxos no comportamento do Brasil fazem-se patentes em variados discursos oficiais, nos quais as locuções empregadas vão se modificando em função dos ouvintes”.

Nessa mesma linha, Salgado-Espinoza (2017) acredita que a política brasileira na América do Sul foi bastante cuidadosa no sentido de evitar práticas associadas à hegemonia tradicional, recorrendo, portanto, a uma política multilateral no seio das instituições regionais. Como exemplo, o autor menciona a oportunidade conferida a Estados de menor poder relativo na geopolítica regional, como Equador e Uruguai, para liderarem o processo de integração regional quando se tornam presidentes temporários da Unasul ou do Mercosul. O objetivo brasileiro, nesse caso, residiria em reverter as desconfianças dos vizinhos quanto a uma política de hegemonia regional que impõe desígnios geopolíticos egoístas para uma participação mais cooperativa com esses países.

Enquanto o discurso oficial brasileiro sinalizou para a compatibilidade e a indispensabilidade da ação destacada do país no cenário internacional com o estreito relacionamento com o entorno imediato sul-americano (BRASIL, 2008), muitos autores perceberam a questão de maneira distinta. Deciancio (2016), por exemplo, afirmou que a projeção do protagonismo brasileiro na esfera internacional parecia ter servido para contrabalançar os custos de uma liderança regional fraca e oscilante, bem como do parco reconhecimento deste papel pelos países vizinhos. De forma análoga, Gratiús e Saraiva (2013) argumentaram que, quando examinado o peso conferido às projeções global e regional pelo Brasil, a projeção global teria preferência sobre a regional. Em realidade, consoante as autoras, a atuação brasileira na América do Sul teria aberto o caminho para uma ambição mais vasta de construir uma liderança entre os países do Sul global para atuar nos fóruns internacionais de decisão e negociação.

Estudos de diferentes matizes apresentam conclusões desencontradas sobre a pretensão brasileira de alçar-se à posição de liderança geopolítica no centro do poder regional sul-americano. Para Sombra Saraiva (2011, p. 14), o Brasil “[...] é líder na América do Sul não por mandato divino dos reis, mas por capacidade de construir nacionalismo cooperativo e não confrontacional na região”. No mesmo sentido, Almeida (2007, p. 2, tradução nossa) assevera que os líderes políticos e militares brasileiros “sempre estiveram cientes da posição naturalmente excepcional do Brasil na região”. Contrariamente, Fonseca Jr. (2011) e Hirst (2014) entendem que o Brasil não apenas esforçou-se para impedir que fosse atrelado ao exercício de liderança, como também evitou evocar a representação de seus vizinhos nas

instituições internacionais, em uma postura de prudência em razão da resistência e hostilidades que poderia gerar em uma região tão diversa. Esse distanciamento implicaria igualmente a falta de interesse do país em atribuir a si os deveres e responsabilidades afeitos a um líder regional. Em uma posição intermediária, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 301) pontuam que o governo Lula não colocou de modo explícito a questão da liderança regional no debate político, de modo que essa manifestação teria sido “apenas declarações sem consequências práticas imediatas”.

A análise do discurso oficial brasileiro no governo Lula, em particular a retórica do próprio presidente e de seu chanceler, Celso Amorim, permite inferir que a autopercepção da liderança regional do país exteriorizou-se em diversos momentos, mas nem sempre com a mesma coerência. É possível perceber uma mudança nas manifestações quanto ao tema ao longo do mandato do presidente Lula. Ainda no início do governo, a oscilação do discurso de Amorim foi evidenciada pelo embaixador Luís Augusto Souto Maior (2003, p. 14):

“Em vez de negar a intenção de exercer qualquer forma de liderança na região, o atual governo parece considerá-la algo natural. Em sua já citada entrevista de meados de dezembro de 2002 à Gazeta Mercantil, nosso Chanceler, então ainda não empossado, considerou que “liderança não é objetivo em si, mas decorrência de certas posições. Ela se exerce mais por inspiração do que por comando”. Pouco mais de um mês depois, falando ao mesmo jornal, porém já como Ministro, ele novamente mencionou o tema, assinalando que a imprensa frequentemente se refere a que “o Brasil sempre tomou cuidado de evitar a questão de liderança. Liderança não se impõe. Mas que há um anseio por liderança no mundo, isso há. E o Presidente Lula corresponde um pouco a uma imagem de algo que está faltando”. Era a assunção ostensiva de um papel de líder que a nossa diplomacia tradicionalmente procurara manter ausente de seu discurso para não ferir suscetibilidades de nossos vizinhos”.

No mesmo ano, em discurso proferido na cerimônia de transmissão de cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores, o Ministro Amorim (2003) ressaltou:

“Às vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes, como você sublinhou, de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de defesa dos direitos humanos e do meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. E seria, certamente, um erro, uma timidez injustificada”.

Abordagem análoga teve o presidente Lula (2003), quando, no limiar do seu governo, enalteceu a disposição brasileira de liderar a América do Sul com base em uma suposta aspiração dos vizinhos regionais:

“É impressionante como todos esses países quase que estão a exigir que o Brasil lidere a América do Sul, porque eles têm uma relação de respeito com o Brasil, porque têm dimensão da grandeza e do potencial econômico do Brasil. E é exatamente pelo fato de o Brasil ser a maior economia do nosso continente, a maior extensão territorial do nosso continente, a maior população do nosso continente e, possivelmente, um país que tenha uma dimensão maior do ponto de vista intelectual e cultural, que tenha mais universidades, é que o Brasil teria que ser generoso, é que o Brasil deveria efetivamente assumir, não o papel daquele país líder que tenta transformar os outros em subservientes, mas o Brasil deveria ser um parceiro, aquele que defende os

interesses da América do Sul, aquele que elabora projetos junto com os países da América do Sul, aquele que pensa na integração da América do Sul e aquele que pensa no desenvolvimento da América do Sul”.

O discurso sobre a reivindicação do exercício da liderança regional foi arrefecendo no curso do governo Lula. De acordo com Siguienoli Miyamoto (2011, p. 124), “muitas vezes vigorosamente defendida em discursos presidenciais, essa terminologia aos poucos foi sendo excluída do vocabulário brasileiro, motivada pela forte reação dos vizinhos, contrariados com a pretensão do Palácio do Planalto”. Para Almeida (2007), isso se deveu à frustração brasileira de ver materializadas as sinalizações de generosidade em prol dos países sul-americanos, como financiamentos pelos BNDES, o equilíbrio do fluxo comercial e a contribuição para resolver as assimetrias entre os países. De fato, foram escasseando, mesmo quando realizada de forma indireta, a retórica do papel de líder regional no âmbito oficial. Em análise sobre a política externa nos oito anos de governo Lula, publicado no derradeiro ano do mandato do então presidente, Celso Amorim (2010) omite a questão da liderança regional por parte do Brasil. Apenas cita episódios pontuais em que o país teve de assumir a função de líder na América do Sul, como na crise venezuelana de 2002 e na questão das assimetrias econômicas no Mercosul.

Na literatura especializada – seja na Geografia Política, nas Relações Internacionais ou nas Ciências Políticas –, o papel de líder regional por parte do Brasil é bastante discutido. Ainda que não haja controvérsias de maior magnitude no que se refere à elevação do status internacional do país, alçado a poder regional (SARAIVA, 2014), poder intermediário e potência regional (SOARES DE LIMA, HIRST, 2006) e potência emergente (VIZENTINI, 2005), a divergência é a tônica nas discussões a respeito do exercício da liderança na América do Sul. Existem desde concepções que definem o Brasil como líder regional *tout court*, até considerações de que o país seria incapaz ou reticente para liderar a região. A maioria das análises, contudo, tende a sublinhar uma posição intermediária, em que o Brasil de fato tem pretensões de atingir o status de líder regional, mas encontra obstáculos para tal.

Dentre as denominações observadas em estudos realizados no período posterior aos oito anos de governo Lula, é possível encontrar desde as mais assertivas até as mais contestadoras. No primeiro caso, figuram as análises Sombra Saraiva (2011) e de Chin e Diaz (2016), que alçam o Brasil a um papel consolidado de líder regional. No segundo, encontra-se o entendimento de Malamud (2011), que proclama o Brasil como um “líder sem seguidores”. A maior parte das análises, no entanto, apresenta uma posição mais moderada, em que indica a reivindicação da liderança regional (FLEMES, WOJCZEWSKI, 2010) e a busca da aceitação da liderança regional (GRABENDORFF, 2010).

Ainda há autores que, conquanto descartem o exercício de uma liderança regional abrangente e definitiva, visualizam ocasiões e oportunidades em que este papel pode ser empreendido pelo Brasil. Nesse domínio, encontram-se as análises de Onuki e Mourón (2015), que evidenciam uma liderança situacional e instrumental por parte do país, de Deciancio (2016), que se refere a uma liderança mediante representação, e de Tokatlian (2010), que indica uma liderança colaborativa e distributiva. Finalmente, apresentam-se avaliações mais propensas a considerar o Brasil um líder regional incipiente (VIEIRA, ALDEN, 2011); líder regional questionado (PINHEIRO, GAIO, 2016); líder pouco convincente (KINGAH, QUILICONI, 2016); que desempenha uma liderança não consensual (ALMEIDA, 2007) ou uma liderança regional frágil (ALBUQUERQUE, 2013).

A vertente mais peremptória quanto à edificação do papel de líder e *paymaster* do Brasil na região enaltece os esforços feitos pelo país na provisão de bens públicos regionais como sinal de progresso nessa direção. Deciancio (2016, p. 60, tradução nossa) afirma que o país, “sem negligenciar a região e os interesses brasileiros em sua área de influência mais próxima, conseguiu ganhar a aceitação dos vizinhos e tornou-se um representante de seus interesses em instituições globais”. A autora credits esse fato à “liderança mediante representação” empreendida pelo Brasil em diferentes fóruns internacionais, plataformas em que o país pôde levar ao mundo a voz e a representação da agenda regional sul-americana. Ademais, a vontade de liderar a criação de instituições regionais e a o papel de pacificador regional teriam contribuído para que “o governo Lula fosse capaz de levar a liderança brasileira a outro nível”.

Argumentos adicionais levantados por essa vertente incluem provisões em temas econômicos, como os investimentos financiados pelo BNDES nos países da região e os projetos de cooperação para o desenvolvimento. O Brasil representaria, portanto, um país-modelo na região, em razão de sua estabilidade democrática, crescimento econômico, distribuição de renda, redução da pobreza, receptação de investimentos financeiros e tecnológicos, da internacionalização das empresas brasileiras e de sua capacidade de explorar com êxito seus recursos naturais e energéticos, atributos que o qualificariam como país ascendente na correlação de forças regional e global. Apesar de não significar que o Brasil não tenha encontrada obstáculos no período ou que os vizinhos não tenham questionado e desafiado a influência regional brasileira, seria errôneo negar que o Brasil teria feito contribuições relevantes para repensar e remodelar a governança global e regional no governo Lula e início do governo Rousseff (CHIN, DIAZ, 2016).

Outros elementos levantados pelas correntes pró-liderança incluem as políticas brasileiras em relação às instituições sul-americanas, como a consolidação do Mercosul e a

conformação da Unasul, além dos recursos financeiros direcionados aos projetos de infraestrutura regional no âmbito da IIRSA, por meio do BNDES, e do compromisso financeiro para a redução das assimetrias econômicas no Mercosul, materializado no FOCEM. Ambas as iniciativas teriam sido contempladas devido à solidez macroeconômica do Brasil até o final de 2012, que possibilitou a provisão de bens públicos, o que teria culminado na liderança brasileira na região. Esta liderança, portanto, esteve consubstanciada em políticas colaborativas e distributivas, por meio das quais o Brasil teria demonstrado grande predisposição para pagar os custos do desenvolvimento regional, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico dos países sul-americanos, para a governança regional e, em última instância, para a estabilidade da América do Sul (TOKATLIAN, 2010).

Na contramão da corrente mais otimista quanto ao exercício da liderança brasileira, a maioria das análises sustenta que, apesar de os países sul-americanos aceitarem a ajuda econômica e financeira e abrirem seus mercados para os investimentos e as empresas brasileiras, isso não significaria um “passaporte para o Brasil atuar em seu nome fora da região” (KINGAH, QUILICONI, 2016 p. 83). Tampouco demonstra que essas iniciativas tenham sido isentas de interesses, pois beneficiaram abertamente os investimentos brasileiros e sua projeção política na região (SPEKTOR, 2010). A presença econômica crescente do Brasil na América do Sul, por conseguinte, robustece a ideia de que o país pode ser considerado um Estado predominante regionalmente, mas não um Estado dominante na região (BURNS, 2008).

Albuquerque (2013, p. 270) reforça essa avaliação ao ressaltar que o Brasil, ao adotar simultaneamente a agenda regional e o objetivo de construir de um polo de poder alternativo às grandes potências ocidentais, por meio das relações Sul-Sul, não conseguiu “evitar a colisão entre os objetivos das duas agendas, uma de natureza mais geoeconômica e outra de caráter mais geopolítico”. O ativismo regional do Brasil, antes concebido como uma consequência natural de seu objetivo maior de obter protagonismo na esfera global, diante da reticência por parte dos vizinhos sul-americanos, foi forçado a enveredar para o delineamento de uma política estratégica que mostrasse cuidado para evitar atitudes de resistência e hostilidade (GRABENDORFF, 2010).

A percepção subjacente a grande parte das análises consultadas revela que a projeção internacional do Brasil e sua pretensão em exercer a liderança regional não foram consideradas benéficas para a região sul-americana como um todo, mas se tratou basicamente de um mecanismo para que o país pudesse alcançar objetivos individuais. Assim, a estratégia adotada representa menos uma abordagem de cooperação e solidariedade para com os vizinhos do que a busca por aumentar seu poder nacional e sua influência internacional. A retórica brasileira de

beneficiar os interesses nacionais dos países sul-americanos, de articular posições e políticas conjuntas e de alçar a América do Sul como um polo de poder regional não foi percebida como uma postura altruísta e isenta de condicionalidades e interesses por parte dos vizinhos brasileiros. Nesse sentido, o Brasil se depara com limitações de monta para exercer e ampliar seu poder na esfera regional e internacional.

Estas limitações estão relacionadas a questões de diferente ordem. Se por um lado avalia-se que o Brasil não demonstra interesse em assumir as responsabilidades e os deveres inerentes ao exercício da liderança regional (HIRST, 2014) e que o país não desejaria assumir os custos econômicos para tal (BERNAL-MEZA, 2008), por outro lado questiona-se a falta de capacidade brasileira como explicação mais plausível (FLEMES, 2009). Considera-se também a existência de uma atitude de rejeição por parte dos países sul-americanos em aceitar o Brasil como líder sul-americano como a maior resistência para a ambição brasileira de tornar-se protagonista na região (LIMA, HIRST, 2006; MALAMUD, 2011; SANTOS, 2011; VARAS, 2008). Essa percepção é endossada pela constatação de outros rivais geopolíticos na região e no relativo déficit de recursos brasileiros para fazer face à ascensão de outros atores regionais e a resistência dos países sul-americanos em permitir que o Brasil se pronuncie em nome da região nas diversas instâncias internacionais, por motivos de ordem histórica e geopolítica. Quanto a essa questão, Spektor (2010, p. 20) adiciona que:

“Na década de 1970, havia temor do “subimperialismo brasileiro”. Hoje, há interpretações sobre a suposta “hegemonia consensual” que o país estaria buscando em face dos vizinhos. A literatura recente tem enfatizado principalmente a incapacidade do país de institucionalizar sua presença regional e amarrar-se a regras comuns, apelando, sempre que necessário, ao distanciamento unilateral. Nesta leitura, ao mesmo tempo em que o Brasil seria o principal promotor da institucionalização regional, seria também sua principal fonte de fraqueza”.

Considera-se ainda que o audacioso ativismo regional brasileiro pode ter gerado efeitos paradoxais, ao levar a reações inesperadas por parte dos vizinhos, os quais se viram afrontados ou receosos com a ampliação da influência brasileira na América do Sul. Almeida (2007, p. 4) admite que o “peso excessivo” do Brasil no Mercosul pode ter influenciado a decisão dos demais países de apoiar a adesão da Venezuela ao bloco, de modo a contrabalançar a influência brasileira. Outrossim, Ventura, Onuki e Medeiro (2012) demonstram que, em média, apenas 50% das regras do Mercosul são ratificadas e incorporadas por seus respectivos países, uma sinalização da incapacidade brasileira de persuadir seus parceiros do agrupamento e de dotá-lo de um arcabouço institucional mais sólido.

Isso significa, portanto, que um país avaliado como uma potência regional não necessariamente equivale à posição de líder no mesmo espaço geográfico. Hirst (2014, p. 18)

pondera que idealmente “procura-se não confundir posições líderes, graças a atributos econômicos ou militar-estratégicos, que destacam estes países no contexto geopolítico em que estão inseridos, com a construção de um projeto de poder regional”. Com efeito, uma liderança regional não pode ser avaliada apenas pela capacidade econômica e tecnológica ou pelo êxito de instituir seus interesses a outros Estados, mas pelo reconhecimento por parte de seus pares a respeito do exercício do papel de líder, mediador de controvérsias e provisor de bens públicos regionais (GRABENDORFF, 2010).

Albuquerque (2013, pp. 270-271) observa uma inversão de valores entre meios e fins atribuídos pelo Brasil em sua busca pela liderança, no sentido de que a liderança consiste em “um recurso de poder para atingir objetivos de política externa, e não um objetivo em si mesmo”. Quando Nye Jr. (2008) descreve a liderança como uma relação social composta por três componentes – líderes, seguidores e os contextos nos quais eles interagem –, é possível inferir que o contexto geopolítico altera as possibilidades de um Estado em sua busca por alcançar a condição de líder. Certamente, conforme Pinheiro e Gaio (2016, p. 69), liderança e poder não são características estáticas, ao contrário, consistem em “categorias relacional e historicamente contingentes e, portanto, estão não apenas associadas às próprias capacidades e comportamentos de um país, mas também às capacidades e comportamentos de outros países”. Por esse motivo, o exercício da liderança regional – e mesmo a pretensão de exercê-la – está em constante renovação, com diferentes disputas entre líderes em queda e em ascensão.

Questões de ordem interna apresentam igualmente cerceamentos à materialização da liderança brasileira. A suposição de que a elite brasileira tem como objetivo projetar o país como ator relevante na configuração do sistema internacional estaria desvinculada do papel que o país deveria cumprir no âmbito regional. Percebeu-se certa desilusão com a integração regional no âmbito do Mercosul, pois além de não ter fortalecido a posição do país nas instâncias internacionais, considerou-se que o próprio bloco teria limitado as ações internacionais brasileiras, ou seja, a adesão ao bloco seria contrária ao “universalismo” da política externa brasileira (VIGEVANI, RAMANZINI, 2010). O equívoco desse pensamento reside na incapacidade desta elite de perceber que as potências emergentes somente atingirão seus objetivos de liderar outros Estados se aceitarem subordinar seus interesses em prol de um denominador comum, alinhados aos interesses daqueles que pretendem liderar, “comportando-se como o primeiro entre os demais” (SCHIRM, 2010, p. 216).

Pode-se citar como obstáculo adicional ao desejo brasileiro de tornar-se líder regional a interferência – direta ou indireta – de atores extrarregionais que participam tanto histórica quanto recentemente da ordem geopolítica sul-americana na correlação de forças regional. A

existência de competidores e adversários na contenda pela hegemonia da América do Sul, sobretudo dos Estados Unidos e da China, impõe limitações significativas para o Brasil e para outros rivais regionais exercerem maior protagonismo, conforme será tratado no capítulo 3.

Tampouco se pode olvidar as adversidades intrínsecas à capacidade de poder econômico brasileiro. Durante o governo Lula, a economia brasileira passava por um momento alvissareiro de estabilidade e crescimento, o que levou muitos a creditarem a projeção internacional do país ao peso de sua economia (Mapa 1). Quando se discutia que a distribuição de poder na ordem política internacional deveria derivar não apenas da capacidade política e estratégico-militar dos países, mas também de sua economia, preconizava-se o crescimento da economia brasileira como motor de suas aspirações geopolíticas regionais e globais. De fato, a conjuntura doméstica e internacional favorável à economia brasileira permitiu ao país contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos vizinhos, ao promover bens públicos regionais, o que foi percebido como uma atitude em prol da estabilidade e da governança regional.

MAPA 1: AMÉRICA DO SUL – PIB (2012)
(em bilhões de dólares)

No entanto, a sustentabilidade da capacidade brasileira de liderar a América do Sul passou a ser questionada a partir das crises econômicas e financeiras que atingiram países desenvolvidos e países em desenvolvimento em 2008 e em 2012 (CHIN, DIAZ, 2016). O modelo econômico brasileiro, adotado desde o início da década de 1990, tende a priorizar a dependência da exportação de *commodities*, com danos sensíveis à industrialização e à autonomia econômica do país, cuja vulnerabilidade foi evidenciada pelas crises globais²⁹. Tendo em consideração que a participação brasileira na economia mundial, sobretudo no que se refere ao comércio, investimentos e serviços, ainda está distante das economias das grandes potências globais, a estagnação econômica e instabilidade político-institucional vivenciadas pelo Brasil no primeiro lustro da década de 2010 representam um desafio significativo para seu projeto de poder regional (SALGADO-ESPINOZA, 2017), e incidem em especial sobre as incipientes instituições regionais, a exemplo da Unasul. Grätius e Saraiva (2013, p. 10, tradução nossa) adicionam que o engajamento proativo do governo Lula em benefício da cooperação regional em um contexto de crescimento econômico foi substituído, no governo Dilma Rousseff (2010-2015) por uma estratégia que combinava “a preservação dos interesses nacionais e a adoção de uma liderança cautelosa em um cenário econômico menos favorável”.

Por fim, as atribuições com que o Brasil se deparou em relação às exigências e reivindicações dos países de menor poder relativo na América do Sul por gestos mais concretos de liderança demandavam uma gestão equilibrada e resoluta para garantir a estabilidade e evitar o escalonamento de conflitos na região. Quando situações delicadas emergiram a partir das exigências por parte do Paraguai, Bolívia e Equador para obterem maiores dividendos econômicos em conjunturas bilaterais específicas com o Brasil, o país logrou solucionar questões bilaterais que atingiam diretamente seus interesses econômicos, ao adotar uma posição mais cautelosa e evitar confrontações, por meio de concessões econômicas que preservaram as relações interestatais.

No caso do Paraguai, o país demandava uma renegociação do contrato energético envolvendo a usina hidrelétrica de Itaipu, aumentando o preço da energia vendida ao Brasil diante da crescente demanda energética e da prosperidade da economia brasileira. A Bolívia,

---

²⁹ A maioria dos analistas econômicos brasileiros creditam o crescimento da economia brasileira de 2004 a 2010 ao boom das exportações de *commodities*. Para Bresser-Pereira (2014), o país continua na rota de reprimarização da economia, da desindustrialização e da quase-estagnação que caracterizam a economia brasileira desde a década de 1980. Para o autor, ocorre no país uma transferência de mão-de-obra para os setores agrícolas, mineradoras, agroindustriais e indústria de baixo valor agregado, devido a políticas de apreciação da taxa de câmbio que impedem o crescimento dos setores de maior valor agregado. A especialização em bens intensivos em recursos naturais e na produção de *commodities* com baixa elasticidade-renda conduz a economia brasileira à desindustrialização e, como resultado, retarda o desenvolvimento econômico.

por sua vez, decretou a nacionalização de seus hidrocarbonetos – gás e petróleo – em 2006, que envolveu a transferência de empresas privadas para o Estado boliviano e a renegociação de contratos com empresas estrangeiras que decidiram continuar no país. No caso brasileiro, a nacionalização passou a impedir que a Petrobrás pudesse comercializar e exportar petróleo cru reconstituído e gasolinas brancas, atividades transferidas e exercidas tão-somente pela estatal boliviana YPFB, além de ter aumentado os impostos sobre a produção. O Brasil reviu os contratos firmados e fechou acordo para vender as duas refinarias da Petrobrás na Bolívia, controlando a situação³⁰. Finalmente, o Equador negou-se a pagar uma dívida contraída com o BNDES em função de irregularidades na construção da hidrelétrica de San Francisco, a cargo da construtora brasileira Odebrecht, cujos bens foram embargados, com exigências de indenização pela empresa³¹. Além de tentar mostrar compreensão diante da fragilidade econômica desses países, o Brasil teve de dissipar a percepção de que buscava uma liderança hegemônica apenas focada em seus próprios interesses. O pragmatismo levou ao encaminhamento dos problemas e permitiu desanuviar as tensões advindas das suspeitas e receios da política regional brasileira no restante da América do Sul.

A estratégia internacional do Brasil refletiu sua busca predominante pela satisfação do interesse nacional e pelo aumento do poder nacional. Esses esforços de longo prazo para redefinir a ordem regional e global paulatinamente ambicionaram o crescimento da influência internacional do país de modo a contemplar seu desejo de ocupar espaço mais alargados nas esferas de poder global. Para tanto, o país perseguiu o objetivo de construir sua própria esfera de influência. Contudo, as limitações impostas para um país de médio protagonismo geopolítico na correlação de forças internacional implicaram uma atitude de negligência do poder militar e dedicação primordial à cooperação econômica e à concertação política, de modo a atrair os demais países sul-americanos para sua órbita de influência, em um espaço geográfico caracterizado pelas assimetrias e dependências econômicas. Nesse sentido, “ao minimizar a busca pelo poder no momento atual, o Brasil pretendeu lançar as bases para uma aposta exitosa no poder mais adiante” (WEYLAND, 2016, p. 166, tradução nossa). Por essa razão, a abordagem do Brasil no tocante às relações com seus vizinhos esteve consubstanciada na busca

---

³⁰ A questão boliviana colocou o governo brasileiro em uma situação de incomum apreensão no cenário doméstico, uma vez que houve pressão doméstica para que o Brasil deixasse de lado a solução pacífica e diplomática e exercesse seu “poder duro” contra a Bolívia, com ameaças mais incisivas no intuito de defender seus interesses. A capacidade de negociação do Brasil, contudo, prevaleceu e evitou maiores inquietações, a partir de uma saída pacífica e negociada desse imbróglie econômico e político.

³¹ Segundo o Ministério de Relações Exteriores (MRE), o Equador pagou a dívida referente ao empréstimo concedido pelo BNDES para a construção da hidrelétrica de San Francisco em dezembro de 2008, cujo valor atingiu US\$ 242,9 milhões.

por ganhos político e no aumento relativo de poder, com base em retóricas e práticas isentas de confrontações e imposições de condicionalidades, ao invocar o compromisso de obter benefícios mútuos por meio de mecanismos bilaterais e multilaterais de cooperação.

Os países sul-americanos, cientes da desproporção da capacidade de poder geopolítico existente em benefício do Brasil, mostraram-se cautelosos e suspeitosos da expansão da influência brasileira na região, a despeito da dependência econômico-comercial e da ausência de atributos para fazer frente ao peso do país. A percepção de que os frutos da cooperação e dos ganhos políticos e econômicos, em especial decorrentes do multilateralismo regional na Unasul e no Mercosul, eram realizados de forma assimétrica na América do Sul traduziram-se em sentimentos de desconfiança e relutância, frustrando o desejo brasileiro de alçar-se ao status de líder regional com vistas a robustecer sua posição de barganha e sua imagem de Estado forte e admirado nas instâncias de poder global. Diante dessa situação, os países considerados potências médias na região – Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela – tentaram exercer posições distintas para contrabalançar o poder brasileiro e gerar dinâmicas que lhes fossem favoráveis no panorama geopolítico sul-americano do novo século, em clara resistência ao projeto de poder brasileiro, objeto de análise do capítulo 4.

CAPÍTULO 3: ENTENDENDO O REGIONALISMO SUL-AMERICANO

3.1. Região, Regionalização e Regionalismo na América do Sul

Conquanto seja dotada de recursos estratégicos expressivos, a América do Sul padece de renitentes problemas sociais que imperam por toda a região, a exemplo da desigualdade socioeconômica, da miséria e do analfabetismo. No espectro político, persistem a fragilidade das instituições, a fragmentação por vezes inconciliável de arranjos políticos e a debilidade do ambiente democrático, além das assimetrias econômicas agudizadas pelas frequentes crises econômicas e financeiras em âmbito nacional ou global.

No entanto, os países sul-americanos dispõem, ao mesmo tempo, de maior autonomia e flexibilidade em sua inserção internacional, que lhes permitem diversificar suas relações internacionais e fazer face às problemáticas domésticas e externas de maneira mais assertiva e resoluta, contando com novos e adequados mecanismos para reduzir sua vulnerabilidade diante das complexidades do mundo globalizado. Dentre esses mecanismos, a integração regional consiste em um dos mais notáveis e apreciados instrumentos para o alcance de desígnios políticos, econômicos, culturais e sociais dos Estados nacionais, ao proporcionar benefícios como a manutenção da paz e da estabilidade da região, o fortalecimento da inserção internacional dos países e a melhoria do bem-estar socioeconômico de sua população.

Discussões e estudos sobre integração regional e regionalismo na América do Sul começaram a tomar forma em meados do século XX. A necessidade de cooperação entre os países da região, diante do cenário internacional marcado pela Guerra Fria e pela realidade congelada pelo conflito ideológico da bipolaridade mundial, fazia-se imperiosa para o encaminhamento de questões políticas, econômicas e sociais. A adoção de uma abordagem mais voltada ao multilateralismo surgia como alternativa alvissareira para Estados em vias de desenvolvimento.

O estímulo que despontava da Segunda Guerra Mundial para enfrentar medidas unilaterais e combater isolacionismos, rivalidades e revanchismos que, *inter alia*, levaram ao conflito armado, aglutinava-se em torno da aproximação de Estados historicamente vistos como adversários em prol de uma instituição que os congregasse para a decisão de medidas conjuntas a fim de contemplar seus anseios e preocupações. Na Europa, inicialmente, o primeiro passo foi dado com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, que agregava vencedores e perdedores da Segunda Guerra Mundial, de modo a evitar a repetição do panorama e dos desdobramentos do período entreguerras. A CECA impulsionou, poucos

anos depois, a formação da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEE ou Euratom), ambas pelo Tratado de Roma (1957). Era o início do regionalismo contemporâneo europeu, o qual se alastraria por diferentes continentes ainda na década de 1950. Na América do Sul, os ideais e as concepções do regionalismo europeu foram absorvidos e adaptados a partir dos projetos produzidos pela recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de 1948, vinculada às Nações Unidas.

Os estudos sobre regionalismo, regionalização e integração regional, que aparecem quase de forma orgânica nas abordagens realizadas pela Economia, pelas Relações Internacionais e pela Ciência Política, não parecem ser adequadamente contemplados pela Geografia na mesma dimensão. Para Yann Richard (2014), no debate sobre regionalização, regionalismo e integração regional, a Geografia ocupa-se de maneira muito discreta, algo surpreendente pelo fato de a disciplina ter dado contribuições preciosas sobre o conceito de região. O autor considera que, desde o desenvolvimento do conceito de região por Vidal de La Blache, no início do século XX, os geógrafos dedicaram pouca atenção aos grandes conjuntos regionais, tendo-se concentrado de forma desproporcional à região de escala intra-estatal. Mesmo nos estudos sobre a globalização, a Geografia é inundada de estudos sobre redes, fluxos comerciais, metropolização ou sobre os impactos da globalização no âmbito local, dissociando-se de trabalhos realizados por outras áreas, como a Economia, a História, a Sociologia e as Relações Internacionais.

De fato, o enfoque nos debates sobre estudos regionais tende a deslocar-se para a formação de acordos regionais restritos ao âmbito econômico-comercial, deixando de lado as grandes regiões multiestaduais, a regionalização do espaço global e os processos integracionistas regionais. Obviamente, na Geografia, o fato de o conceito de região ser polissêmico, ao englobar noções distintas como região geográfica, região administrativa e região homogênea, torna-se complexo desenredar seus diferentes usos de modo a não se tornarem ambíguos ou mesmo antagônicos. Na Geografia Humana, enfoca-se frequentemente a região como uma parte do espaço no âmbito do Estado. A chamada Geografia Regional, que se insere no âmbito da Geografia Humana, “propõe como objeto de estudo uma unidade espacial, a região, uma determinada porção do espaço terrestre passível de ser individualizada em função de um caráter próprio” (MORAES, 2003, p. 33). Ainda segundo Moraes (2003), o maior expoente da Geografia Regional foi Richard Hartshorne, o qual, a partir dos conceitos de área e de integração, buscou integrar fenômenos heterogêneos em porções do espaço terrestre. Para Hartshorne, o conceito de região consistia em um método para o estudo da Geografia. Certamente, o conceito de região foi amplamente difundido na Geografia, mas tem ficado em

segundo plano na maior parte das discussões sobre regionalismo, regionalização e integração regional, enquanto ênfase pronunciada é conferida aos conceitos paisagem, território e lugar³².

Contudo, se existem limitações dentro da própria Geografia, é importante ressaltar que outras disciplinas, a exemplo da Economia, das Relações Internacionais e do Direito Internacional, padecem igualmente de lacunas importantes nas definições de regionalismo, regionalização e integração regional, não sendo exaustivos seus estudos sobre o tema. Os economistas voltaram-se para a exclusividade do comércio internacional (VINER, 1950; BELASSA, 1969), enquanto o Direito Internacional Público focou na questão da soberania dos Estados nacionais (VIGNALI, 2005). Os internacionalistas sobressaíram-se nos estudos sobre integração regional, mas destacaram a importância dos acordos regionais em um enfoque reservado aos governos e às instituições públicas nacionais. Suas teorias da integração foram majoritariamente desenvolvidas para explicar a integração europeia, não apenas nas primeiras décadas que se seguiram à criação das primeiras instituições na década de 1950, como também no pós-Guerra Fria (MORAVCSIK, 1991), tendo o debate alcançado a integração política, econômica e social. Todos esses estudos, contudo, falham ao dar pouca ou nenhuma atenção ao espaço geográfico (RICHARD, 2014).

Nesse contexto, destacamos a importância de diferenciar regionalismo, regionalização e integração regional. Enquanto o regionalismo se refere a “regiões formalizadas com adesão oficialmente aceita que emergem como resultado de diálogos e tratados intergovernamentais” (BRESLIN, 2007, p. 29), que geram grandes conjuntos territoriais de Estados vizinhos, a regionalização concerne aos “processos que preenchem a região com substância, como interdependência econômica, laços institucionais, confiança política e pertencimento cultural” (VÄYRYNEN, 2003, p. 39). A regionalização, ademais, pode ser considerada o processo que permite a interdependência dos atores, podendo ser um processo deliberado ou não deliberado (HETTNE, SÖDERBAUM, 2008). Portanto, o regionalismo inclina-se para projetos regionais liderados por Estados, a regionalização, por sua vez, sublinha igualmente a importância de atores não estatais, como atores econômicos e uma identidade comum entre os povos. Os termos não são mutuamente exclusivos, ao contrário, estão inter-relacionados, embora o termo regionalismo seja mais comumente usado, inclusive para refletir as mudanças no sistema internacional e na dinâmica dos atores regionais.

---

³² Dentre outros autores relevantes na Geografia que se debruçaram sobre o tema estão Jean Brunhes, Pierre George – e sua célebre obra “A Geografia Ativa”, André Cholley, Bernard Kayser e, no Brasil, Sandra Lencioni.

Ademais, no que se refere à regionalização dos Estados nacionais, pode-se compreender uma região no espaço mundial como escala intermediária entre o nacional e o global, o que permite referir-se tanto à regionalização de fluxos comerciais ou migratórios, por exemplo, quanto ao privilégio dados pelos Estados à sua vizinhança regional em determinado domínio. O regionalismo, por seu turno, diz respeito a uma estratégia planejada por atores coletivos, como a liberalização comercial entre países vizinhos, de modo a conferir nova dinâmica às relações interestatais em uma determinada região, implicando cooperação e coordenação nesse intento de caráter político (RICHARD, 2014).

A integração regional, no que lhe diz respeito, refere-se a um processo em que territórios nacionais passam paulatinamente a formar um conjunto regional único no mundo, ou seja, trata-se de uma aproximação, por meio de acordo formal, para a criação de um espaço comum. A União Europeia, o Mercosul e a ASEAN são exemplos ilustrativos do processo de integração regional, nos quais, seus atores dão nova dimensão ao espaço regional ao dotá-lo de coesão política, econômica, social, cultural e institucional para convertê-lo em um sistema benéfico para seus membros (HETTNE, SÖDERBAUM, 2008; RICHARD, 2014).

3.2. A Integração Regional Sul-americana: Momentos Históricos e Atuais

As transformações globais que superaram o período da Guerra Fria e deram espaço para novas configurações geopolíticas na ordem regional e global possibilitaram uma gama de estudos, análises e novas teorias contemporâneas sobre o regionalismo, a regionalização e a integração regional. Para Hettne e Söderbaum (2000), os estudos sobre regionalismo permitem uma compreensão mais acurada não apenas da sociedade como um todo, mas, sobretudo, das características particulares inerentes a cada região. A América do Sul, na esteira do desenvolvimento do regionalismo em escala global, passou por grandes modificações que abarcam três principais períodos: o velho regionalismo (1950-1980), o novo regionalismo (1990-2000) e o regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal. Tais categorizações partem de uma abordagem recorrente sobre a integração regional, cujo foco reside na criação de novos espaços regionais para a construção de consensos, o desenvolvimento autônomo, a descentralização de poder e a repartição de recursos (RIGGIROZZI, 2012).

Desde as décadas de 1950 e 1960, ou seja, desde a exitosa experiência na Europa, o regionalismo vem passando por fluxos e refluxos. As tentativas de emular o modelo europeu espalhou-se ao longo das décadas seguintes e permitiu a construção de projetos políticos, econômicos, securitários e culturais que buscavam espaço em uma ordem global cada vez mais

caracterizada pela interdependência (FAWCETT, SERRANO, 2005). O chamado “velho regionalismo”, das décadas de 1950 e 1960, é basicamente eurocêntrico, lastreado em teorias de integração europeia e no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. Ao longo dos anos, a literatura analisou igualmente as motivações estruturais do regionalismo durante a Guerra Fria, a exemplo da ameaça do comunismo e da necessidade de fazer frete às superpotências. Advogava-se então a cooperação econômica como instrumento de superação das diferenças e rivalidades estatais e a aproximação política baseada em diálogos contínuos para evitar a eclosão de conflitos armados e sepultar a máxima de Clausewitz de que a guerra seria a continuação da política por outros meios. Os estudos iniciais do regionalismo europeu singularizaram-se por mirar as tentativas iniciais de diminuição das soberanias nacionais, que não se concretizaram a contento naquele contexto histórico específico. A relutância dos Estados em abdicar de sua soberania em prol de um ente supranacional contribuiu para que o velho regionalismo fosse amiúde associado ao realismo das Relações Internacionais, cuja interpretação do regionalismo consiste em um instrumento de reação estratégica diante das transformações na balança de poder internacional (Op. Cit.). Porém, ao mesmo tempo, também foi relacionada à noção de interdependência baseada exclusivamente na integração econômica, mormente na suplantação de barreiras ao comércio, conforme propugnava o neoliberalismo institucional (KEOHANE, 2005).

Na América do Sul, a ideia central do velho regionalismo residia na alavancagem da industrialização por meio do processo de substituição de importações e na potencialização de sua capacidade de barganha na ordem global vigente. Na década de 1950, a experiência integracionista europeia e o pensamento inovador da CEPAL, cujos estudos eram capitaneados pelo economista argentino Raúl Prebisch, impulsionaram a disposição de criar uma integração econômica para superar o atraso e ingressar na via de desenvolvimento socioeconômico. A conformação da Associação Latino-Americana da Livre Comércio (ALALC)³³ estava associada às ideias cepalinas, assentadas no processo de substituição de importações, que preconizavam práticas protecionistas extrarregionais e a adoção do livre-comércio em âmbito regional, de forma a estabelecer, no longo prazo, um mercado comum entre seus Estados-parte.

Na ALALC, o comércio constituía o fator determinante da integração, de modo que o conteúdo político seria relegado a uma função secundária. A noção da preservação da soberania e as assimetrias econômicas entre os países do agrupamento, além da criação de objetivos

---

³³ Os membros originais da ALALC eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, Uruguai, ou seja, seis países sul-americanos mais o México. Na década de 1970, juntara-se Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

demasiadamente ousados não permitiram o avanço da integração entre os países. Até mesmo a meta de formar uma área de livre comércio não foi alcançada. Ressalte-se que, durante as décadas de vigência da ALALC, muitos países sul-americanos – inclusive suas principais economias, Brasil, Argentina e Chile – enfrentavam severa instabilidade política, em razão de serem governados por ditaduras militares, e dificuldades econômicas, em especial depois da crise do petróleo de 1973, a qual colocou em xeque a sustentabilidade dos projetos de desenvolvimento nacionalista adotados. Neste cenário, qualquer tentativa de avançar em torno de aproximações políticas mais ambiciosas seria frustrada, impedindo que a região pudesse conectar-se em termos de coesão e do fortalecimento de sua identidade e autonomia (RIGGIROZZI, 2012). Ademais, a ALALC mostrou-se um mecanismo demasiadamente rígido, ao submeter seus países-membros a estenderem qualquer concessão comercial feita a um país a todos os demais automaticamente – a chamada “cláusula de nação mais favorecida (NMF).

Malogrados os esforços para a constituição da ALALC, ela foi substituída, em 1980, pela criação da Associação Latino-Americana de Integração, pelo Tratado de Montevidéu. Trata-se, desde então, de uma importante arena de negociações comerciais e diálogo político entre os seus quatorze membros atuais, sendo dez deles sul-americanos³⁴. Assim como a ALALC, a nova organização objetiva criar um mercado comum entre os Estados-parte no longo prazo, mas com medidas graduais, progressivas e flexíveis que sua antecessora. A ALADI, que busca promover o desenvolvimento econômico e social da região, possibilitou a assinatura de acordos entre apenas dois ou mais países-membros, de maneira que os compromissos não deveriam ser assumidos por todos os países. Atualmente, cerca de 70% do comércio entre os países da ALADI conta com 100% de preferência tarifária. A rede de acordos da ALADI abriu espaço para que a América do Sul se torne uma área de livre comércio em 2019 (ITAMARATY, 2018). Ademais, a ALADI atua como instrumento de “cooperação horizontal” com outras organizações regionais e países em desenvolvimento, embora não preveja negociações em conjunto em instâncias internacionais.

Além da ALALC e da ALADI, no período do “velho regionalismo” foi também estabelecido outro projeto institucionalmente ambicioso para a formação de um mercado comum, o Pacto Andino, a partir da assinatura do Acordo de Cartagena, em 1969, por Bolívia,

---

³⁴ Os membros da ALADI são Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Bolívia, Equador, Peru, Venezuela, Colômbia, México, Cuba, Panamá e Nicarágua. O Tratado de Montevidéu permite a adesão de outros países da América do Sul, América Central e Caribe.

Colômbia, Chile, Equador e Peru³⁵. Criada no bojo do modelo de substituição de importações, a organização valia-se de instrumentos protecionistas. O Pacto Andino contaria com um órgão executivo com poderes supranacionais e mecanismos para promover o desenvolvimento autônomo e a distribuição igualitária de benefícios entre seus membros.

A evolução teórica do debate sobre o regionalismo a partir da década de 1980 transcorreu em meio à proliferação de acordos regionais de cooperação que, ao contrário das iniciativas do “velho regionalismo”, secundadas pelo protecionismo econômico e marcadas pela debilidade da aproximação política, formavam parte de um processo mais abrangente da globalização neoliberal (RIGGIROZZI, 2012). A regulação dos mercados e a imposição de tarifas cederiam lugar para a liberalização dos mercados e a transnacionalização comercial nos países em desenvolvimento (HETTNE, 1999). Nesse cenário, a emergência de um “novo regionalismo” projetou-se como estratégia dos Estados para abrigar as reformas econômico-comerciais propostas pelo Consenso de Washington³⁶ em escala nacional e regional. O regionalismo, portanto, desenvolveu-se no sentido de adequar a liberalização econômica global em curso às particularidades regionais.

O “novo regionalismo”, ademais, proporciona uma análise mais abrangente que leva em consideração o aumento no número de atores, sobretudo atores não estatais, bem como uma gama mais ampla de questões, como os direitos humanos e a democracia³⁷. Assim, o “novo regionalismo” não estaria restrito aos projetos liderados pelos Estados nacionais e à institucionalização de iniciativas de cooperação regional, mas incluiria também uma nova abordagem direcionada à construção e à consolidação de uma região por meio de discussões de interesses comuns entre os atores regionais (incluindo os atores não estatais) e a promoção de políticas de benefícios mútuos e mesmo de uma identidade regional (RIGGIROZZI, 2012).

---

³⁵ Em 1976, o Chile decidiu retirar-se do bloco. Por seu turno, a Venezuela aderiu ao bloco em 1973, mas retirou-se em 2006. Atualmente, são membros da Comunidade Andina de Nações (CAN) apenas quatro países: Bolívia, Equador, Peru e Colômbia.

³⁶ O Consenso de Washington refere-se a um conjunto de receitas de abertura, liberalização e desnacionalização formulado por organismos multilaterais e pelo governo dos Estados Unidos e de outros países desenvolvidos, que foi adotado pelos países sul-americanos desde o final da década de 1980. Dentre as regras propostas estavam a redução de gastos públicos, a abertura comercial, a adoção de taxa de juros de mercado, a eliminação de restrições ao investimento externo, a privatização das estatais, a desregulamentação econômica e trabalhista, a disciplina fiscal e a reforma tributária. Ver mais em: BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, São Paulo, 1994.

³⁷ O estudo mais notório da literatura sobre o novo regionalismo foi liderado por Björn Hettne em 1994, sob o patrocínio da Universidade das Nações Unidas e do Instituto Mundial para o Desenvolvimento de Pesquisas Econômicas (UNU/WIDER), chamado “O Projeto do Novo Regionalismo”. A abordagem adotada superava o nível dos Estados nacionais, ao adotar análises centradas no sistema mundial, nas relações inter-regionais, e no nível regional. Ver: Björn Hettne and András Inotai. **The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security**. Helsinki: The United Nations/World Institute for Development Economics Research, 1994).

A adoção de uma abordagem mais ampla sobre o regionalismo, para além de tentar corrigir as deficiências do “velho regionalismo”, esforçou-se para demarcar as notáveis diferenças entre a integração regional entronizada na Europa dos processos que ocorriam concomitantemente em outras regiões do mundo, sobretudo entre países em desenvolvimento. Além disso, buscava-se realçar os distintos contextos na ordem global, que se afastava da bipolarização da Guerra Fria e acercava-se de um período pós-Guerra Fria envolto em novas dinâmicas regionais, em que as aspirações para a aproximação institucional entre países vizinhos eram cada vez mais encorajadas (HETTNE, SÖDERBAUM, 2000).

Na América do Sul, a agenda do “novo regionalismo” foi açambarcada pela temática econômico-comercial. No momento em que os países da região sofriam cruciantes e renitentes dificuldades econômicas, a adoção política da agenda proposta foi percebida como uma realidade inescapável da globalização liderada pelo mercado, tendo o emprego de medidas neoliberais vindo naturalmente a reboque. Nesse sentido, as discussões sobre uma integração regional “aberta” pelos países sul-americanos mostraram-se inexoráveis, assentada na noção do “regionalismo aberto”, concebido como um processo de crescente interdependência econômica na esfera regional, em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região, de maneira que eles possam se engajar de forma eficiente no mercado global (CEPAL, 1994).

O novo modelo de integração, com ênfase no regionalismo aberto, inauguraria uma nova etapa na integração regional, entre os anos de 1990 e 2005 (SANAHOJA, 2009). A noção de regionalismo aberto tornou-se o alicerce de novos acordos sub-regionais, a exemplo do estabelecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, e do relançamento do Pacto Andino em 1996, por meio do Protocolo de Trujillo, que passou a se denominar Comunidade Andina de Nações (CAN) e posteriormente resultou em um conjunto de acordos de preferência comercial intra e inter-regional.

O Mercosul, criado com a assinatura do Tratado de Assunção entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991, apesar de aventar a criação de um mercado comum, estabelece *de facto* uma união aduaneira, por meio da liberalização de barreiras ao comércio intrazona e a negociação de uma tarifa externa comum (TEC). A adoção da TEC, que se deu com o Protocolo de Ouro Preto (1994) – quando foi acordada a estrutura institucional do bloco –, impõe desafios consideráveis aos Estados-parte diante da assimetria econômica existente entre eles, mas, ao mesmo tempo, impele os países de negociarem acordos comerciais de diferentes alcances.

A pujança das duas maiores economias da América do Sul – Brasil e Argentina – reunidas na mesma organização internacional abriu espaço para que outras negociações

comerciais intrarregionais fossem encetadas na década de 1990 na região, quando prevaleceram processos de liberalização comercial e acordos de integração. Além da relevância alcançada no âmbito sub-regional, foram igualmente significativos os acordos bilaterais sob o arcabouço institucional da ALADI, os quais auferiram uma dimensão mais ampla e complexa, no que se convencionou denominar de acordos de “terceira geração” da ALADI³⁸.

Assim, além das políticas comerciais, no bojo do neoliberalismo em voga, abriram-se oportunidades para a negociação de outros objetivos que não se restringiam ao comércio de bens, mas também integravam o comércio de serviços e de investimentos, negligenciados anteriormente da agenda regional. O regionalismo da década de 1990 vinculou-se ao contexto político de reformulações das políticas de desenvolvimento doméstica assentadas na industrialização e no protecionismo comercial, de maneira que os países passaram a se abrir unilateralmente ao resto do mundo com vistas a entabular negociações comerciais bilaterais e regionais (VEIGA, RIOS, 2007).

Muitas críticas foram dirigidas à experiência sul-americana da década de 1990, centradas na prioridade atribuída pelos países da região às questões estritamente econômicas e à dimensão comercial. A ênfase conferida aos temas econômicos teria resultado no descuido com questões igualmente sensíveis e cruciais em esquemas de integração regional, como as temáticas política, cultural e social. Contudo, a iniciativa de regionalização e a dinâmica proporcionada pela abertura de um processo de diálogo corroboram a ideia de que a vertente econômica não foi a única a ganhar relevo, uma vez que o próprio processo de diálogo sinalizou a possibilidade de direcionar esforços e preocupações para diferentes áreas inerentes à constituição de uma organização regional. Com efeito, as iniciativas criadas desde a década de 1960 mostraram-se importantes como mecanismos de cooperação e coordenação política. Mas, segundo Roseira (2011), a constituição do Mercosul evidencia um amadurecimento das

---

³⁸ A Aladi abriga uma rede de acordos sub-regionais e bilaterais que envolvem todos os países sul-americanos, México e Cuba. Os acordos negociados ao abrigo do Tratado de Montevideu, de 1980, evoluíram significativamente nas duas décadas de existência da Aladi. Nos acordos ditos de primeira geração, negociavam-se os patrimônios históricos dos acordos bilaterais, heranças do período da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC). Entre 1985 e 1990, emergiram os acordos de segunda geração, comerciais e de complementação econômica, de âmbito bilateral e nos quais os países ampliaram significativamente o universo tarifário negociado e aprofundaram os níveis de preferências bilaterais. Finalmente, a década de 1990 se caracterizou pela difusão dos acordos de terceira geração, cuja meta é chegar ao livre comércio entre as partes, usando processos de desgravação automática do universo tarifário, além de incorporar novos temas, como investimentos, serviços, etc. A terceira geração de acordos da Aladi foi influenciada pela onda de regionalismo aberto dos anos 1990. Embora os acordos de 3ª geração prevejam desgravação automática e linear para a maioria dos itens do universo tarifário, eles estabelecem tratamento diferenciado para os produtos considerados sensíveis, além de exceções à liberalização. Ver: CARDOSO, Fernando Henrique. **América Latina: Governabilidade, globalização e políticas econômicas para além da crise**. Elsevier Brasil, 2009.

iniciativas de regionalização justamente devido à busca de coordenação política e econômica que se traduziu na projeção internacional dos países-membros, alterando sobremaneira suas prioridades na esfera diplomática. Ressalte-se que o Mercosul, além da instituição de políticas comerciais e do fortalecimento da inserção internacional de seus membros, baseia-se no pilar da construção da democracia, conforme estipulado no Protocolo de Ushuaia em 1998, o qual respalda o compromisso democrático de seus Estados.

A natureza política do incipiente processo de configuração do Mercosul, centrado no impulso dado pelo estreitamento de relações de Brasil e Argentina, recém-saídos de regimes militares autoritários, corroboram a essência política envolvida na organização. Seguramente, parte considerável dos contatos políticos envolvia interesses econômicos. Isso se deve ao cenário de crise econômica e inflação descontrolada legado pelos governos militares em ambos os países. O lastro econômico foi acompanhado por outras dimensões, a exemplo da energia nuclear e da necessidade de haver uma posição conjunta entre os Estados-parte. Essa necessidade surgiu logo que o Mercosul foi constituído. O lançamento da Iniciativa para as Américas, pelo então presidente dos Estados Unidos, George H. W. Bush, levou à percepção de que urgia uma disposição conjunta entre os países mercosulinos, de modo que a negociação coordenada poderia fortalecer suas posições. A necessidade de formar uma frente comum para as negociações com os EUA resultou no acordo conhecido como “Acordo 4+1”, ou “Acordo Jardim de Rosas”, em que os atores do Mercosul atuavam como bloco único (AMORIM, 2009).

A possibilidade de levar adiante uma política comercial comum foi, de fato, o que levou os países a endossarem a adotarem a tarifa externa comum, que define um nível de integração mais aprofundado e gerador de interdependência entre seus membros. O processo que conduziu à adoção da tarifa externa comum, em 1994, ocorreu precisamente quando os países do Mercosul buscavam coordenar suas políticas em relação às negociações sobre a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), durante a Rodada Uruguai³⁹.

Nesse sentido, o Mercosul tornou-se o núcleo dinâmico para a integração da América do Sul, com a formação de uma arquitetura política que permitia uma nova perspectiva geopolítica na região, que envolvia, segundo Roseira (2011, p. 109), “um poder de natureza branda, dependente do comércio, da capacidade tecnológica e indústria, e do aparelhamento institucional das relações internacionais”. Portanto, o Mercosul não seria apenas guiado pela

---

³⁹ As origens da OMC remontam à assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, responsável pela criação e administração das regras do sistema multilateral de comércio de 1948 a 1994. Oito rodadas de negociações comerciais foram realizadas durante a vigência do GATT, com vistas a promover a redução de tarifas e barreiras ao comércio mundial. A oitava rodada, conhecida como Rodada Uruguai, resultou na criação da OMC e de um novo arcabouço de acordos multilaterais.

lógica do mercado, mas também por uma dinâmica de autonomia política que o torna um instrumento para negociações extrarregionais em um contexto de governança global.

Cammack (1999, p. 113) afirma que o desenvolvimento do Mercosul em si não constitui um desafio à estratégia de expansão das iniciativas de regionalismo aberto, mas “cria um espaço para a emergência de projetos mais abrangentes de uma perspectiva alternativa daquela adotada pelos EUA”. Nessa mesma toada, Puntigliano (2011) argumenta que o crescente entusiasmo em relação à aproximação dos países da América do Sul deu-se em resposta ao contexto geopolítico do pós-Guerra Fria, na qual os Estados Unidos buscavam novamente consolidar sua hegemonia na região, com a proposta de criação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA). Roseira (2011) reforça esse raciocínio, ao ressaltar que a regionalização mercosulina tornou-se crucial para enfraquecer o alinhamento automático então existente entre EUA e o Cone Sul, por meio de uma política de fortalecimento regional.

Esse enfraquecimento deu-se com a adoção de uma estratégia de confrontação das iniciativas estadunidenses assentadas no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA, na sigla em inglês) e na ALCA. Havia a percepção generalizada de que a aceitação de um acordo sob as condições impostas pelos EUA significaria um esmorecimento do Mercosul e o isolamento regional (PUNTIGLIANO, 2011). Em dezembro de 1992, durante o governo do presidente Itamar Franco, o Brasil propôs a Iniciativa Amazônica, que tinha por objetivo negociar acordos de complementação econômica (ACE) com os Estados-partes do Tratado de Cooperação Amazônica⁴⁰, assinado em 1978, o qual reafirmaria a soberania da região. Em seguida, propõe a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americano (ALCSA), durante a VIII Reunião do Grupo do Rio, visando, a partir do Mercosul, alcançar todos os países da região por meio de acordos de comércio com os países do então Pacto Andino e o Chile. A ALCSA, além disso, foi apresentada como instrumento para fortalecer o poder de barganha sul-americano nas negociações da ALCA, de modo que a região tivesse uma voz única vis-à-vis os Estados Unidos, ainda que a agenda da ALCSA se restringisse a questões comerciais (BRICEÑO-RUIZ, PUNTIGLIANO, 2017). Mas o projeto não conseguiu se desenvolver, não apenas em função da força política da ALCA, que o contrapunha, mas também pela instabilidade econômica que atingiu os países sul-americanos depois da crise mexicana de 1994. Entre 1993 e 1999, houve numerosas tentativas de negociação de um acordo de livre comércio

---

⁴⁰ Além do Brasil, fazem parte do Tratado de Cooperação Amazônica os seguintes países: Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Suriname e Guiana.

entre o Mercosul e a Comunidade Andina, para dar início à ALCSA. Contudo, as dificuldades econômicas que os países enfrentavam à época impossibilitaram que o projeto fosse adiante.

Foi nesse contexto que o presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso reuniu, em setembro de 2000, todos os presidentes da América do Sul em uma cúpula em Brasília para discutir temas caros aos países da região, como paz, democracia, estabilidade e desenvolvimento, abrindo mão do foco monotemático do livre comércio anteriormente adotado. Dentre as decisões acordadas, encontram-se o estabelecimento de um sistema de cooperação econômica e política entre os membros, a criação de um plano para os problemas de infraestrutura entre os países – a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) –, a consagração da democracia – em consonância com o Protocolo de Ushuaia do Mercosul – e o desenvolvimento de medidas de combate ao crime organizado. A I Cúpula de Países da América do Sul representou, assim, um ponto de inflexão no que tange as iniciativas regionais sul-americanas (PUNTIGLIANO, 2011).

Os anos finais do século XX testemunharam a emergência de um novo regionalismo, que incorporava arranjos regionais de diferentes níveis e refletia a maior densidade e amplitude das interações interestatais. A década de 1990 encerrou-se em um cenário marcado por uma crise econômica cujos efeitos no plano social contribuíram para que o receituário neoliberal começasse a ser questionado. As políticas neoliberais haviam falhado em cumprir com as promessas socioeconômicas para além do controle inflacionário. Os países sul-americanos foram acometidos por níveis alarmantes de fome e de pobreza (RIGGIROZZI, 2012).

Essa análise mais crítica das reformas liberais e das iniciativas integracionistas que marcaram a década de 1990, cujo esteio fora o regionalismo aberto, denuncia o destaque concedido pelos arranjos regionais às questões comerciais, uma vez que os temas associados às assimetrias estruturais e em prol do desenvolvimento entre os Estados foram praticamente negligenciados. No Mercosul, esse diagnóstico levaria os Estados a reconsiderarem e a reestruturarem os projetos de integração regional com vistas a expandir a agenda dos países para incluir também as dimensões políticas, sociais, culturais, securitárias, entre outras (VEIGA, RIOS, 2007). A cúpula supracitada entre os países sul-americanos em 2000 explicitou esse renovado direcionamento dos esforços entre os Estados.

O colapso da economia argentina em dezembro de 2001, após ter adotado o receituário neoliberal propugnado ao longo de toda a década de 1990, representa um exemplo emblemático das adversidades sofridas pela América do Sul no período, cujas consequências se alastraram pelo âmbito político, econômico, institucional e social. Os países da região não hesitaram em rever o modelo de sociedade que haviam adotado. Soma-se à problemática econômica, nesse

período, o que a literatura chamou de “onda rosa” na América do Sul, ou seja, a ascensão de numerosos governos progressistas na região⁴¹, que priorizavam a expansão dos gastos sociais em vez das políticas de livre-comércio e de austeridade propostos pelo Consenso de Washington. Por certo, as mudanças na política econômica dos Estados sul-americanos a partir do início dos anos 2000 também incidiu na condução política e social atinentes às iniciativas regionais, porquanto o “regionalismo aberto” não se mostrava como alternativa viável, sobretudo ao ser incapaz de desenvolver sistemas de governança mais inclusivos.

A transformação do cenário regional permitiu a adoção de modelos mais flexíveis, autônomos e condizentes com os anseios políticos e socioeconômicos dos países sul-americanos. O Mercosul, em particular, gradualmente tornou-se um baluarte contra o neoliberalismo econômico-comercial, sobretudo após a incorporação da Venezuela como membro pleno do bloco. A chamada “repolitização” do Mercosul, segundo Riggiozzi (2012), manifestou-se em iniciativas voltadas aos direitos trabalhistas, a participação da sociedade civil, o estabelecimento do Parlamento do Mercosul, a criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2005, e do Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Evidentemente, as primeiras preocupações quanto às questões sociais remontam ainda à década de 1990, como atestam a criação do Foro Consultivo Econômico-Social, a Declaração Sociolaboral, o Acordo Multilateral de Seguridade Social, o Protocolo de Integração Cultural e o Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso com a democracia. Mas o alargamento e o aprofundamento de compromissos não econômicos deram-se a partir da década de 2000.

As novas experiências no âmbito da integração regional centrada na cooperação, em detrimento do aspecto comercial, inserem-se no estabelecimento de políticas mais inclinadas para o desenvolvimentismo. A expansão de projetos institucionais e sociais do Mercosul é corolário dessa conjuntura. A assinatura do Protocolo de Olivos – sobre solução de controvérsias entre os Estados-membros – e a formação do Parlamento do Mercosul corroboram a percepção de que o Mercosul assumira um perfil distinto das concepções originais focadas na integração econômica. A cooperação voltava-se, a partir de então, para uma multiplicidade de setores, com particular atenção para o Mercosul Social e para o Mercosul institucional (SARAIVA, 2012). Ademais, o Programa Mercosul Social e Participativo, instituído em 2008, permitiu a abertura das relações entre os governos sul-americanos e sua respectiva sociedade

---

⁴¹ A “onda rosa” de governos considerados progressistas manifestou-se ao longo de toda a década de 2000 na América do Sul: Hugo Chávez na Venezuela (1999, 2001, 2007); Ricardo Lagos (2000) e Michelle Bachelet (2006) no Chile; Néstor Kirchner (2003) e Cristina Fernández (2007 e 2012) na Argentina, Luís Inácio Lula Da Silva (2003, 2007) e Dilma Rousseff (2010, 2014) no Brasil; Tabaré Vázquez (2005) e José Mujica (2010) no Uruguai; Evo Morales na Bolívia (2006); Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Rafael Correa (2007) no Equador.

civil no que se refere à participação social no bloco, dando voz a organizações sociais de setores como agricultura familiar, pequenas e médias empresas, mulheres, meio ambiente, direitos humanos, saúde, educação, cultura, povos indígenas, entre outros.

As modificações ocorridas no âmbito do Mercosul não apenas se apresentam como uma resposta regional de cunho econômico às premissas adotadas quando da sua conformação. Elas traduzem também a necessidade de criar instrumentos adequados para o desenvolvimento socioeconômico regional. Esses avanços continuaram ao longo da década de 2000, tendo alcançado importantes conquistas no ano de 2010, quando foram aprovados o código aduaneiro, a eliminação da dupla cobrança da TEC, o acordo para fixar a chamada “proporcionalidade atenuada” no Parlamento do Mercosul e a criação do cargo de Alto Representante-Geral do bloco (CABALLERO SANTOS, 2011).

Essas transformações estão em conformidade com o preâmbulo do Tratado de Assunção, o qual dispõe que os países do bloco devem considerar a evolução dos acontecimentos internacionais e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países. Com efeito, o relançamento do Mercosul em 2003, como uma “mudança de paradigma” em relação ao foco no comércio e em direção ao bem-estar social e à participação da sociedade civil (BRICEÑO RUIZ, MORALES, 2017) e a nova abordagem adotada pelos países sul-americanos, sobretudo a partir da cúpula realizada em Brasília em 2000, marcam o início de um regionalismo “pós-liberal” (SANAHUJA, 2012) ou “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012), caracterizado pela cooperação regional e pela preocupação com uma multiplicidade de temas além do econômico-comercial.

A reorientação da inserção internacional dos países da região representou uma mudança significativa na dinâmica geopolítica sul-americana. A reivindicação do controle político autônomo pelos países da região abrangia duas vertentes. A primeira refere-se à percepção da necessidade de engajamento assertivo na nova configuração dos projetos regionais de modo que fossem criadas alternativas em termos de governança regional. A segunda diz respeito ao que alguns autores (SANAHUJA, 2012; RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012) consideram um “fator externo” importante na América do Sul: a negligência dos EUA para com a região desde 2001 – com notável exceção para Colômbia, Chile e Peru – criando condições para a busca de maior autonomia e prestígio para os Estados sul-americanos.

O alegado descaso dos Estados Unidos com relação à América do Sul não apenas abriu espaço para a cooperação entre os países sul-americanos em sua agenda regional como também deixou muitos flancos expostos pelo *hegemon* hemisférico, que foram traduzidos em perdas expressivas para os estadunidenses na região. O projeto da ALCA foi sepultado na IV Cúpula

das Américas, que ocorreu em Mar del Plata, Argentina, em novembro de 2005. O papel protagonista de Brasil, Argentina e Venezuela impediu que os EUA pudessem levar adiante o antigo sonho de criar uma área de livre comércio por todo o continente. No ano anterior, em 2004, com base em uma retórica explicitamente antiamericana, a Venezuela capitanearia a formação da ALBA (Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América), uma organização sub-regional que se contrapunha à ALCA e frequentemente nutria posições hostis em relação aos EUA.

Para minimizar as perdas decorrentes do ocaso da ALCA e da incapacidade de fazer prevalecer suas propostas na Rodada Doha da OMC, os Estados Unidos recorreram ao estabelecimento de acordos preferenciais de comércio com alguns países sul-americanos, a exemplo de Chile, Colômbia e Peru. Segundo Maria Regina Soares de Lima (2007), as negociações dos acordos bilaterais pelos EUA com Colômbia, Peru e Equador enfraqueceram a Comunidade Andina, levando, em última instância, à saída da Venezuela do bloco. Da mesma forma, a perspectiva dos EUA de entabular esses acordos na região despertou no Paraguai e no Uruguai – países-membros do Mercosul, mas insatisfeitos com os benefícios gerados pelo bloco – a expectativa de obterem ganhos por meio do livre-comércio com a principal economia mundial. De fato, as negociações entre os EUA e o Uruguai somente foram interrompidas após o Brasil ter-se comprometido a ampliar programas em benefício dos sócios mercosulinos menores. A atuação dos EUA, decerto, constituiu um obstáculo político para a consolidação da integração sul-americana.

Ao mesmo tempo, os países sul-americanos enredaram-se em torno de uma gama de tratados de livre-comércio a partir de um processo que começara desde a década de 1990, com a assinatura de acordos entre o Mercosul e o Chile e entre o Mercosul e a Bolívia, ambos em 1996. Em seguida, foram firmados Acordos de Complementação Econômica (ACE) do Mercosul com o Peru, em 2003, e com Colômbia, Equador e Venezuela, em 2004, além do acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina. Assim, foram ampliados os fluxos de comércio bilaterais intrarregionais na América do Sul lastreados no livre-comércio.

A política de governança regional sul-americana ganhou ímpeto após a realização da cúpula realizada em Brasília. Os líderes dos países da região encontraram-se novamente em 2002, em Guayaquil, no Equador e em Cusco, no Peru, em 2004. Nesta ocasião, os Estados reunidos assinaram a Declaração de Cusco, que estabelecia a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA ou CSN) e determinava o desenvolvimento de um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, para fortalecer a América do Sul e outorgar-lhe uma representação mais assertiva nos foros internacionais.

Assim, os países sul-americanos criavam o caminho para a cristalização, em 2008, da União Sul-Americana de Nações (UNASUL)⁴². Desse modo, segundo Roseira (2011, p. 160), “a Unasul não significa apenas a formalização do livre comércio, mas a ampliação do escopo geográfico da cooperação iniciada com a assinatura do Tratado de Assunção”.

O Tratado Constitutivo da Unasul seria assinado em maio de 2008, em Brasília, pelos doze países da América do Sul, com o objetivo de construir um espaço de integração das sociedades sul-americanas. A partir de sua criação, a região passou a se articular em torno de áreas estruturantes, como energia e infraestrutura, e a coordenar suas posições políticas. A organização, dotada de capacidade jurídica internacional, tem como prioridade estabelecer o diálogo e estimular a paz e a segurança, diminuir a desigualdade socioeconômica e alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecendo a democracia e reduzindo as assimetrias na América do Sul. Para a construção da Unasul, estabeleceu-se um processo flexível e gradual, em que cada Estado assume compromissos de acordo com sua realidade, levando em conta as assimetrias existentes. Com vistas a atingir os objetivos alinhavados em seu tratado, a Unasul conta com uma estrutura institucional apoiada em 12 conselhos interministeriais⁴³ em setores como energia, defesa, infraestrutura, educação, saúde, economia, entre outros.

A constituição da Unasul implica a transformação do projeto integracionista sul-americana, que passava de um projeto minimalista e pragmático, como ilustravam a CASA e a ALCSA, para um projeto maximalista e ambicioso, com objetivos multifacetados, como o comércio, o desenvolvimento social e produtivo, o diálogo político e a preocupação ambiental (BRICEÑO-RUIZ, PUNTIGLIANO, 2017). Ressalte-se o direito à participação plena da cidadania no processo de integração, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais. Implica, além disso, a obrigação para com a ordem democrática, por meio do Protocolo Adicional sobre

---

⁴² Antes da institucionalização da UNASUL, também foram celebrados outros importantes encontros entre os líderes sul-americanos. Trata-se de duas reuniões da CASA, a primeira em Brasília (2005) e a segunda em Cochabamba (2006) e da I Cúpula Energética Sul-Americana, em 2007, na Isla Margarita, Venezuela, quando a CASA foi renomeada UNASUL.

⁴³ Os seguintes órgãos compõem a estrutura institucional da Unasul: a) Conselho de Chefes de Estado e de Governo; b) Conselho de Ministros das Relações Exteriores; c) Conselho de Delegados; d) Secretaria-Geral. Além disso, integram a organização, como instâncias independentes dos Conselhos Ministeriais setoriais, os Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos, o Grupo de Alto Nível sobre Direitos Humanos, o Grupo de Alto Nível sobre Gestão do Risco de Desastres, o Grupo de Trabalho sobre Cidadania Sul-Americana e o Foro de Participação Cidadã. Os conselhos que fazem parte da Unasul são: Conselho de Energia (criado em Isla Margarita, em 2007), Conselho de Saúde, Conselho de Defesa, Conselho de Desenvolvimento Social, Conselho sobre o Problema Mundial de Drogas, Conselho de Infraestrutura e Planejamento, Conselho de Economia e Finanças, Conselho de Educação, Conselho de Cultura, Conselho de Ciência, tecnologia e inovação, Conselho Eleitoral e Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional.

Compromisso com a Democracia, aprovado em novembro de 2010 na Cúpula de Georgetown, Guiana. O protocolo prevê medidas resolutas em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da democracia, da violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que comprometa o exercício legítimo do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos⁴⁴.

A emergência da Unasul reconfigurou a governança regional da América do Sul na década de 2000 e representou um importante pilar da transformação da geopolítica sul-americana. Os países aproveitaram-se do momento de crise do fim dos anos 1990 para promover uma contestação dos projetos políticos e econômicos então vigentes. O realinhamento das estratégias, focalizadas a partir de então em propostas nacionalistas e em políticas de desenvolvimento socioeconômico e articulações políticas periódicas e complexas, representou uma mudança substancial na dinâmica regional. A América do Sul passou a incorporar diferentes alternativas à construção de iniciativas regionais, sejam elas centradas no comércio, na retórica hostil à hegemonia dos Estados Unidos ou na coordenação política e na cooperação para o desenvolvimento. Para Riggirizzi (2012), projetos como a Unasul – e mesmo a ALBA – devem ser vistos como espaços políticos em que, ao mesmo tempo, as delineações do Consenso de Washington são revisadas e os novos entendimentos sobre questões como democracia, inclusão e gestão econômica são estruturados. Seriam, portanto, arenas políticas de convergência de interesses e de práticas entre os países da região.

Ao mesmo tempo em que se edifica como uma construção regional com vistas a fortalecer a estrutura institucional sul-americana, como ilustra o espraiamento de suas funções para áreas não focadas exclusivamente no comércio – o qual tampouco foi excluído –, a ideia-força da Unasul reside na preocupação com os anseios dos países sul-americanos, a exemplo do desenvolvimento, da democracia, da defesa, da infraestrutura, da justiça social e da participação política. Entretanto, duas iniciativas em particular, criadas no âmago do processo integracionista, ganham destaque. A primeira refere-se à Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), cujo estabelecimento remonta à I Cúpula dos Presidentes Sul-americanos, em 2000, e que contava com diversos projetos em andamento. A IIRSA, quando da constituição da Unasul, foi integrada ao Conselho de Planejamento e

---

⁴⁴ O Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia forma parte integrante do Tratado Constitutivo da Unasul e prevê as seguintes medidas para o reestabelecimento do processo político constitucional democrático: 1) Suspender o direito de participar nos diversos órgãos e instâncias da Unasul, assim como do gozo dos direitos e benefícios conforme o Tratado Constitutivo da Unasul; 2) Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, do tráfego aéreo e marítimo, comunicações, provisão de energia, serviços e suprimentos; 3) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; 4) Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou benefícios do Estado afetado, derivados dos acordos de cooperação dos quais fizer parte; 5) Adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais.

Infraestrutura (COSIPLAN), que conferiu nova dinâmica à construção da infraestrutura regional. A segunda corresponde ao Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), órgão de destacado valor estratégico para erigir uma América do Sul politicamente estável e economicamente desenvolvida, com vistas a consolidá-la como zona de paz, além de criar o embrião de um potencial arranjo regional de segurança e defesa. Por meio de debates e do fortalecimento da cooperação, a partir da perspectiva exclusivamente dos países da região, ou seja, isenta de interferências extrarregionais, objetivava-se construir uma identidade de defesa sul-americano, com base na confiança mútua entre os Estados.

Ambas as iniciativas demonstram a necessidade de fortalecer uma integração regional consubstanciada no consenso, com a devida observação à pluralidade de ideias imbuídas nos diferentes discursos e práticas dos membros da Unasul, os quais, naturalmente, divergem em termos de ideologia política e econômica e das aspirações pela liderança regional. A busca por consensos nas mais diversas temáticas expressa a nova dinâmica proporcionada pelos constantes e intensos diálogos políticos nas instâncias da organização, que expressam os alcances e os limites do projeto integracionista e das aspirações mútuas ou exclusivas dos países sul-americanos. O declínio da presença dos Estados Unidos e da Organização dos Estados Americanos (OEA) na América do Sul no período de conformação da Unasul permitiu que o ambiente de aproximação e cooperação entre os Estados da região se tornasse mais oportuno. Para Grabendorff (2010, p. 150), a crise política de Honduras⁴⁵, em 2009, reflete “uma amostra de que os instrumentos da OEA, criados em plena Guerra Fria em condições regionais muito distintas, não tenham se adaptado às circunstâncias de uma região democratizada e globalizada”. Nesse sentido, os esforços envidados para a criação de novas instituições regionais, livres da ingerência dos EUA, não seriam fortuitos.

Dessa forma, os novos mecanismos de governança global sul-americano foram dotados de autonomia, flexibilidade e solidariedade entre seus membros. Isso se refletiu na condução da Unasul em momentos de recrudescimento das diferenças e hostilidades entre seus Estados-

---

⁴⁵ Em junho de 2009, o então presidente de Honduras, Manuel Zelaya, que governava desde 2006, foi deposto por um golpe encabeçado pelo Congresso, pela Suprema Corte e pelas Forças Armadas de seu país, após propor aos cidadãos hondurenhos uma emenda para sua reeleição, proibida pela Constituição nacional. A deposição de Zelaya foi condenada pela comunidade internacional, inclusive pelos países sul-americanos e pela OEA, que suspendeu o novo governo de Honduras e negou sua legitimidade. Zelaya tentara voltar ao país para tentar retomar o poder, mas foi impedido pelo Exército na fronteira. Ele acabou logrando retornar em 21 de setembro, ao aparecer de surpresa na capital Tegucigalpa e solicitar refúgio na embaixada do Brasil, onde ficou abrigado. Tropas do governo interino cercaram o prédio da embaixada, o que abriu uma crise diplomática entre o Brasil e Honduras. Manifestações de rua provocaram pelo menos duas mortes no país. A crise encerrou-se com uma nova eleição e a posse de Porfirio Lobo, em 27 de janeiro de 2010. Por meio de um acordo, Manuel Zelaya conseguiu deixar a embaixada brasileira e obter exílio na República Dominicana.

membros. Dissensos, desarmonias e contendas ideacionais são, decerto, comuns entre países assimétricos e vizinhos que contam com históricos de rivalidades e desconfianças. Diante disso, a Unasul desempenhou papel crucial para dirimir as dissidências entre seus membros ao propor que os conflitos deveriam ser tratados coletivamente, fazendo uso de suas instituições.

Ao apresentar uma natureza fortemente ancorada na mediação e na busca por solucionar pacificamente as controvérsias de âmbito intra e interestatal, a Unasul contribuiu para dirimir ameaças de conflagrações abertas e insurreições armadas domésticas na América do Sul. Não foram poucos os casos em que as contrariedades interestatais se fizeram presentes desde a constituição da Unasul. No que se refere aos conflitos interestatais, embora nem todos tenham sido abordados pela Unasul, podem-se mencionar a controvérsia ambiental entre Argentina e Uruguai, em razão da instalação de uma fábrica papeleira no Rio Uruguai, e a crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela quando da incursão ilegal de tropas da Colômbia no território equatoriano, em função do seu conflito interno com as FARC⁴⁶, além das contestações de Bolívia e Peru com relação às disputas marítimas com o Chile (COMINI, FRENKEL, 2016).

No que se refere às ameaças internas à ordem democrática dos países-membros da Unasul, pode-se apontar a crise institucional na Bolívia, em 2008, decorrente da ameaça separatista na província de Pando contra o governo central e a tentativa de golpe de Estado e sequestro do presidente do Equador, Rafael Correa, em setembro de 2010, envolvendo militares e policiais do país. Em ambos os casos, a Unasul atuou no sentido de oferecer uma solução pacífica, com o apoio e solidariedade às instituições democráticas dos países afetados, mediante uma resposta firme e coordenada, no sentido de repudiar qualquer desrespeito à ordem constitucional nos Estados da região. O compromisso com o pleno respeito às cláusulas democráticas da organização foi reafirmado na ocasião da ruptura à ordem democrática no Paraguai, em 2012, quando se deu um “rito sumário” a partir da destituição do então presidente, Fernando Lugo, que teve o mandato cassado em um processo que durou menos de 36 horas. Apesar de não fazer uso das medidas mais firmes, estabelecidas no Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia da Unasul, como a adoção de sanções políticas e o fechamento das fronteiras terrestres, com limitação do comércio, provisão de energia, serviços

---

⁴⁶ A violação da soberania do Equador por parte das tropas militares colombianas ocorreu no seio da “Operação Fênix”, quando a Colômbia não apenas bombardeou contra membros das FARC no território equatoriano – ainda que tivessem alegado estarem ainda no espaço aéreo colombiano –, como também cruzou a fronteira terrestre para perseguir os guerrilheiros. A Venezuela, em solidariedade ao Equador, além de manifestou sua preocupação com a gravidade da violação da soberania equatoriana, fechou suas fronteiras com a Colômbia, solicitou a retirada de todos os funcionários venezuelanos em Bogotá e ordenou a mobilização de tropas venezuelanas na fronteira entre os dois países. Por sua vez, o Equador anunciou a expulsão do embaixador colombiano de Quito, ordenou a mobilização de tropas equatorianas à fronteira com a Colômbia, solicitou a convocação dos organismos regionais para tratar da situação e exigiu do governo colombiano compromissos de respeito ao Equador.

e suprimentos⁴⁷, o desrespeito ao devido processo legal levou a Unasul – e o Mercosul – a manifestarem seu respaldo ao presidente Lugo e a afastarem o Paraguai de suas atividades em suas instituições até que ordem democrática fosse restabelecida⁴⁸.

A aplicação da cláusula democrática no caso do Paraguai e a solução dos conflitos intra e interestatais de forma pacífica e pactuada, clamando as partes envolvidas a resolverem suas diferenças mediante negociações diretas, conforme previsto no tratado constitutivo da organização, corroboram o papel de mantenedor da paz e de plataforma para o diálogo político por parte da Unasul. Nesse sentido, conforme afirma Fuccile et. al (2017), “os avanços e a construção de confiança representados (...) pela mediação da UNASUL em situações de crise e instabilidade nos países da região (...) são demonstrações de certa maturidade” por parte da organização regional.

Infere-se, outrossim, que o advento de novas formas de regionalismo na América do Sul reflete a maneira pela qual os países da região inserem-se na ordem mundial crescentemente multipolar e multilateral. Afinal, conforme ressalta Phillips (2005), deve-se considerar que a governança regional está associada ao modo pelo qual o poder é exercido em uma região. Portanto, a constituição da Unasul e a renovação do Mercosul, consubstanciados nas novas formas de regionalismo na região a partir do século XXI, representam igualmente a inserção internacional de seus países-membros diante de um mundo em constante transformação, inclusive no que tange as alternativas apresentadas nos projetos regionais.

No entanto, a emergência de iniciativas sub-regionais de interesses divergentes implicaria repercussões geopolíticas de diferentes intensidades, as quais evidenciariam as dinâmicas do tabuleiro geopolítico regional e os obstáculos de levar adiante o processo de integração regional. O desafio de lidar com a fragmentação da região poderia comprometer a inserção autônoma da América do Sul como região, abrindo espaço para que as potências extrarregionais, sobretudo EUA e China, pudessem expandir seu poder e influência na região. Os projetos mais proeminentes no sentido de pulverizar a América do Sul em blocos antagônicos e inconciliáveis foram os casos da ALBA e da Aliança do Pacífico.

A ALBA, criada em dezembro de 2004, visava atuar como força propulsora alternativa de integração regional, ancorada nas pretensões geopolíticas da Venezuela desde a ascensão de Hugo Chávez, em 1999. O projeto da ALBA esteve consubstanciado não apenas na liderança

---

⁴⁷ Apenas a Venezuela tomou medidas nesse sentido. O Presidente Hugo Chávez ordenou a retirada do embaixador venezuelano de Assunção e interrompeu o envio de petróleo ao Paraguai. Contudo, foram medidas unilaterais por parte da Venezuela, não tendo sido endossadas pelos membros da Unasul.

⁴⁸ O fim da suspensão do Paraguai e sua reintegração à Unasul e ao Mercosul deu-se em agosto de 2013, logo após a posse de Horácio Cartes, presidente eleito democraticamente pela população paraguaia.

de Chávez, mas sobretudo nos recursos advindos da elevação do preço do petróleo internacional ao longo da década de 2000, que garantiu à Venezuela – epicentro e esteio da ALBA – uma quantidade de divisas essencial para levar adiante a estratégia baseada no “bolivarianismo” ou “socialismo do século XXI”. A ALBA atenderia aos anseios venezuelano de projetar uma inserção global de alto perfil e edificar uma nova geopolítica internacional, alicerçada na multipolaridade e no equilíbrio de poder mundial vis-à-vis à hegemonia dos EUA. Sua conformação da ALBA insere-se no desígnio da Venezuela de estabelecer um bloco de poder sul-americano, baseado no multilateralismo, no respeito à soberania e no estímulo às relações Sul-Sul, em uma articulação da América do Sul em torno de um projeto integracionista distinto daqueles assentados no comércio e no “regionalismo aberto” neoliberal.

Formada inicialmente por oito membros, Venezuela, Bolívia, Equador, Cuba, Nicarágua, Dominica, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbuda –, a ALBA deveria guiar-se pelo reconhecimento das assimetrias interestatais, pelo comércio “justo” e por princípios como a cooperação e a solidariedade. A iniciativa, de manifesto perfil ideológico, mostrou-se menos benéfica ao processo de integração regional, ao contribuir para ampliar as diferenças e aprofundar a fragmentação dos países sul-americanos em torno de um modelo de integração. Seu forte viés anti-EUA e anti-imperialista enfraqueceu a capacidade de angariar apoio dos demais países da região, sobretudo aqueles que ostentavam forte cooperação com o *hegemon* hemisférico em termos econômicos e políticos.

Analogamente, a conformação de Aliança do Pacífico (AP) em 2012, evidenciou os mesmos efeitos deletérios para a consolidação e o fortalecimento da integração sul-americana. A iniciativa regional emergiu em sentido contrário aos acordos de integração regional da década de 2000, ao assentar-se no regionalismo aberto e na adesão ao livre-comércio nos moldes do neoliberalismo econômico. Lançada por Chile, Colômbia, Peru e México, visava estabelecer uma estratégia para o mercado internacional focada em ações conjuntas de cooperação comercial entre seus membros, uma aproximação mais estreita com a Ásia-Pacífico e a construção de cadeias produtivas para inserção conjunta na economia global. Seus membros estariam vinculados por afinidades ideológicas neoliberais e pela relação de proximidade com o EUA, com o qual possuem tratados bilaterais de livre-comércio. Nesse sentido, a AP mostrou-se antagônica aos agrupamentos do Mercosul, da CAN e da Unasul, sendo percebida como uma reação às iniciativas que pretendiam ampliar sua autonomia internacional. O antagonismo desses projetos atuaria como um entrave à solidificação do projeto regional sul-americano, ao tornar-se um instrumento das disputas por influência das potências extrarregionais, acentuando a vulnerabilidade da região.

Mesmo diante desses desafios, os novos rumos no processo de integração, assentados na primazia da agenda política, na adoção de uma abordagem desenvolvimentista, na preocupação com os problemas sociais e assimetrias interestatais, na busca de complementaridade econômica e na maior participação da sociedade civil, demonstram, segundo Riggirozzi e Tussie (2012, p. 2) que “o regionalismo não se refere apenas à institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também reflete as transformações do espaço regional”. Afinal, os novos projetos integracionistas estão redefinindo a configuração geopolítica da América do Sul, ao criar espaços para estratégias políticas e institucionais transversais, ao promover plataformas para a discussão sobre novos e renitentes desafios regionais e ao dispor de uma arena de diálogo para que se manifestem os interesses dos atores estatais e, em menor alcance, de atores não estatais. Assim, o regionalismo na região tornou-se um espaço em que, consoante Acharya (2009), as relações transnacionais e trans-sociais estão construindo novos entendimentos sobre a comunidade regional em uma ordem regional pós-hegemônica.

3.2.1. O Papel da IIRSA/COSIPLAN na Integração Sul-americana

Os serviços de infraestrutura física constituem um valioso instrumento para as estratégias de desenvolvimento dos países. No nível regional, assumem importância ainda maior, em função da dimensão territorial envolvida. A construção de eficientes serviços de infraestrutura contribui para superar os gargalos logísticos por meio da ampliação da conectividade, da redução dos custos de transporte, comunicação e energia e da viabilização de alternativas para a mobilidade de pessoas e mercadorias, proporcionando oportunidades para o crescimento das economias e a redução da pobreza e da desigualdade.

A América do Sul, historicamente, passou ao largo dos investimentos nos serviços de infraestrutura, cerceando sua capacidade de crescimento econômico e desenvolvimento social. Os importantes avanços logrados desde o início do século XXI, apesar da magnitude dos desafios enfrentados, revelam que a interconexão física da região é condição *sine qua non* para a promoção do desenvolvimento dos Estados sul-americanos e para a superação de debilidades, como a falta de competitividade e de dinamismo das economias primário-exportadoras.

Os projetos elaborados e implementados pela Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), atualmente sob a égide do Conselho de Planejamento e Infraestrutura da UNASUL, embora estejam concentrados na integração física, possuem um importante potencial de transbordamento (*spillover*) em prol do comércio intrarregional e de

convergência produtiva, de modo a incidir na coesão territorial, econômica e social dos países da região. Ademais, a implementação de infraestrutura física permitirá o aumento da porosidade dos territórios e o aprimoramento da fluidez territorial.

A necessidade de um sistema de integração territorial entre as bacias do Amazonas e do Prata e entre as vertentes dos oceanos Atlântico e Pacífico proposta por Travassos (1935), baseado na criação de infraestrutura, a qual, ainda que sob a perspectiva de criar uma hegemonia brasileira em detrimento da Argentina, produziu os alicerces dos projetos integracionistas sul-americanos. A ideia era que a interligação da infraestrutura conectando os dois oceanos tornaria o comércio dos países do Pacífico e os países mediterrâneos da América do Sul dependentes do Brasil e de sua estrutura portuária no Atlântico.

Atualmente, a Bacia do Pacífico constitui o epicentro da economia mundial, na qual se encontram economias de grande dimensão, como os EUA, maior potência global, e os países dinâmicos da Ásia-Pacífico, como a China e o Japão. Os países do Pacífico sul-americano situam-se em localização geográfica privilegiada. Nesse sentido, a ligação entre o Pacífico e o Atlântico sul-americano, insere-se na complementaridade entre os países da região, que teriam à disposição de suas atividades exportadoras o escoamento por meio dos dois oceanos, além de permitir a ampliação do comércio intrarregional, ainda muito aquém de seu potencial.

Historicamente, os países sul-americanos, subordinados à demanda dos países centrais, tiveram na exportação de produtos primários o centro dinâmico de suas economias. Adicionalmente aos aspectos geográficos, a atividade econômica estimulou a ocupação populacional no litoral, de modo que os países da região viveram, durante séculos, “de costas” uns para os outros, evidentemente negligenciando a necessidade de construir uma infraestrutura intrarregional. Foi apenas no limiar do século XXI que o projeto de criação dessa infraestrutura passou a ter presença nas articulações entre os países da América do Sul, com a proposta brasileira de reunir todos os presidentes sul-americanos em Brasília para a discussão em torno da necessidade da interconexão regional. Como corolário, foi criada a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), a qual, mediante ações conjuntas, propõe a integração física da América do Sul, com a criação e a modernização da infraestrutura de transportes, energia e comunicação. A ideia subjacente era criar uma estrutura para o escoamento de suas exportações, ainda congruente com o pensamento econômico neoliberal.

Paulatinamente, contudo, essa iniciativa criou uma conjuntura propícia para o adensamento de iniciativas voltadas à integração sul-americana, cuja oportunidade foi coadjuvada pela ascensão de governos progressistas na região, visando o fortalecimento de seus países por meio da maior autonomia da região. Após anos de reuniões de cúpula, a criação da

Unasul, em 2008, reunindo todos os países da América do Sul, consagrou o modelo de “desenvolvimento para dentro” na América do Sul, ao permitir a construção de um espaço de integração e coordenação política. Esse agrupamento deu prosseguimento aos projetos de construção de infraestrutura regional: um de seus conselhos, o COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) incorporou a IIRSA e ampliou seu escopo. Ao promover a infraestrutura regional, a Unasul atuou como catalisador da aproximação dos demais blocos integracionistas da região, como o Mercosul, a CAN e a Aliança do Pacífico.

A América do Sul apresenta uma gama de vantagens e de potencialidades no cenário político e econômico global, sobretudo em razão da sua elevada disposição de recursos naturais e energéticos, os quais podem alavancar o mercado de consumo, atrelado ao desenvolvimento econômico e social das populações dos países da região. Nesse sentido, são dedicados grandes esforços para a dotação de serviços de infraestrutura minimamente eficientes com vistas a contribuir para uma estratégia de desenvolvimento, de modo a contornar os variados obstáculos à ausência ou insuficiência de conectividade, aos altos custos de transporte e às múltiplas e sobrepostas regulações normativas comerciais para a mobilidade logística e de pessoas.

O documento “Infraestrutura para a Integração Regional” (2011), elaborado pela CEPAL e pela UNASUL, considera que a infraestrutura e os serviços de transporte na América do Sul não se encontram articulados de forma eficiente, em razão de incapacidade de se criar uma visão integral e sustentada nas políticas públicas sociais e econômicas dos países da região, mesmo naqueles que têm realizado esforços reais para desenvolver sua infraestrutura, pois não conseguiram conectar o desenvolvimento territorial e produtivo com essas obras. Como elemento imprescindível para levar a cabo o premente desenvolvimento dos Estados sul-americanos, uma infraestrutura mais articulada e eficiente na região poderia ajudar para a superação de uma série de debilidades existentes, como a falta de competitividade e de dinamismo das economias, sua estrutura produtiva e primário-exportadora e o baixo investimentos em setores como ciência, tecnologia, inovação e educação.

Milton Santos (2004) destaca que a exigência da fluidez para a circulação de ideias, mensagens, produtos ou dinheiro é uma característica do mundo atual. Para ele, a fluidez contemporânea é baseada nas redes técnicas, que são um dos suportes da competitividade. No entanto, o processo da inserção dos países sul-americanos à economia globalizada apresenta considerável descompasso entre os arranjos institucionais, normativos e materiais encetados por cada um dos Estados e a amplitude e a velocidade impostas pelo mercado e suas estratégias globais. A necessidade de implementação de infraestrutura física, que permita uma contiguidade territorial, com aumento da porosidade dos territórios, visa melhorar as condições de fluidez

territorial, com o objetivo de propiciar uma expansão do processo de circulação do capital.

O território é entendido, na concepção de Gottman (2012), como uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo, funcionando a um só tempo como o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Ao analisar que o território contribui para descrever as posições no espaço das várias unidades participantes de qualquer sistema de relações internacionais, Gottman o considera como uma conexão ideal entre espaço e política e como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política. Certamente, esse conceito vem passando por modificações que refletem as constantes e profundas alterações nas questões da política. Mas, sendo o território um conceito político e geográfico, pode-se inferir que o espaço geográfico é organizado, primordialmente, por meio de decisões políticas.

Nesse mesmo sentido, Camille Vallaux (1914) atentava para o fato que o valor político dos solos não decorre necessariamente de seu valor econômico imediato (como por exemplo, com a exploração de seus recursos), pois os territórios possuem também um valor intrinsecamente político. Por conseguinte, o espaço geográfico sul-americano, na sua configuração como espaço de integração regional com vistas a um entrelaçamento físico mediante a construção de infraestrutura, impescinde da organização através de processos políticos que possam estabelecer, consolidar e ampliar o processo de conformação de iniciativas integracionistas do território regional. O território, portanto, vai paulatinamente deixando de ser considerado apenas um provedor de segurança física diante de ameaças de controle estrangeiro e um fornecedor de recursos exclusivamente no âmbito interno, e passa a ser uma plataforma de oportunidade econômica por meio de redes externas, a partir da construção de sistemas de engenharia que permitem maior densidade de circulação entre os países.

Assim, o conceito de território evoluiu em direção a uma função política, econômica, social e cultural, tornando-se um espaço de oportunidades, tanto internamente quanto no nível regional. Isso se deve, em geral, pela existência das redes, que constituem uma ferramenta essencial para diluir as funções clássicas das fronteiras existentes entre os Estados, ao ultrapassá-las e conferirem uma relação renovada para o desenvolvimento territorial no espaço regional. A construção e a renovação da infraestrutura permitem não apenas o avanço de setores econômicos, mas também a coesão territorial e política que facilita o aproveitamento do potencial geográfico do território. Os fixos, representados pelos sistemas de engenharia da infraestrutura, constituem o fulcro para a existência dos fluxos, ou seja, o intercâmbio de bens e informações (SANTOS, 2004). Por isso, faz-se tão necessário um planejamento territorial para a integração física regional, de maneira que a infraestrutura logre articular o espaço sul-

americano. É imperativo que a integração regional seja direcionada para além dos mecanismos de mercado, voltada para a consolidação e ampliação de políticas territoriais, industriais e tecnológicas indutoras do desenvolvimento socioeconômicos dos países sul-americanos, com benefícios às suas populações. Nessa toada, analisa Mónica Arroyo (2010, p. 60):

“Atualmente, ao estar o território atravessado e condicionado cada vez mais por uma multiplicidade de fluxos estendidos além de suas fronteiras, não somente torna-se necessário esclarecer o alcance do termo “regional”, mas também considerar que as potencialidades e limitações daquelas antigas regiões se redimensionam. Isso significa que a região, como recorte espacial determinado a partir de uma escala internacional, inclui novos elementos na articulação dos processos sociais nela desenvolvidos”.

Esta multiplicidade de fluxos além das fronteiras dos Estados enfatiza a circulação como “condição indispensável para o desenvolvimento dos Estados, uma vez que não apenas contribui para sua organização, mas também intervém em termos da conquista do espaço, em questões de estratégia e na política terrestre e marítima” (RATZEL, 1903 apud HÜCKEL, 1906, p. 403). No processo de globalização, a garantia da circulação passou a ser primordial para a conformação de políticas de desenvolvimento a partir de políticas territoriais e regionais. Estas políticas, associadas ao andamento de diretrizes voltadas para a integração, buscam dar resposta à necessidade de uma inserção econômica competitiva.

Por mais de cinco décadas, a estratégia de desenvolvimento econômico da América do Sul - conhecida como “nacional-desenvolvimentismo” - esteve amparada por políticas de proteção da indústria nascente (o processo de substituição de importações), com o fito de superar o modelo agrário-exportador e a consequente deterioração dos termos de troca que afligia as economias da região. Neste período, os países sul-americanos cresceram em ritmo considerável, com investimentos em infraestrutura física e industrial capitaneados pelos Estados. O esgotamento desta estratégia, no final dos anos 1980, cedeu terreno para que a ortodoxia econômica e o neoliberalismo prevalecessem nas economias da região desde então. Bresser-Pereira (2012) elenca uma série de fatores para as causas dessa mudança, sendo os mais importantes a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado, o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970 e a grande crise da dívida externa da década de 1980. Assim depois de terem se industrializado, cabia aos países da região competir economicamente para que pudessem continuar a crescer, agora em uma economia globalizada, engendrada pela redução dos custos dos transportes e das comunicações, que obrigava o abandono do protecionismo, a adoção do modelo de acumulação flexível, o desenvolvimento de tecnologia de ponta e a abertura generalizada dos mercados, com o novo protagonismo das grandes empresas transnacionais.

No entanto, poucos países da região tinham condições de se adaptar à velocidade e aos desafios impostos pela globalização. A assimetria existente na América do Sul passa a ser cada vez mais acentuada, com a dualidade de um pequeno grupo de países industrializadas e economias mais sólidas e outro grupo maior de economias periféricas pouco desenvolvidas. Os países sul-americanos inserem-se na divisão internacional de trabalho, em ampla medida, como exportadores de *commodities*. A disposição dos governos em inserir suas economias na lógica da globalização sobrepõe-se à necessidade de encorajar uma integração regional como fim último. Soma-se ainda a dificuldade de criar infraestrutura em função de fatores geográficos.

“O país [Brasil] enfrenta até hoje o problema da interiorização da sua atividade econômica e da sua integração com o continente, obstaculizada por um espaço geográfico segmentado por grandes barreiras naturais, como é o caso da floresta amazônica, do Pantanal brasileiro, do Chaco boliviano, e da Cordilheira dos Andes, que tem 8 mil km de extensão e 6.900 metros de altitude, com pontos de passagem para o Pacífico de difícil acesso, através de seus “passos” e “nós”. Além disso, o litoral do Pacífico apresenta grandes profundidades e não tem plataformas continentais que atraiam e facilitassem a plena integração econômica do continente. Por outro lado, as terras da bacia amazônica e da maior parte das planícies tropicais são muito pobres e de baixa fertilidade, e por isso também a população e a atividade econômica da Venezuela, Guiana, Suriname se concentra a poucos quilômetros da costa, e é muito difícil e custoso qualquer projeto de interiorização. Da mesma forma, a combinação de montanhas e florestas tropicais também limita as possibilidades de integração econômica dentro do arco de países que se estende da Guiana Francesa até a Bolívia” (FIORI e PADULA, 2016, p. 538).

Historicamente, a busca por maior fluidez para a circulação de mercadorias na América do Sul remonta aos anos sessenta. A primeira proposta visando a integração física da região deu-se com o Tratado da Bacia do Prata, de 1969, um tratado multilateral entre os países localizados na região da bacia platina, quais sejam Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Neste período, os regimes militares começaram a assenhorar-se do poder em diversos países, enquanto em outros disfrutavam de grande influência nos processos decisórios internos. Malgrado as rivalidades existentes, as estratégias nacionais-desenvolvimentistas, que buscavam ampliar o mercado para as economias industrializadas, condicionaram o pensamento e as diretrizes em busca de uma maior integração física entre os Estados, envolvendo maior cooperação nos setores de transporte, energia e comunicações. Soma-se ainda, segundo Costa (1999), a visão geopolítica predominante, cujas ideias sustentaram concepções de nação, Estado e território e seu desdobramento prático mediante políticas territoriais (internas e externas).

Em 1974, os Estados-parte criaram o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata), para o financiamento de projetos executados em determinados espaços geográficos, sobretudo nas áreas fronteiriças. No mesmo ano, Chile,

Colômbia, Equador, Peru e Bolívia assinaram o Acordo de Cartagena, que deu início ao Pacto Andino, um agrupamento que previa o desenvolvimento político, econômico, social e cultural através da integração de seus membros. Uma das propostas era a construção, ampliação e modernização da infraestrutura entre os Estados-Parte, com apoio da Corporação Andina de Fomento (CAF), criada em 1968. No entanto, as duas iniciativas depararam-se com uma série de entraves para a concretização dos projetos de infraestrutura. As assimetrias econômicas entre os países, as resistências internas que privilegiavam a integração nacional em detrimento da regional, a pouca atração exercida em investidores externos e o conturbado período econômico ao longo dos anos 1970, com as duas crises do petróleo, o fim do Acordo de Bretton Woods, a elevação das taxas de juros dos países desenvolvidos e o aumento da dívida externa dos países sul-americanos prostraram a capacidade de realizar investimentos na infraestrutura regional.

A adoção das diretrizes impostas pelo neoliberalismo econômico varreu a América do Sul durante toda a década de 1990. Para além da adoção das proposições insculpidas na cartilha do “Consenso de Washington” - criado por economistas de instituições financeiras, sobretudo pelo FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA -, que balizaram as diretrizes macroeconômicas dos governos da região, incluindo a privatização de estatais, a desregulamentação (afrouxamento da legislação trabalhista e comercial), a abertura comercial e a redução dos gastos públicos, houve a criação de um novo desenho territorial na região. Este desenho refletiu os desígnios neoliberais, com particular atenção para a criação de espaços de apoio para as sociedades disciplinadas pelo mercado em múltiplas escalas, priorizando o acesso aos mercados globais como a principal ferramenta de planejamento territorial.

Os Estados buscaram adequar-se ao imperativo da competitividade territorial, no contexto de liberalização econômica e do aumento do poder das empresas transnacionais. O Brasil, por exemplo, adotou políticas macroeconômicas voltadas à atração de investimentos estrangeiros, à liberalização do comércio e à redução do papel do Estado, nos governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Neste último governo, foi criado o conceito de eixos de integração, com o propósito de otimizar a infraestrutura voltada para a exportação. O conceito de eixos de integração e a necessidade de planejar o desenvolvimento para além do território brasileiro foram expostos em um relatório de 1995, escrito por Eliezer Batista da Silva, ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce, que investia vultosos investimentos em uma rede de logística particular, incluindo ferrovias, portos, navios e minas.

A partir deste relatório, os planos de investimento no setor exportador foram estruturados geograficamente nos chamados “eixos de integração nacional e desenvolvimento”. A noção de eixo, na realidade, correspondia aos corredores logísticos, e, segundo Bertha Becker

(1999), funcionava como espaços já dotados de determinado potencial de competitividade na globalização que poderiam gerar investimentos articulados e atrair o movimento de capitais. O eixo, segue Becker, conformaria o núcleo principal de um subsistema logístico, capaz de articular circuitos nacionais e internacionais de informação, mercadoria e financeiros, por meio da implementação de redes. Os estudos sobre os eixos de integração e desenvolvimento (EID) ensejaram a criação de um programa governamental sobre infraestrutura de transportes, energia e comunicações, com investimentos em grandes projetos de longo prazo, com a intenção de articular espaços geográficos no território nacional de modo a ampliar a fluidez e, por conseguinte, solucionar os gargalos logísticos que entravavam a circulação da produção do país. Destarte, o governo brasileiro esperava dinamizar a economia e ampliar sua competitividade internacional, fortalecendo sua inserção no mercado globalizado.

Neste mesmo período, os países da região iniciaram uma aproximação para enfrentar as dificuldades econômicas advindas do modelo econômico neoliberal e das crises financeiras que tiveram como epicentro países em desenvolvimento (Ásia, em 1997; Rússia, em 1998; Brasil, em 1999). Cabe ressaltar que a redemocratização dos governos da América do Sul na década de 1980 propiciou um verdadeiro divisor de águas nas relações entre os países da região, com a superação das antigas rivalidades e a aproximação por meio do entrelaçamento de suas economias, via políticas comerciais. A partir do Mercosul, ampliaram-se ainda as relações com os países da Comunidade Andina, por meio de negociações intrarregionais. Durante o segundo lustro da década de 1990, o Brasil passou a direcionar esforços para assumir um papel de liderança na América do Sul, que se somava à preocupação em ampliar a cooperação comercial para amenizar os efeitos da crise financeira na região, potencializada pela desvalorização da moeda brasileira em 1999, com efeitos deletérios para a balança comercial dos vizinhos, em especial da Argentina, motivou o presidente Fernando Henrique Cardoso, a convocar I Cúpula de países da América do Sul em 2000.

Na ocasião, estiveram presentes os mandatários de Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname, em busca de coordenação e cooperação em um amplo leque de temas, como a promoção da democracia e o combate ao tráfico de drogas. Contudo, dentre todas as propostas, a que emergiu como a maior conquista foi a criação da IIRSA, com o objetivo de construir, ampliar e modernizar a infraestrutura de transportes, energia e comunicações entre os países da América do Sul, de modo a aumentar a densidade de circulação, os canais de intercâmbio e o fluxo de mercadorias.

Ainda nesta reunião de cúpula, fizeram-se representar os presidentes das principais instituições financeiras regionais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a

Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (FONPLATA). Definiu-se que estes organismos seriam encarregados de fornecer o financiamento dos projetos de infraestrutura, bem como seus estudos de viabilidade e seu acompanhamento técnico. Durante a reunião, O Banco Interamericano de Desenvolvimento (2010) divulgou o documento “Um novo impulso à infraestrutura regional na América do Sul”, o qual identificava os principais problemas logísticos da região e apresentava projetos de integração física como política territorial transnacional, que incluíam a criação de normas regulatórias e uma carteira de megaprojetos, com a identificação de eixos de integração e desenvolvimento nos fluxos então consolidados.

A estrutura institucional da IIRSA foi elaborada de modo a contemplar o processo decisório, a elaboração dos projetos, o financiamento e o monitoramento das obras. Assim, foram criados: o Comitê de Direção Executiva, principal instância da IIRSA, constituído pelos respectivos ministros de planejamento e infraestrutura; os Grupos Técnicos Executivos, responsáveis pela elaboração dos projetos; o Comitê de Coordenação Técnica, que assume o papel de secretaria da IIRSA, formado pelos representantes do BID, da CAF e do FONPLATA; e os Coordenadores Nacionais, incumbidos de coordenar o plano de trabalho em cada país.

Os três primeiros anos da IIRSA (2000-2002) assinalam o período de lançamento e do início do planejamento da iniciativa, amparada por dois pilares, quais sejam os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e os Processos Setoriais de Integração (PSIs). Enquanto os EIDs constituem o espaço territorial transnacional em que serão instaladas as próteses (rodovias, ferrovias, pontes, portos, barragens, gasodutos, entre outros) que buscam propiciar maior fluidez de mercadorias, recursos naturais, trabalhadores, informação, energia e capital, os PSIs pretendem identificar os obstáculos regulatórios e institucionais ao desenvolvimento e à operação da infraestrutura básica na região e, ademais, propor ações relevantes para resolver tais óbices (IIRSA, 2011). Nos dois anos seguintes (2003-2004), os países se reuniram em diversos momentos para chegar a um consenso sobre um projeto comum e para estabelecer prioridades, sendo considerado um período de transição entre a etapa de planejamento e a implementação dos projetos de infraestrutura regional. Em dezembro de 2004, durante a Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, realizada em Cuzco, Peru, foi anunciado um portfólio de 31 projetos prioritários de integração, denominado Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010, no valor de U\$ 14 bilhões. Dos 31 projetos selecionados, 28 correspondiam ao setor de transportes, dois ao setor de comunicações e um ao setor de energia⁴⁹.

---

⁴⁹ O plano inicial da AIC almejava completar os 31 projetos até o fim de 2010. No entanto, os resultados não foram alcançados. Neste ano, apenas dois projetos foram concluídos, a ponte sobre o Rio Acre (Brasil-Peru) e a ponte

Dentre os critérios adotados para a escolha dos projetos estão: 1) a cobertura geográfica dos países e regiões, a fim de fomentar a integração de regiões com grandes concentrações populacionais; 2) os fluxos existentes, para identificar as regiões e infraestruturas que concentravam a maior intensidade de fluxos comerciais, para ampliar ou melhorar a capacidade da infraestrutura; 3) os fluxos potenciais, com o propósito de promover o reconhecimento das áreas dotadas de recursos naturais que poderiam ser beneficiados pelos investimentos em infraestrutura para a exportação; 4) a sustentabilidade ambiental (IIRSA, 2011).

O período de lançamento e do início do planejamento da iniciativa da IIRSA, as reuniões que culminaram no portfólio da AIC e a implementação das obras dos megaprojetos coincidiram com o novo momento político na América do Sul, com a ascensão de diversos governos progressistas e autonomistas. As relações integracionistas ganharam novo fôlego, com uma aproximação mais estreita dos países da região. A convergência entre os países da região tornou a UNASUL um dos grandes propulsores da integração regional, inclusive no que se refere à integração territorial por meio da infraestrutura física.

Na terceira reunião da UNASUL, em agosto de 2009, os países decidiram criar o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que incorporou a IIRSA em seu quadro institucional como fórum técnico de infraestrutura. Como resultado, os projetos de integração física passaram por algumas mudanças. Elevou-se a importância política da IIRSA para o fortalecimento da integração regional, assim como para o combate às assimetrias existentes entre os países. Institucionalmente, houve a supressão da principal instância da IIRSA, o Comitê de Direção Executiva, em prol do surgimento do Comitê Coordenador do COSIPLAN. A IIRSA passou a exercer a função de corpo técnico do conselho. A mudança mais substancial neste processo foi a perda da relevância dos órgãos multilaterais de financiamento (BID, CAF e FONPLATA) e o consequente protagonismo dos Ministros de Estados dos países da UNASUL, que se tornaram os principais responsáveis pelo processo decisório do COSIPLAN, pela definição e implementação dos novos projetos de infraestrutura e de sua estrutura normativa e pela captação de financiamento junto aos órgãos competentes.

A formalização do COSIPLAN ensejou a reformulação dos eixos de infraestrutura que consubstanciaram a IIRSA nos seus primeiros dez anos. Na primeira reunião dos Coordenadores Nacionais do conselho, em agosto de 2011, foram definidos os projetos que

---

sobre o Rio Takutu (Brasil-Guiana). Os demais projetos não conseguiram cumprir o prazo determinado: 19 deles estavam em execução e dez não haviam sido iniciados. Apesar da frustração de não ter atingido os objetivos alinhavados, a AIC teve o mérito de pôr em marcha um significativo número de projetos e estimulou a continuação e o desenvolvimento de novos projetos por parte dos países da região.

conformariam um reformado portfólio para substituir a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), que vigorou de 2005 a 2010. A nova agenda contaria com maior vigor político aos projetos de integração em infraestrutura, no intento de corrigir os erros de implementação da AIC e conferir uma orientação robusta ao próprio processo de integração.

Desse modo, foi formada a Agenda Prioritária de Projetos de Integração (API), formada por 31 projetos estruturantes (Mapa 2), subdivididos em 88 projetos individuais. Esta agenda baseou-se na AIC e no portfólio montado pela própria IIRSA. O COSIPLAN incorpora 531 projetos, estimados em US\$ 116,12 bilhões, contado com a redefinição dos prazos dos projetos da AIC⁵⁰ (que deveriam ter sido finalizados em 2010). O número de projetos prioritários e a natureza da AIC permaneceram na API. A principal mudança decorre da garantia conferida pela COSIPLAN em forjar consenso entre dois ou mais países para a implementação dos projetos, contando também com novas ações de regulação e de planejamento territorial. A partir de discussões entre os países, foi lançado em 2011 o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, no intuito de coadunar e orientar os trabalhos da API nos dez anos seguintes, formando uma agenda de projetos estruturados de dimensões ainda maiores.

Os investimentos direcionam-se para os setores de transportes, energia e comunicação e permitirão a conformação de uma série de obras. No setor de transportes, destaca-se a construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias e redes de transportes multimodais; no setor de energia, a construção de hidrelétricas e linhas de transmissão; e, nas comunicações, a instalação de torres de telefonia móvel e ligações de fibra ótica ao longo das fronteiras. Por certo, os projetos avançam em ritmos diferentes, em razão da particularidade das obras de integração física, como sua dimensão e complexidade técnica, a necessidade de coordenação intergovernamental e a disponibilidade de recursos disponíveis pelos governos. Ademais, uma dificuldade advém do fato de o território sul-americano não constituir um espaço contínuo. Ao contrário, as barreiras formadas pela Amazônia, pelo Pantanal brasileiro, pelo Chaco boliviano e pela Cordilheira dos Andes representam a existência de territórios descontínuos que dificultam a articulação e a circulação.

---

⁵⁰ Os critérios da COSIPLAN também foram inspirados na agenda anterior, com os seguintes atributos: I. prioridade nacional, com orçamentos definidos, verbas alocadas em planos plurianuais e legislação aprovada; II. estudos de viabilidade ou recursos aprovados para iniciar sua execução; III. consolidação das redes de conectividade regional; IV. ações para o desenvolvimento sustentável do território (COSIPLAN, 2011, p. 18).

MAPA 2: Agenda de Projetos Prioritários (API) da IIRSA/COSIPLAN

Fonte: <www.iirsa.org/cosiplan>

Os eixos de integração e desenvolvimento (EID) da agenda anterior também foram mantidos pela API. Decidiu-se por regionalizar a região através da definição de dez EIDs: Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e MERCOSUL-Chile (Mapa 3).

Decerto, o Eixo Mercosul-Chile e o Eixo Andino são aqueles que atraem mais atenção para investimentos, em virtude de contarem com dinâmicas de integração que facilitam as necessidades técnicas dos projetos, ao constituírem espaços geográficos com elevada taxa populacional, maior densidade de circulação por meio de infraestrutura já estruturada e fluxos comerciais desenvolvidos. Os demais eixos, por sua vez, caracterizam-se pelo seu potencial de crescimento, que seria mais rapidamente atingido com a devida construção de infraestrutura e da integração física entre os países⁵¹.

⁵¹ O Eixo Andino busca utilizar a infraestrutura rodoviária para resolver problemas de passos de fronteira e fomentar o desenvolvimento em energia e comunicações; o Eixo do Amazonas quer melhorar a navegabilidade da bacia amazônica, por meio da união dos oceanos Atlântico (no Brasil) e Pacífico (na Colômbia, Equador e Peru) em um sistema multimodal entre seus portos; o Eixo Interoceânico Central deve conectar cinco países – Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru – através de ferrovias e rodovias; o Eixo Peru-Brasil-Bolívia quer estabelecer um

MAPA 3: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) da IIRSA/COSIPLAN

Fonte: <www.iirsa.org/cosiplan>

Além das iniciativas comerciais no seio das organizações multilaterais regionais existentes, a exemplo do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações, que alavancaram o comércio intrarregional através da flexibilização normativa, o cenário econômico global do início da década de 2000 até a crise financeira mundial de 2008 foi assaz auspicioso para as economias da região, favorecendo o aumento do fluxo comercial interno na América do Sul. Um dos fatores para o cenário econômico benéfico foi a inserção da China como um dos principais mercados para a exportação dos países sul-americanos, em especial de *commodities* de minérios e energia. Os Estados da região ampliaram sua capacidade de efetuar gastos públicos e de impulsionar os projetos de infraestrutura nacionais e transnacionais.

De acordo com a CEPAL (2016), o PIB dos países da UNASUL representa 5,8% do PIB mundial, calculado em paridade de poder de compra (PPC). Embora haja grande disparidade entre as economias, os países do agrupamento apresentam um grau médio de

---

eixo transversal através dos territórios transnacionais; o Eixo de Capricórnio busca articular o norte da Argentina e do Chile, o estado do Rio Grande do Sul no Brasil e o sudoeste do Paraguai; o Eixo da Guiana quer conectar Guiana, Suriname, a região leste da Venezuela e o corredor Manaus-Boa Vista no Brasil; o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná tenta uma integração fluvial entre Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai; o Eixo Mercosul-Chile, quer unir os dois oceanos em meio ao lugar de maior movimento comercial da América do Sul; o Eixo do Sul almeja conectar os dois oceanos através dos portos de Bahía Blanca e San Antonio no sul da Argentina com os portos de Talcahuano y Puerto Montt no Chile; e o Eixo Andino do Sul busca conectar a Bolívia, o Chile e a parte oeste de Argentina até a Terra do Fogo (IIRSA 2011).

abertura comercial (cerca de 46%). Contudo, em períodos de retração da economia mundial, como a crise de 2008, o comércio intrarregional não se torna um substituto para a manutenção dos fluxos comerciais da região. A trajetória de debilidade das economias sul-americanas de 2009 a 2013 reflete a contração da formação bruta de capital fixo, que compromete a capacidade de crescimento das economias da região no longo prazo. No período entre 2000 e 2013, os países da UNASUL cresceram a uma taxa anual acumulada de 3,9%. (CEPAL, 2016, p. 48).

A diminuição do valor das exportações dos países da América do Sul também foi significativa de 2009 a 2013, sobretudo devido à forte queda dos preços internacionais de seus produtos. Os países exportadores de hidrocarbonetos, como Venezuela, Bolívia, Colômbia e Equador foram fortemente atingidos pela queda dos preços de exportação. Para os países exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e de produtos minerais (Chile e Peru), a queda dos preços foi menos intensa.

O comércio intrarregional, apesar de distante de seu potencial, constitui grande relevância para os países da UNASUL. Com efeito, é o próprio agrupamento o principal destino das exportações do conjunto dos países-membros. A análise do destino das exportações da região feita pela CEPAL (2016) apontou que no ano de 2015 as exportações entre os países da UNASUL corresponderam a 18% das exportações totais. Em seguida, aparecem os EUA (16%), China (15%) e a União Europeia (14%) (Figura 3).

MAPA 4:

UNASUL: Distribuição das exportações totais de acordo com os principais destinos (2015) (em %)

Fonte: CEPAL (2016)

a: Inclui os dez membros da ASEAN, a Austrália, Índia, Japão, Nova Zelândia e a República da Coreia.

O comércio entre os países da UNASUL foi bastante dinâmico no período de 2003 a 2008, com crescimento a uma taxa média anual de 28% e seu valor mais do que triplicou. Após sofrer uma grande queda de 26% em 2009 por causa da crise econômica mundial, houve rápida recuperação em 2011. Contudo, desde então, o comércio apresentou quatro anos consecutivos de queda. A redução do comércio intrarregional ocorre principalmente devido à forte desaceleração econômica na América do Sul. Suas exportações, que alcançaram participação recorde de 24% em 2007, seguiram tendência declinante desde então: em 2015, corresponderam apenas 18% (CEPAL, 2016, p. 55).

Decerto, a relevância conferida ao mercado sul-americano varia consideravelmente de acordo com a estrutura econômica dos países. A média da contribuição dos mercados sul-americanos de todos os países da região é inferior à contribuição dos mercados externos, o que demonstra a necessidade de se definirem estratégias que combinem a inserção externa com a integração regional. Para as economias de menor tamanho relativo, os mercados externos são decisivos. Nos casos de Brasil e Argentina, o mercado interno é o mais importante. A contribuição da América do Sul ao potencial de mercado é maior para três países, quais sejam Uruguai, Bolívia e Paraguai. Para os dois últimos, isso se deve à sua posição geográfica mediterrânea e, juntamente com o Uruguai, porque limitam com as duas maiores economias da região. Os benefícios da integração regional são, obviamente, diferentes para os países maiores e os outros. A estes últimos, o mercado regional permite superar a estreiteza dos seus próprios mercados em um âmbito relativamente mais privilegiado que a arena internacional. No caso dos países maiores, o mercado regional pareceria menos atraente, pois contribui com pouco potencial ao do mercado próprio. Porém, essa complementação tem valor estratégico, pois são precisamente os países maiores aqueles que dominam o comércio intrarregional de manufaturas de intensidade tecnológica média e alta (IIRSA, 2011, p.35).

De acordo com a CEPAL (2016), a composição das exportações dos países sul-americano apresenta considerável diferenciação quando são direcionadas para o interior da região e quando são endereçadas aos mercados extrarregionais. Enquanto os produtos primários são responsáveis por três quartos do valor dos envios para a Ásia e mais da metade do valor para os EUA, a União Europeia e o restante do mundo, eles representam menos de 30% do valor do comércio no interior da UNASUL. O mercado intrarregional é composto por um conteúdo muito maior de manufaturas, especialmente em tecnologia média e baixa.

Esses dados revelam a importância da integração sul-americana como mercado para a produção de produtos de maior valor agregado, fortalecendo suas economias e reduzindo a vulnerabilidade inerente às exportações baseadas em produtos primários, cujo valor está sujeito

às oscilações do mercado mundial. Assim, a infraestrutura configura-se um fator assaz relevante para o crescimento econômico e a redução das desigualdades regionais. A construção da infraestrutura é crucial para proporcionar uma interconexão eficiente para os fluxos comerciais intrarregionais, permitindo o acesso a serviços eficientes por meio de cadeias logísticas que favoreçam as exportações de produtos com valor agregado.

A dificuldade de obtenção de financiamento para os projetos de investimento em infraestrutura da IIRSA/COSIPLAN é, indubitavelmente, um dos principais obstáculos à sua concretização. Em geral, a viabilização dos investimentos é realizada por meio de aportes dos países-membros da UNASUL e do capital privado, através de Parcerias Público-Privadas (PPP), além do financiamento disponibilizado pelos organismos multilaterais que atuam junto à IIRSA, o BID, a CAF, e o FONPLATA, os quais estiveram presentes desde a concepção da IIRSA, em 2000 e, a princípio, deveriam ser os principais responsáveis pelo financiamento dos projetos de infraestrutura na América do Sul, além de realizarem estudos técnicos e acompanharem a execução das obras.

A concepção inicial propunha que a maior parte dos recursos destinados aos investimentos fosse oriunda do capital privado. Contudo, este objetivo não se confirmou e os projetos foram financiados sobretudo pelos Tesouros Nacionais, seguidos de longe pelos atores privados e pelas instituições financeiras. Dentre os bancos nacionais com importante aporte no IIRSA destacam-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de Venezuela (BANDES).

A dependência de investimentos estatais para os investimentos em infraestrutura da América do Sul realça a assimetria existente entre os países da região. O Brasil, como maior economia do agrupamento, passou a assumir a iniciativa da integração física por meio de seu banco de desenvolvimento, o BNDES, que se tornou um dos maiores apoiadores do projeto. Um dos objetivos do banco consiste em financiar projetos de infraestrutura capitaneados pelas empresas brasileiras, no país e no exterior. O fortalecimento dessas empresas e sua consequente internacionalização possibilitou sua atuação em uma série de projetos pela América do Sul.

Embora o BNDES seja importante para a consolidação da infraestrutura da região, ele não tem um compromisso explícito com o fortalecimento da integração regional no âmbito da Unasul, por não se tratar de um banco de financiamento regional, mas nacional. Suas iniciativas favorecem as empresas e os trabalhadores brasileiros, uma vez que o setor de produção de bens de capitais do Brasil possui grande capacidade na área de engenharia e na fabricação de equipamentos de construção. De acordo com Quispe et al (2013), as prioridades do Brasil, orientado a se tornar um *player* global de relevância no cenário global, são antes satisfazer suas

necessidades nacionais de caráter econômico – como respaldar os projetos convenientes a suas empresas públicas e privadas - do que liderar a região em busca da integração econômica e política, sendo a América do Sul funcional a seus objetivos. Além disso, a recessão econômica brasileira no primeiro lustro da década de 2010 evidenciou os limites do financiamento do BNDES, que passou a reduzir o financiamento dos projetos do COSIPLAN.

Nesse sentido, tornou-se imperativa a mobilização de novas fontes de recursos. Uma das opções seria tentar mobilizar os recursos ociosos da iniciativa privada dos países da Unasul, mas as dificuldades econômicas nos países da região constituem um obstáculo para as empresas privadas, que demandam garantias, participação em capital ou empréstimos e alto grau de sofisticação financeira. Outra alternativa seria apostar no financiamento de mecanismo externos, bem como no investimento por parte de países extrarregionais. A China começou a realizar esforços nesse sentido, uma vez que o montante de financiamento chinês no mundo é superior ao do Banco Mundial e do BID (do qual a China é membro associado desde 2009) e o rápido e profundo estreitamento das relações comerciais do país asiático com a América do Sul pode servir como força propulsora para a atração de investimentos na infraestrutura regional.. Contudo, existe o risco de a execução e o financiamento da China nos projetos da IIRSA submeterem as economias sul-americanas a uma relação centro-periferia por parte da China, reforçando a concentração das exportações em produtos primários enquanto o país asiático se transforma no destino das exportações de produtos industriais e de alto conteúdo tecnológico.

Por fim, uma nova alternativa mostra-se promissora com o potencial protagonismo a ser exercido pelo Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), instituição criada pelo agrupamento dos BRICS, que tem como um dos seus objetivos financiar projetos sustentáveis de infraestrutura, públicos ou privados, nos países dos BRICS, em outras economias emergentes e em países em desenvolvimento, através da provisão de empréstimos, garantias, participação no capital e outros instrumentos financeiros (BAUMANN, 2017).

A integração da infraestrutura física da América do Sul, ao mesmo tempo em que apresenta avanços significativos, também exhibe desafios de monta. As assimetrias entre os países da UNASUL, o espaço geográfico segmentado por grandes barreiras naturais, a vulnerabilidade das economias dependentes da exportação de produtos primários, o comércio intrarregional ainda muito aquém de sua potencialidade, a concentração dos projetos de infraestrutura no setor de transporte em detrimento dos setores de telecomunicação e de energia e as renitentes dificuldades em temas sociais revelam a amplitude dos esforços de coordenação política a serem empreendidos pelos atores regionais. No entanto, a organização territorial sul-americana, voltada para a implantação de serviços de infraestrutura física a partir de uma análise

geoeconômica, pode se converter em um instrumento crucial para impulsionar a integração política e econômica, otimizar o planejamento territorial, promover o desenvolvimento produtivo e dinamizar o comércio intrarregional. A existência de redes de infraestrutura no território regional deve garantir a conectividade entre os mercados e, por conseguinte, favorecer o desenvolvimento econômico dos países, estruturando e organizando o território.

3.3. A influência geopolítica dos atores extrarregionais na América do Sul

3.3.1. A Influência Geopolítica dos Estados Unidos

As relações entre os Estados Unidos e a América do Sul abrangem questões amplas e multifacetadas. A evolução histórica dessas relações apresenta marchas e contramarchas quanto aos interesses e anseios dos países da região enquanto subordinados geopoliticamente à grande potência do hemisfério. Dotados de recursos e projeções, os EUA empreenderam ações de ativismo regional que envolveram o exercício da liderança ante países frágeis e marginais no quadro mais amplo da política internacional. O extenso espaço de manobra à disposição dos EUA na América do Sul permitiu ao país consolidar sua posição hegemônica e impor – seja com base no “poder duro” ou no “poder brando” – suas estratégias geopolíticas e geoestratégicas que fortaleceram o poderio americano no cenário global.

A aproximação dos EUA com os países sul-americanos, pautada por questões estruturais e conjunturais em matérias econômicas e políticas, pode ser entendida por duas óticas. Pela primeira delas, exaltam-se as vultosas transações comerciais e de investimentos entre os EUA e a América do Sul, com aproveitamento das potencialidades e das vantagens comparativas, e a ampliação da temática de iniciativas multilaterais e bilaterais para os mais diversos campos. Pela segunda ótica, prevalece um sentimento de hostilidade por parte dos países sul-americanos em relação ao *hegemon* hemisférico, cuja visão estreita de nacionalismo despertou reações, posições refratárias e mesmo agressões retóricas por parte dos Estados da sub-região, os quais percebiam na postura dos EUA uma espécie de jogo de soma zero, em que estes seriam os principais beneficiados. O que parece mais provável ao sobrepesar as duas óticas é que a posição geopolítica dos EUA na região, ao buscar satisfazer seus interesses – mesmo com diversas concessões feitas aos países sul-americanos –, não conseguiu dissipar as diferenças de prioridades, de modo que a elaboração das estratégias e políticas compartilhadas comumente refletia a disposição dominante dos EUA na região.

Ao longo do século XX, a Doutrina Monroe – formulada em 1823 pelo presidente James Monroe – dominou a estratégia dos EUA para o hemisfério ocidental. Demandava-se às potências europeias uma posição de restrição de sua influência na América Latina e a cessação de quaisquer pretensões territoriais nos países então recém-independentes. Os EUA, após definirem suas fronteiras, no final do século XIX, adotaram a estratégia de iniciar uma projeção geopolítica ao longo de todo o continente sul-americano. Isso ficou evidente quando da guerra com a Espanha em 1898, na qual alijou o adversário dos territórios de Cuba, Porto Rico e Filipinas, e no apoio à independência do Panamá em detrimento da Colômbia, episódio que favoreceu a construção do canal do Panamá pelos estadunidenses no início do século XX. A partir de então o Caribe transformava-se no *mare nostrum* estadunidense, controlando a passagem marítima do Atlântico para o Pacífico, e abrindo caminho para a expansão econômica que se iniciava em direção à uma América do Sul, especialmente em função do crescimento significativo da economia dos EUA. Os interesses dos EUA eram secundados por uma política de “poder duro”, em que o Corolário Roosevelt e a orientação do “speak softly and carry a *big stick*” (“fale suavemente e carregue um grande porrete”) eram usados quando convinha (DÖPCKE, 2008). Em diversas ocasiões, os EUA lançaram-se a intervenções na soberania dos demais países do continente, sujeitando governos, controlando espaços estratégicos, estabelecendo bases militares e garantindo seus interesses geopolíticos e econômicos.

As ações empreendidas para consolidar sua hegemonia na América do Sul após a política do “big stick” estiveram assentadas em uma aproximação com os países da região por meio da “política da boa vizinhança” durante o governo de Franklin D. Roosevelt, quando foram adotadas iniciativas de “poder brando”, sobretudo na seara cultural. O estreitamento das relações diante de uma imagem menos hostil dos EUA na região foi fundamental para arregimentar a América do Sul nos esforços militares americanos durante a Segunda Guerra Mundial. Era premente contar com o apoio político e econômico (em especial por meio do fornecimento de matérias-primas à indústria bélica estadunidense) dos Estados sul-americanos não apenas para garantir o acesso estratégico no território da América do Sul como também para assegurar a defesa do continente americano e do Atlântico Sul. No período pós-Segunda Guerra, o alinhamento político forjado durante os anos de conflagração militar pelos EUA conduziu os países sul-americanos a orientarem-se quase automaticamente às posições e diretrizes impostas pelo “grande irmão do Norte”, cujos resultados mais ilustrativos deram-se com a conformação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 1948.

Nesse momento, a ordem global já se encontrava sob a cisão inexorável das duas grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. A bipolaridade entre os EUA e a União Soviética (URSS) condicionava os arranjos de poder geopolítico e econômico em todas as regiões do mundo e buscava demarcar os espaços de influência das duas superpotências. A América do Sul, nesse cenário, foi submetida, de forma relativamente orgânica, à esfera de ação dos EUA, pautada pela política de segurança nacional e por uma dimensão abertamente geopolítica. A adoção da política de contenção (*containment*), proposta por George Kennan, implicou o delineamento de uma estratégia que nortearia as decisões geopolíticas dos EUA ao longo de toda a Guerra Fria, com implicações significativas em todos os espaços regionais. A região sul-americana, por certo, não poderia ficar incólume aos encadeamentos políticos, econômicos e sociais decorrentes da nova política de equilíbrio de poder internacional. Incrustada geograficamente no hemisfério ocidental, a América do Sul foi, de maneira contumaz, palco para as estratégias políticas, econômicas, militares e culturais dos EUA no sentido de conter a influência soviético-comunista no território sul-americano, uma vez que se localizava em um espaço estratégico importante para a segurança nacional estadunidense.

Apesar disso, a América do Sul não formava parte das regiões prioritárias de contenção da influência comunista – ocupadas, na realidade, por Europa e Ásia –, de modo que passou a uma posição secundária na geoestratégia americana durante a Guerra Fria. As alianças promovidas com a Europa Ocidental e o Leste Asiático traziam consigo uma “proximidade geopolítica” aos Estados Unidos, que implicava responsabilidade pelos governos dessas regiões por meio de ajuda econômica e da alocação de bases militares e soldados americanos em áreas estratégicas (TUATHAIL, 2005, p. 149). Nessa lógica, as regiões localizadas fora do eixo Europa Ocidental-Leste Asiático foram negligenciadas, ainda que, durante períodos específicos, alguns espaços geográficos adquiriram especial atenção (a exemplo de Cuba e Vietnã), ao desafiarem e resistirem às imposições hegemônicas dos EUA.

Apesar da relativa prescindibilidade da região sul-americana para a estratégia de poder hegemônico dos EUA em sua encruzilhada anticomunista, José Luís Fiori (2009) realça a importância dos princípios norteadores da política externa e da geopolítica dos EUA para com a América do Sul durante a Guerra Fria, formulados por Nicholas Spykman, um dos mais prestigiosos geoestrategistas estadunidenses. Spykman traça duas separações essenciais no espaço geográfico continental americano. Na primeira delas, divide EUA e Canadá (América dos anglo-saxões) do restante do continente situado ao sul do Rio Grande (América dos latinos). Em seguida, fraciona o território dos “latinos” em duas regiões: (1) A região “mediterrânea”, que compreendia o México, a América Central e Caribe, bem como a Colômbia e a Venezuela.

Essa região constituiria um espaço indubitavelmente sob o jugo dos EUA, os quais manteriam o controle e a dependência sobre os países nela localizados. (2) A América do Sul – excluindo a Colômbia e a Venezuela – que estaria fora da zona imediata da hegemonia estadunidense e, portanto, poderiam representar uma ameaça a suas pretensões dominantes. Em particular, os grandes Estados da América do Sul – Argentina, Brasil e Chile – poderiam tentar contrabalançar o poder dos EUA “através de uma ação comum ou através do uso de influências de fora do hemisfério” (SPYKMAN apud FIORI, 2009, p. 42). Nesse caso, os EUA poderiam fazer uso da força militar caso afrontados pelos países do Cone Sul.

A *manu militari* dos EUA, ao contrário da possibilidade aventada por Spykman, não foi utilizada diretamente na América do Sul. Certamente, os EUA tiveram participação, em diferentes graus, na desestabilização e na derrubada de governos de corte nacionalista por juntas militares, que permaneceram por décadas – e de modo autoritário – no poder dos países considerados “desafiantes” à hegemonia estadunidense, isto é, Argentina, Brasil e Chile. Ações diretas foram empreendidas na “região mediterrânea”, a exemplo da invasão da Baía dos Porcos, em Cuba (1961), Granada (1983) e do Panamá (1989), além da participação indireta nos conflitos civis dos países da América Central, sobretudo na Nicarágua sandinista. O anticomunismo e a segurança nacional forneceram o pretexto para os EUA interferirem na região, subordinada a seu bel-prazer geopolítico. A ingerência nos assuntos internos dos Estados da “América dos latinos” de Spykman, foi particularmente acentuada após a Revolução Cubana de 1959, quando houve uma verdadeira apreensão nos círculos decisórios estadunidenses, ao verem a ideologia e a influência soviética estender-se sobre o espaço geográfico onde a supremacia dos EUA era considerada inquestionável. A partir de então, houve certa inflexão no comportamento estratégico dos EUA em relação à América Latina, cujo exemplo inicial mais emblemático consistiu na criação da Aliança para o Progresso, em 1961, um programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico para evitar a entronização de ideais comunistas na região.

Na década final da Guerra Fria, as dissonâncias entre a América do Sul e os Estados Unidos fizeram-se mais manifestas. A adoção da *realpolitik* adotada por Henry Kissinger desde o início da década de 1970 e o escalonamento da obsessão na luta contra o comunismo e a União Soviética durante o governo Reagan (1981-1989) foram pontos de atrito importantes nas relações entre o *hegemon* continental e a sub-região sul-americana. A decisão dos EUA em postar-se ao lado da Grã-Bretanha na Guerra das Malvinas contra a Argentina e em clara desconsideração dos princípios do TIAR em benefício da OTAN sinalizaram o menosprezo pelos países que haviam se colocado sob sua órbita de influência ao longo de todo o século XX.

No Brasil, a postura de autonomia e não alinhamento dos governos militares (com exceção do presidente Castelo Branco) externava a visão de que o anticomunismo visceral dos Estados Unidos era menos prioritário que questões como desenvolvimento, comércio e dívida externa (HURRELL, 2005). Ainda mais emblemática no esfriamento das relações entre os países sul-americanos e os EUA foi a criação do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio à Contadora⁵² em meados dos anos 1980, quando Estados sul-americanos e centro-americanos posicionaram-se contrariamente às políticas intervencionistas estadunidenses na América Central, como na já citada invasão de Granada.

O arrefecimento das relações entre a América do Sul e os EUA ganhou novos contornos com o fim da Guerra Fria. A partir de então, o que Tuathail (2005, p. 150, tradução nossa) denomina de “geografia estratégica de proximidade e distância no pensamento geopolítico estadunidense” foi desvanecendo com o ocaso da propalada ameaça comunista. As prioridades na área da segurança na era pós-Guerra Fria passaram a ser domésticas, não mais internacionais. A nova conjuntura do sistema internacional, baseada na interdependência promovida pela globalização e pelos novos fluxos financeiros, econômicos, comunicacionais e informacionais, exigiam uma nova abordagem pelos EUA e pelos demais Estados (Op. Cit.).

Ao longo do século XX, houve por parte dos EUA um relativo descompasso entre a retórica de promoção conspícua da democracia e do entendimento regional e sua conduta objetiva de denegar esses mesmos princípios quando os interesses geopolíticos e geoeconômicos estadunidenses estavam em jogo. Após a Guerra Fria, contudo, ainda que os interesses materiais tivessem prevalecido na política dos EUA – a exemplo do alijamento de rivais geopolíticos e da promoção de interesses econômicos –, “os EUA envolveram-se consistentemente em um conjunto mais amplo de objetivos relativos a como outras sociedades devem ser organizadas e quais valores regionais devem ser promovidos” (HURRELL, 2005, p. 101). Nesse sentido, questões como o fortalecimento das instituições e da sociedade civil, a democracia, a globalização e o livre-comércio passaram a ser centrais para revigorar o engajamento entre os EUA e a região sul-americana.

Essa perspectiva, no entanto, desconsidera a subsistência de interesses geopolíticos por parte dos EUA, que adquiriram então uma nova roupagem. A continuação da busca do interesse

---

⁵² O Grupo de Contadora foi criado em 1983 por Colômbia, Venezuela, México e Panamá como uma frente de oposição às intervenções dos EUA na América Central no governo Reagan. Dois anos depois, Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, em suporte ao grupo, reuniram-se no Grupo de Apoio à Contadora. A junção dos membros dos dois grupos no G-8 seria consolidada em um foro regional de concertação política, denominado Grupo do Rio em 1986, com atuação importante nos esforços de paz na América Central e na redemocratização dos países da região.

nacional pelos Estados, mesmo em um cenário de interdependência exponenciada pela globalização implica dissonâncias e tensões, sobretudo sob uma estrutura baseada na assimetria de poder. Os anos seguintes ao fim da Guerra Fria testemunharam uma América do Sul que recém conquistara sua democracia, mas que padecia de severas dificuldades econômicas (mormente no tocante à inflação e à dívida externa). A região, nesse contexto em que os EUA emergiam vitoriosos do conflito ideológico da Guerra Fria, inclinou-se naturalmente para o *hegemon* global. O movimento em direção à abertura comercial, à democracia liberal e à economia de mercado representou uma maneira de alinhar-se aos ideais e princípios dos EUA de modo a obter ajuda para sair do atoleiro econômico em que se encontrava. No início dos anos 1990, os EUA iniciaram a dura batalha em direção à criação de uma zona de livre comércio em escala continental. Começaram pela assinatura do NAFTA, em 1991, com México e Canadá. Em seguida, iniciou a galvanização dos países da América do Sul, América Central e Caribe por meio de instâncias multilaterais. Em 1991, um encontro na OEA cimentou as bases democráticas dos 34 Estados reunidos e, em 1994, a realização da I Cúpula das Américas, em Miami, superou adesão de valores e princípios para entrar no âmbito econômico, com a proposta estadunidense para a conformação da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e para aumentar a cooperação entre os países.

Simultaneamente, os EUA endossavam a aplicação do “Consenso de Washington” – criado pelo Departamento do Tesouro dos EUA, Banco Mundial e FMI – como panaceia para os países da região superarem seus problemas econômicos. Apesar da estabilização monetária e do controle inflacionário, a adoção da agenda neoliberal pautada na redução do tamanho do Estado, no controle estritos de gastos, nas privatizações, na abertura da economia e na liberação do fluxo de capitais levou a resultados socioeconômicos negativos. O neoliberalismo parece ter chegado a um grau de saturação sem entregar o que havia prometido: a pobreza, o desemprego e a concentração de riqueza e renda foram aumentando, enquanto o crescimento econômico permanecia bastante lento. Essa situação se agravou substancialmente com o advento de crises econômicas agudas em países como o Brasil (1999) e a Argentina (2001). A instabilidade regional, além disso, impactou negativamente a inserção internacional dos Estados sul-americanos. Frente à crise do paradigma neoliberal, esses países buscaram modelos alternativos no intuito de evitar a pulverização de seu tecido social. A emergência de governos progressistas corroborou a necessidade de adotar novos discursos e práticas políticas e econômicas, que marcaram, doravante, o período do chamado pós-liberalismo na América do Sul.

Ao entrarem em uma nova era de fortalecimento da economia nacional, de autonomia na política externa e de condutas mais nacionalistas, os países sul-americanos buscavam

neutralizar os resultados negativos das medidas econômicas impelidas pelos EUA a partir de uma postura menos subordinada e dependente da grande potência mundial. A diversificação dos parceiros econômicos globalmente, o engajamento com atores extra-hemisféricos e a aproximação intrarregional – consubstanciada na criação de instituições regionais – foram algumas das manifestações mais reveladoras dessa nova política sul-americana que, em muitos casos, opunha-se aos interesses dos EUA na região.

Concomitantemente, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 provocaram uma inflexão nas políticas estratégicas estadunidenses desde o fim da Guerra Fria, agora voltadas a atitudes mais unilaterais e militaristas. A prioridade concedida ao combate ao terrorismo internacional, que incluiu as guerras no Iraque e no Afeganistão, solapou qualquer expectativa de que os EUA pudessem tratar mais diligentemente a América do Sul a partir do novo século. A aptidão e a habilidade dos EUA de exercerem maior controle na região diminuíram na mesma proporção em que recrudescia a orientação geopolítica em direção ao Oriente Médio e, mais tarde, à Ásia. Nesse sentido, a aquisição de maior autonomia por parte dos países sul-americanos pode ser retratada, a um só tempo, como causa e efeito da redução da influência dos EUA na década de 2000.

Nesse sentido, consoante o entendimento de John Agnew (2005, p. 27, tradução livre), “as ações empreendidas pelos EUA no pós-setembro de 2001 podem ser vistas como uma tentativa de reestabelecer o EUA como central na hegemonia contemporânea pelo uso de um recurso – o poder militar – no qual os EUA ainda são supremos”. Além da escalada militarista na política externa estadunidense, outras medidas questionáveis foram tomadas em sentido contrário à globalização em decorrência da percepção de ameaças à segurança nacional, como recorrer ao unilateralismo ao recuar de compromissos multilaterais e a proteção ao mercado doméstico em detrimento da defesa do livre-comércio. A ameaça soviética da Guerra Fria fora transmutada em outra ameaça global de proporção equivalente – o terrorismo internacional –, o que permitiu aos EUA manter a lógica maniqueísta que divide o mundo entre o “bem” e o “mal”, podendo angariar apoio de muitos Estados em sua cruzada antiterrorista global.

Na América do Sul, o enfoque na elaboração de outro “perigo” à segurança internacional por parte dos EUA, em substituição à ameaça comunista, já se fazia presente desde antes do fim da Guerra Fria. Apesar da retórica que preconizava direcionar suas políticas para a região baseadas na democracia e no livre-comércio, a chamada “guerra às drogas” pautou, com ênfase mais pronunciada, o relacionamento entre os EUA e os países sul-americanos. A produção e o tráfico de drogas como problema de segurança nacional fazem-se presente nas preocupações dos governos estadunidenses desde a década de 1980, na administração Reagan, mas ganhou

maior proporção quando, no governo George H. Bush (1989-1993), o termo “guerra às drogas” adquiriu maior revelação ao ser concatenado a diretrizes de política externa. Nesse sentido, ameaça à segurança nacional deveria ser combatida por meio do combate às fontes de oferta de drogas ilícitas, o que implicou ações diretas⁵³ em países sul-americanos – Colômbia, Bolívia, Equador e Peru. Após o 11 de setembro, o foco no combate às drogas passa a ser confundido com o combate aos narcotraficantes e às guerrilhas colombianas, ou seja, a guerra às drogas pressupunha uma guerra aos “terroristas” guerrilheiros e narcotraficantes, na esteira do Plano Colômbia, firmado entre este país e os EUA⁵⁴ (VILLA, OSTOS CETINA, 2005).

Depois do 11 de setembro e ao longo da década de 2000, ao mesmo tempo em que a América do Sul continuou à margem das principais preocupações da política externa dos EUA, voltadas para a guerra contra o terrorismo – com engajamento efetivo e direto no Iraque e no Afeganistão –, na proliferação nuclear, no conflito árabe-israelense, na ascensão da China e na retomada da grandeza geopolítica da Rússia, a região passou a se considerar mais autônoma e autoconfiante, capaz de agir no âmbito internacional sem precisar consultar ou informar os EUA. A influência estadunidense nos países sul-americanos sofreu desgastes significativos e entrou em decadência no novo século. Os Estados da região passaram a ter no estreitamento de relações entre si a principal dinâmica de sua inserção internacional. O encaminhamento de pendências, controvérsias e dissonâncias começou a ser encetado no seio da América do Sul, por meio da conformação de organizações regionais e de mecanismos de concertação e cooperação política e econômica, os quais excluía os EUA de sua esfera de ação. Alguns países antes umbilicalmente ligados aos EUA decidiram rever a primazia dessas relações.

O sentimento de que o unilateralismo e o desrespeito às normas e instituições intergovernamentais e ao direito internacional acentuaram a atitude de desatenção para com a região, sobretudo na escassez de consultas em temas caros aos países sul-americanos gerou

---

⁵³ Segunda Villa e Ostos Cetina (2005, p. 2), houve quatro pontos principais nas políticas adotadas pelos EUA nesses países: (1) fortalecimento das instituições políticas dos países-chaves na oferta de drogas ilícitas; (2) fortalecimento operacional de unidades militares e policiais encarregadas do combate ao circuito da droga (erradicação de cultivos, comércio de precursores químicos, destruição de laboratórios, interdição de drogas, detecção das rotas e criminalização da lavagem de dinheiro); (3) assessoramento militar e policial direto aos países andinos para o desmantelamento de cartéis e firmas de drogas; (4) assistência comercial e fiscal para minimizar as consequências sociais decorrentes da privação de meios de subsistência de comunidades locais.

⁵⁴ O Plano Colômbia, de 2000, abarcava o financiamento de equipamentos militares modernos, treinamentos, operações conjuntas e a instalação de núcleos militares de apoio, além de envolver aspectos sociais, como investimentos públicos para a população e a substituição dos plantios de coca (VILLA, OSTOS CETINA, 2005). As dificuldades oriundas das negociações e a simples tomada de território pelas FARC evidenciaram as falhas estratégicas do governo colombiano. No processo de superação do isolamento internacional colombiano desde meados da década de 1990, após ser classificada pelos Estados Unidos como uma “narcodemocracia”, a Colômbia voltou-se a esse mesmo Estado para um acordo militar com vistas a auxiliar o governo colombiano a combater as guerrilhas, o narcotráfico e demais grupos armados à margem da lei.

críticas e protestos que se traduziram em ações concretas que escancaravam o grau de incompatibilidade em muitas instâncias entre o *hegemon* hemisférico e a América do Sul. Para muitos países da região, a postura dos EUA de paladino da democracia e dos direitos humanos ficou abalada com as violações perpetradas em Abu Ghraib e Guantánamo. A lembrança às ações unilaterais do país na América do Sul antes, durante e depois da Guerra Fria resistiam com força na memória dos governos regionais, a exemplo do entusiasmado apoio inicial concedido ao golpe de 2002 na Venezuela contra o presidente Hugo Chávez (HAKIM, 2006).

O desgaste da imagem dos EUA na perspectiva dos Estados sul-americanos foi simbolizado pela suspensão das negociações da ALCA quando, na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata (Argentina), os países da região posicionaram-se contra a ideia de uma área de livre comércio no hemisfério capitaneada pelos estadunidenses. A percepção de que os EUA haviam ignorado as realidades dos mercados sul-americanos, suas vantagens comparativas e a deterioração dos termos de intercâmbio comercial permitiu que países como Brasil, Argentina e Venezuela viesse a se unir contra as dificuldades que poderiam ser impostas às suas economias em condições de livre comércio com uma potência econômica, a qual, inclusive, não hesitava em fazer uso de subsídios à sua produção e exportação de produtos agrícolas. Aos EUA restou a estratégia de negociar acordos bilaterais de comércio com países específicos, como Chile, Peru e Colômbia. O Mercosul, com as maiores economias da região, decidiu seguir por outra agenda comercial, negociando acordos de livre comércio com Estados extrarregionais e acordos de preferência comercial com outros países da América do Sul, apesar da ofensiva comercial dos EUA de tentar acordos com Uruguai e Paraguai⁵⁵.

As relações comerciais não foram atingidas apenas pelo fim das negociações da ALCA e pelos conflitos de visão geopolítica entre os EUA e os países da América do Sul. Ao longo da década de 2000, os países sul-americanos deixaram para trás a dependência econômica com os EUA por meio de uma política de diversificação de seu fluxo comercial com a União Europeia, o Oriente Médio, a África e, sobretudo, com os países asiáticos, com a China exercendo especial protagonismo (Gráfico 2). Em verdade, a China deslocou os EUA como principal parceiro

---

⁵⁵ O USTR (United States Trade Representative - Departamento dos EUA responsável por sua política comercial) propôs acordos comerciais ao Uruguai e ao Paraguai que poderiam ameaçar as bases do Mercosul. Os EUA possuem ou negociam acordos bilaterais de preferência tarifária ou de livre comércio com a maior parte dos países americanos, de modo que o Mercosul constitui o principal bastião que impede os EUA de concretizarem o objetivo inicial da ALCA, ou seja, obter a abertura comercial dos países sul-americanos aos seus produtos e serviços. Apesar das intensas negociações, os EUA enfrentaram alguns reveses com muitos países que rejeitaram assinar os acordos de livre-comércio, como Paraguai, Uruguai e Equador. O primeiro país a assinar um acordo de livre-comércio com os EUA foi o Chile, em 2004. A Colômbia viria a firmá-lo apenas em 2012.

comercial de países como Brasil, Chile e Peru, além de constituir o segundo maior parceiro comercial e o segundo maior investidos na América do Sul, alcançando rapidamente os EUA.

GRÁFICO 2

Exposição ao comércio dos Estados Unidos
(% de exportações aos EUA no total das exportações por país)

Fonte: Banco Mundial (2018)

Certamente, apesar do esfriamento das relações políticas e econômicas entre os EUA e a América do Sul no século XXI e da reticência de muitos países da região quanto a considerar os estadunidenses com um parceiro de estrita confiança, os Estados sul-americanos continuaram cientes do poder político e econômico dos EUA na região e em escala mundial. Foram, nesse sentido, bastante prudentes e pragmáticos ao manterem relações cordiais e equilibradas com grande potência global. Contudo, o sentimento de que os EUA não tratavam a América do Sul com seriedade e a atenção que esta julgava merecer ainda vigorava com força nas demonstrações de insatisfação ao continuarem serem tratados como “quintal” dos EUA.

Essa percepção tem sido constantemente reforçada devido aos diversos movimentos geoestratégicos estadunidenses – remotos e recentes – na América do Sul e no Atlântico Sul. A preocupação com questões relacionadas à segurança e à defesa na região que afetam em maior ou menor grau os interesses dos EUA deu azo para que esse Estado se organizasse militar e estrategicamente na América do Sul para atuar em qualquer situação de ameaça de modo a

preservar sua posição hegemônica. Para Silva (2014), a possibilidade de riscos diante da maior influência de atores extrarregionais e o combate a crimes transnacionais – sobretudo aqueles relacionados com o tráfico de drogas – são, ao lado da existência de governos de viés antiamericanos, da necessidade de preservar o Canal do Panamá como espaço livre de ameaças e a crescente importância do Atlântico Sul, os principais motivos para a atuação geoestratégica estadunidense na América do Sul e na América Central e Caribe. Ellis (2014) ainda acrescenta que o imperativo estratégico histórico dos EUA na região tem sido, e continua a ser, a conectividade geográfica e econômica entre o país e o espaço sul-americano, e, por extensão, o potencial de que potências de fora do hemisfério possam aproveitar sua proximidade com a América do Sul para causar danos aos EUA ou prejudicar sua capacidade de atuar em outras regiões do mundo em um eventual conflito armado.

Independentemente das razões que orientam a geoestratégia estadunidense na América do Sul e no Atlântico Sul, o fato é que sua presença histórica e ubíqua na região inquieta e constrange os Estados sul-americanos que, especialmente a partir do século XXI, buscam uma postura mais autônoma e menos dependente do grande irmão do Norte. Essa insatisfação evidenciou-se com a veemente reprovação em torno da reativação⁵⁶ da Quarta Frota da Marinha dos EUA no Atlântico Sul, em julho de 2008. Subordinada ao Comando Sul (SOUTHCOM) e dirigida à preservação da segurança da região marítima que submete ao poder marítimo dos EUA, além da América do Sul, a América Central e o Caribe.

De acordo com Maclay et al. (2009), a Quarta Frota, responsável por navios, aviões e submarinos, tem por objetivo fortalecer a cooperação com os países da região por meio de missões que incluem apoio à manutenção da paz e à assistência humanitária, exercícios marítimos tradicionais, auxílio em desastres e em operações na luta antidrogas, cujas tarefas assegurariam o compromisso dos EUA na segurança marítima de seus parceiros regionais. Em suma, a presença militar dos EUA na região refletiria uma flexibilidade nos seus instrumentos de inserção internacional, depois da promoção do chamado “smart power” (“poder inteligente”), que combinaria elementos do “poder duro” (instrumentos militares) e do “poder brando” (instrumentos diplomáticos, econômicos e culturais).

Em contraste à posição de Maclay et al., Costa (2012) afirma não ser prudente aceitar acriticamente a justificativa oficial dos EUA de que a Quarta Frota, por não contar com seus próprios recursos militares, levaria adianta tão-somente ações de coordenação de instrumentos

---

⁵⁶ A Quarta Frota da Marinha dos EUA foi criada em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, para patrulhar o Atlântico Sul diante das ameaças das forças do Eixo, sobretudo da ação de submarinos alemães, a partir do Nordeste brasileiro. Finda a guerra, a frota foi desativada pelos EUA.

já existentes na região, isto é, pautadas apenas na suposta flexibilização aventada. De fato, parece mais plausível que o eufemismo da “flexibilidade militar” na América do Sul guarde relação, principalmente, com a crescente influência na região por parte da China e Rússia, especialmente na Venezuela, com o conflito armado na Colômbia, com a presença de governos progressistas que antagonizam as políticas dos EUA na região e com o crescimento do prestígio regional econômico e político do Brasil⁵⁷.

Além da renovação da Quarta Frota no Atlântico Sul, um segundo envolvimento estratégico-militar dos EUA na região aflige os Estados sul-americanos: a existência de bases militares – marítimas e terrestres – e o que Sebastian Bitar (2016) denomina de “quasi-bases”. No Atlântico Sul, mais especificamente em sua parte setentrional, as operações militares estadunidenses encontram apoio logístico na ilha de Ascensão, onde uma base aérea dos EUA e um desenvolvido núcleo de monitoramento atuam desde a Segunda Guerra Mundial em consórcio com a Inglaterra⁵⁸. Para Costa (2012), trata-se de uma parceria entre a Grã-Bretanha e os EUA que emula, no Atlântico Sul, a cooperação mantida nas operações militares em conjunto no Iraque, no Afeganistão, na OTAN e em outras bases militares estabelecidas em associação. Dessa forma, os EUA, como grande potência marítima, “têm capacidade para atuar globalmente e, como um dos maiores beneficiários da globalização, lideram os esforços para manter o sistema marítimo mundial protegido contra ameaças” (SILVA, 2014, p. 205).

Com relação às bases militares terrestres, à primeira vista parece que o número de bases militares estadunidense tem se reduzido continuamente desde o limiar do século XXI. Em 2009, os militares dos EUA foram expulsos da base de Manta, no Equador. O Peru, ainda que tenha iniciado negociações, recusou-se a sediar bases formais estadunidenses. E o caso mais emblemático talvez tenha sido o acordo com a Colômbia, que oferecia local para sete bases militares em 2009 e, diante da repercussão negativa por seus pares sul-americanos, decidiu negar o acesso aos militares dos EUA⁵⁹, após o acordo ser declarado inconstitucional pela Suprema Corte colombiana e ter contado com a aquiescência do presidente Juan Manuel Santos,

---

⁵⁷ Wanderley Messias da Costa (2012, p. 19) ainda adiciona outros motivos que explicam o engajamento estratégico-militar dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul: (1) o fortalecimento dos sistemas de segurança e defesa dos EUA no Atlântico Sul com vistas a atuar na África Ocidental e Meridional; (2) o rearranjo de focos de vigilância e monitoramento das importantes rotas oceânicas que conectam o Atlântico ao Índico e ao Pacífico (em particular à costa oriental africana, ao Golfo Pérsico, à Ásia Meridional, ao Sudeste Asiático e à Ásia do Pacífico).

⁵⁸ No Atlântico Sul, além da ilha de Ascensão, a Grã-Bretanha exerce o controle territorial das ilhas de Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul.

⁵⁹ O pretexto em assinar o acordo sobre a implantação das bases era apoiar o governo colombiano no combate ao narcotráfico e às guerrilhas no âmbito do Plano Colômbia, por meio do fornecimento de serviços de suporte militar e inteligência.

que inclusive havia negociado o acordo quando exercia a função de ministro de Defesa (BITAR, 2016). A implantação dessas bases resultaria no que Wanderley Messias da Costa (2012, p. 18) chamou de “projeção estratégica indireta”, uma vez que a localização estratégica das bases colombianas permitiria aos EUA “alcançar com seu poder de ataque alvos na América do Sul Setentrional, incluindo o Caribe Meridional e a borda noroeste do Atlântico Sul”.

Nesse sentido, os EUA somente passariam a contar com bases militares formais nos países da América Central e do Caribe: em Comalpa (El Salvador), Guantánamo (Cuba), Aruba, Curaçao e Porto Rico. Mesmo nessas regiões, os estadunidenses sofreram alguns revezes, como a perda da base aérea de Howard Air, no Panamá, em 1999. No entanto, essas vicissitudes não explicam a estratégia ardilosa pela qual os EUA conseguem manter uma presença significativa na América do Sul. Sebastian Bitar (2016) entende que a adoção de políticas mais reticentes para com os EUA por parte dos Estados sul-americanos motivou o *hegemon* hemisférico a mudar o enfoque em questões militares, ao promover diversos arranjos informais, e mesmo ambíguos, para a instauração de “quasi-bases”, ou seja, arranjos que se assemelham a bases militares, em quase todos os países da costa do Pacífico americano, a exemplo de Peru, Equador e Colômbia na América do Sul, com a justificativa de cooperar no combate ao tráfico de drogas e outras questões securitárias. Nesse sentido, esses arranjos mais informais substituíram os acordos formais, de modo a reduzir os custos políticos para os governos locais que aceitam sediar a nova modalidade de acesso às “quasi-bases”, as quais se tornam a principal forma de cooperação militar na região e, muito frequentemente, são bem acolhidas e mesmo desejadas por muitos Estados sul-americanos, sobretudo na forma de ajuda militar e treinamentos conjuntos (Op. Cit.).

Seria errôneo, portanto, presumir um eventual declínio da influência militar dos EUA na América do Sul. Moniz Bandeira (2010, p. 62) acrescenta nesse mesmo sentido que “o estacionamento de tropas e equipamentos bélicos na Colômbia e no Peru, assim como também no Suriname e na Guiana e, antes, no Equador e na Bolívia, dão aos EUA enorme vantagem estratégica para intervir militarmente em qualquer país da América do Sul”. Esse contexto revela uma vantagem militar avassaladora dos EUA na defesa de seus interesses na região, principalmente no contexto em que, se as bases militares formais dos EUA são abertamente contestadas, em razão de seu histórico de intervencionismo e desestabilização de governos, a presença das “quasi-bases” permitem uma atuação militar *in loco* ampla e permanente.

A América do Sul, nesse cenário, encontra no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁶⁰ mecanismos próprios para exercer atuação permanente e cooperativa para facear – ou ao menos amainar – o poderio das potências geopolíticas na região. No âmbito do CDS, uma das lógicas subjacentes à criação deste organismo de segurança regional, do ponto de vista geopolítico, tem relação com a tentativa de excluir os EUA das tratativas securitárias da América do Sul, as quais deveriam estar a cargo dos países da região diretamente afetadas por elas. Essa explicação não se refere apenas ao desejo de adquirir maior autonomia, mas também de fortalecer a cooperação no setor de defesa, mediante a disseminação de informações, a redução das incertezas e a promoção de normas sobre a atuação do uso da força militar na região, um engajamento que pressupõe alavancar o poder, o desenvolvimento e a governança no tema de defesa sul-americano (MERKE, 2011). No caso da ZOPACAS, deve-se considerar que “há tensões, fricções, conflitos, busca por equilíbrio de poder e novas estratégias militares em curso, e com isso o Atlântico Sul está rapidamente deixando de ser aquela periférica e plácida zona marítima para se juntar aos macroespaços geopolíticos mais relevantes do mundo” (COSTA, 2012, p. 19).

A criação do CDS contribui para reduzir a importância de instituições de defesa edificadas durante a Guerra Fria, a exemplo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Junta Interamericana de Defesa, ambos pleiteados pelos EUA no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em verdade, diante de movimentos de autonomia – especialmente no que se refere à criação de organizações regionais – a própria OEA passou a ser vilipendiada pela maior parte dos países sul-americanos, ao ser considerada um artifício para a manutenção dos ditames estadunidenses na região. A promoção de iniciativas de combate a ameaças securitárias na América do Sul pelos EUA, que inclui a democracia, os direitos humanos e a luta contra o narcotráfico, foi realizada frequentemente por meio da OEA, que cada vez mais perde sua legitimidade na região. Ao passar a OEA para segundo plano, os Estados sul-americanos limitam a presença dos EUA nas instituições formais onde se debatem

---

⁶⁰ A ZOPACAS foi criada em 1986 por resolução da Assembleia Geral da ONU (AGNU) e funciona como fórum de interação e apoio mútuo entre seus membros para o tratamento de temas relativos à segurança do Atlântico Sul. Dentre suas articulações, atua em prol da paz, da estabilidade e do desenvolvimento sustentável do Atlântico Sul, mediante a coordenação e a cooperação entre seus membros de maneira que, além de sua atuação geopolítica no campo da defesa, a ZOPACAS abrange igualmente compromissos com meio ambiente marinho. É constituída por 24 países, sendo 21 da África (África do Sul, Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo) e 3 da América do Sul (Argentina, Brasil e Uruguai). A ZOPACA adquiriu novo impulso com a reunião de Luanda em 2007 e com a VII reunião ministerial em Montevidéu em 2013, quando pela primeira vez os ministros de defesa dos Estados-parte participaram do encontro da organização.

temas comuns aos países da região e a convergência de valores e interesses, o que corresponde a uma relativa emancipação política no seio das organizações regionais.

No entanto, o poder político, econômico e estratégico-militar dos EUA ainda se faz presente de maneira categórica na América do Sul, o que cerceia o raio de ação geopolítico dos países da região. Não por acaso, desde o início do século XXI, ocorreu uma série de desavenças entre os EUA e os Estados sul-americanos nos mais diversos âmbitos. Em questões que envolviam diretamente pelo menos um país da América do Sul, houve divergências pronunciadas. Para além das apreensões geradas com o apoio inicial dos EUA ao golpe contra o presidente venezuelano Hugo Chávez em 2002 e com a tentativa de implantar bases militares na Colômbia em 2009, também são dignos de nota: o caso do golpe de Honduras, em 2009, a desaprovação das negociações nucleares entre Brasil, Turquia e Irã em 2010, a destituição sumária do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012 e a espionagem à presidente brasileira Dilma Rousseff em 2015 pela Agência Nacional de Segurança (NSA) dos EUA.

O caso do acordo nuclear iraniano foi particularmente frustrante para o Brasil. O país, ao lado da Turquia, engajou-se em negociações sobre as ambições nucleares do Irã e logrou mediar um acordo sobre o enriquecimento nuclear iraniano, consubstanciado na Declaração de Teerã⁶¹ de 2010. No entanto, os EUA prontamente rejeitaram a iniciativa turco-brasileira, alegando que se tratava de uma manobra para retardar as sanções da ONU ao Irã. Em livro sobre a atuação do governo Obama nas relações com o Irã, Trita Parsi (2012) afirma que os EUA ficaram surpresos com o êxito de Brasil e Turquia, pois davam como certo o fracasso das negociações. Os EUA, portanto, haviam subestimado a capacidade diplomática dos dois países. A autora acrescenta que, concomitantemente à missão turco-brasileira, os EUA estavam tentando angariar apoio entre seus pares para impor novas sanções ao Irã. Ademais, (Op. Cit., p. 165, tradução nossa), “os legisladores estadunidenses tenderam a ver os esforços de mediação de Brasil e Turquia com um ‘aborrecimento’, tendo alguns deles até mesmo preparado medidas para punir o Brasil, prejudicando sua indústria de etanol”.

A rejeição rápida e severa dos EUA à Declaração de Teerã⁶² foi entendida como uma censura à liderança de Brasil e Turquia, sobretudo ao ser “acoplada a uma campanha agressiva

---

⁶¹ Pelo acordo, o urânio levemente enriquecido do Irã seria deslocado para a Turquia, país-membro da OTAN, onde ficaria sob guarda conjunta turca e iraniana e, em troca, o Irã receberia, após um ano, 120 quilos de material enriquecido a 20%, adequado para o uso como combustível de reator, isto é, com fins pacíficos, inviabilizando qualquer uso nuclear de caráter militar.

⁶² Cinco anos depois, o Irã aceitou assinar um acordo nuclear mais complexo e menos verificável com os EUA e países europeus. A principal diferença entre o acordo de 2010 e o de 2015 é que, no primeiro caso, o Irã fez concessões sobre a produção nuclear local, ao contrário de 2015, quando essa flexibilização não foi contemplada.

na mídia dos EUA acusando os dois chefes de Estado de vaidade, megalomania e sentimentos antiamericanos e anti-israelenses” (Op. Cit., p. 169, tradução nossa). A retórica dos EUA de cooperação com os países emergentes para contemplar adequadamente temas da governança global, portanto, não passaria de um discurso vazio, uma vez que os EUA, quando ameaçados em sua liderança internacional, não hesitariam em restringir a atuação de outros Estados. Isso ficou claro quando a Secretária de Estado, Hilary Clinton, afirmou não caber ao país envolver-se em assuntos do Oriente Médio (CERVO, LESSA, 2014).

Nas questões que envolveram os golpes de Estado em Honduras, em 2009, e no Paraguai, em 2012, a percepção por parte dos países sul-americanos foi a de que os EUA não tiveram a conduta adequada para responder à ruptura da legalidade democrática e institucional, o que poderia significar apoio tácito ou negligência para com seus pares no hemisfério. Na situação hondurenha, embora os EUA tenham condenado a deposição e a deportação do presidente Manuel Zelaya pelas forças armadas de Honduras em junho de 2009, o país demonstrou reticências em aplicar sanções mais severas conforme desejavam muitos países sul-americanos, a exemplo de Brasil, Chile e Venezuela. Além disso, congressistas dos EUA posicionaram-se a favor da destituição de Zelaya e apoiaram o novo governo que usurpou o poder. O Brasil, imprevisivelmente envolvido no imbróglio hondurenho quando Zelaya buscou refúgio em sua embaixada em Tegucigalpa, ainda foi alvo de represália por parte do Senado dos EUA, que atrasou a nomeação do embaixador americano no Brasil, Thomas Shannon, e a do secretário-assistente de Estado para o Hemisfério Ocidental, Arturo Valenzuela, por nove meses, o que afetou as relações dos EUA com a região (SABATINI, 2012).

Na destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, novamente foi testemunhada uma resposta pouco enfática e condenatória ao rito sumário que alijou do poder um presidente constitucionalmente eleito em um processo de impeachment que levou apenas um dia. Não apenas os EUA reconheceram o novo governo de Federico Franco, como também bloquearam qualquer tentativa de repreensão ao golpe na OEA, ao contrário das iniciativas levadas adiante pelas instituições regionais do Mercosul e da Unasul, que suspenderam o Paraguai do direito de participar nos órgãos dos blocos e em suas deliberações, em consonância com as cláusulas democráticas⁶³ aprovados nos acordos regionais, ao perceberem uma ameaça

---

Além disso, se tivesse sido aceita a Declaração de Teerã de 2010, poder-se-ia evitar a percepção de insegurança e temor de guerra que transcorreram desnecessariamente durante os cinco anos até o acordo definitivo.

⁶³ Na Unasul, a cláusula democrática está insculpida no Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia, aprovado em Georgetown (Guiana), em 2010, que recomenda sua aplicação em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e da vigência dos valores e princípios democráticos. No Mercosul, o compromisso democrático está disposto no artigo 5º do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático

clara à democracia paraguaia. Segundo Winand et al. (2016), durante os debates sobre a destituição de Lugo, pairavam controvérsias sobre a instalação de uma base estadunidense no Chaco paraguaio, justificada por uma suposta corrida armamentista por parte da Bolívia. Além disso, em 2005, o então presidente Nicanor Duarte havia autorizado a presença e o trânsito de 500 fuzileiros navais dos EUA para a realização de operações humanitárias. Essas iniciativas militares criaram dúvidas a respeito dos interesses dos EUA na remoção de Fernando Lugo, um presidente que advogava políticas autônomas e menos dependentes dos EUA.

Conduta igualmente inquietante para os países sul-americanos emergiu em julho de 2015, quando vieram à tona denúncias de espionagem por parte da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA) contra a presidente brasileira, Dilma Rousseff, ministros, assessores, embaixadas e empresas do país, a exemplo da Petrobrás⁶⁴. A reação da presidente do Brasil foi cancelar uma visita de Estado já agendada aos EUA em 2013 e promover críticas abertas à espionagem estadunidense na Assembleia-Geral da ONU. Além disso, em parceria com a Alemanha, também alvo de espionagem da NSA, o Brasil propôs às Nações Unidas a criação de um arcabouço de regras para assegurar o direito à privacidade digital. A justificativa dos EUA de que a estratégia de inteligência do país objetivava a manutenção de sua segurança nacional foi solapada após a publicação dos casos de espionagem. Segundo Miriam Gomes Saraiva (2014, p. 31), “a diplomacia norte-americana limitou-se a explicações vagas”⁶⁵. A desconfiança dos EUA, que demonstraram menosprezar as relações bilaterais com um parceiro próximo em prol de interesses estratégicos e econômicos, levou o Brasil a intensificar o apoio ao projeto BRICS Cable, que previa a criação de uma internet autônoma entre os Estados do agrupamento (CERVO, LESSA, 2014), de modo a limitar a dependência dos EUA nessa seara.

Por certo, as relações entre a América do Sul e os EUA não comportam unicamente divergências e atritos. Apesar de, desde o início do século XXI, essas relações tenham sido

---

de 1998, estabelecendo que toda ruptura da ordem democrática em qualquer dos países dará lugar à adoção de medidas de suspensão do direito do Estado afetado a participar dos distintos órgãos do MERCOSUL e de seus direitos e obrigações como Estado Parte ou Estado associado, bem como no Protocolo de Montevideu sobre Compromisso Democrático no Mercosul de 2012 (Ushuaia II), que estabelece medidas substantivas contra a ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou de qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência de valores e princípios democráticos.

⁶⁴ As denúncias realizadas pelo ex-técnico da inteligência americana, Edward Snowden, revelaram que, além de assessores próximos, ministros e um integrante do Banco Central, foram constatadas ações de espionagem ao então embaixador brasileiro nos EUA, Luiz Alberto Figueiredo Machado; o monitoramento do telefone da residência do embaixador em Genebra, Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, do então representante na Alemanha, Everton Vieira Vargas, e à embaixada brasileira em Paris.

⁶⁵ Segundo Cervo e Lessa (2014, p. 143): “A 2 de junho de 2014, em entrevista ao jornal The New York Times, Rousseff declara encerrado este ciclo de desentendimento e retomadas as relações entre Brasil e Estados Unidos, do ponto onde haviam sido interrompidas no ano anterior, inclusive com a remarcação da cancelada visita”.

marcadas pela instabilidade, evidenciada pela perda relativa de influência estadunidense na região, pelas diferentes visões de mundo e pelo crescimento da autonomia decisória e da universalização na inserção internacional dos países sul-americanos, diversos tópicos ganharam projeção e avançaram significativamente. Os EUA e a América do Sul compartilham uma série de valores e princípios comuns. As relações bilaterais são particularmente relevantes, por meio de visitas oficiais e da assinatura de acordos que permitiram contemplar os interesses das partes, como cooperação em matéria de energia, mudança climática, intercâmbio comercial e investimentos, educação, defesa, fluxo de migrantes, entre outros. Os EUA mantiveram relações proeminentes com a Colômbia, em especial devido à ajuda militar no Plano Colômbia, que abriu oportunidades para o estreitamento das relações em diversas esferas. O Chile manteve relações estáveis e cordiais, tendo projeção o fluxo comercial com os EUA a partir do acordo de livre-comércio de 2004. A liderança do Brasil na missão de manutenção de paz no Haiti, a pedido dos EUA, contribuiu para fortalecer as pretensões brasileiras de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, apesar das manifestações ambíguas por parte do governo estadunidense. Além disso, apesar da retórica antiamericana de países como Venezuela, Equador e Bolívia, não houve nenhum sobressalto mais preocupante nas relações com os países “bolivarianos”.

Contudo, os EUA fracassaram consideravelmente em promover políticas na América do Sul que permitiriam angariar o apoio dos países da região. Em muitos assuntos, ainda prevalecem divergências de opinião e de interesses. Os Estados sul-americanos acreditam que o poderoso país do Norte não lhes confere a atenção e o entusiasmo que julgam merecer. O sentimento de que os EUA ainda buscam uma relação anacrônica nos moldes do centro-periferia levaria o *hegemon* hemisférico a ignorar as tendências de autonomia e da diminuição da dependência política e econômica que ocorreram na América do Sul ao longo dos anos 2000. Nesse sentido, a perda relativa de poder dos EUA na região está em sintonia com as transformações geopolíticas em curso. A busca pela liderança regional brasileira está diretamente associada à crescente ausência dos EUA na América do Sul e os Estados sul-americanos começaram a reavaliar seus interesses e parcerias de modo a fortalecer sua confiança e sua autonomia decisória. Em vez de voltarem-se para os EUA na busca por orientações, passaram a operar conjuntamente no seio de organizações regionais, muitas delas recentemente criadas, pois acreditaram encontrar maior convergência para endereçar problemas comuns. De acordo com Russell Crandall (2011, p. 85, tradução nossa):

“A relação dos Estados Unidos com a Bolívia fornece um exemplo do declínio do poder de Washington na região. Acreditando ter chegado a hora de vingar-se dos americanos pelos anos de apoio aos seus oponentes políticos, o presidente boliviano

Evo Morales expulsou o embaixador dos EUA e a Agência de Combate às Drogas dos EUA [Drug Enforcement Administration, na sigla em inglês] em 2008 e suspendeu os programas de democracia financiados pelos EUA no ano seguinte. Há cerca de uma década, quando a Bolívia era um cliente fiel dos Estados Unidos, teria sido inimaginável que um governo boliviano considerasse tais atos, dada as consequências diplomáticas e financeiras de provocar a ira de Washington. Ainda assim, até o governo ostensivamente linha-dura de George W. Bush respondeu em grande medida com silêncio aos reiterados insultos diplomáticos de Morales. Morales encarou Washington olhos nos olhos e viveu para contar”.

A perda relativa de poder dos Estados Unidos na América do Sul constitui reiterado objeto de pesquisa no meio acadêmico. O poder geopolítico dos Estados Unidos, embora mantenha sua primazia, estaria em queda – ou, no mínimo, estaria estacionado – em comparação aos seus rivais geopolíticos, especialmente a China. Na região, em virtude da histórica e onipresente hegemonia exercida pelos estadunidenses, o desprestígio e o desgaste das relações bilaterais e multilaterais com os países sul-americanos destacam-se com particular magnitude. A alcunha ignominiosa de “quintal” refletia a natureza da influência dos Estados Unidos na América do Sul e despertou diversas reflexões a respeito da relevância geopolítica e geoestratégica da região para o poderoso vizinho do Norte. Por um lado, Francis Fukuyama (2007) assevera com segurança que a América Latina⁶⁶ não é respeitada em Washington. As discussões sobre a região seriam frequentemente ofuscadas por temas considerados mais importantes, como o Oriente Médio, a Rússia e a China⁶⁷. Nesse sentido, a continuação da hegemonia dos EUA na região seria afetada por questões laterais, como as relações econômico-comerciais e as divergências políticas. A situação de subordinação estratégica da América do Sul aos interesses estadunidenses estaria consolidada e dificilmente poderia ser revertida, seja por potências extrarregionais seja pela ascensão de um país sul-americano. Em posição contrastante, Samuel Pinheiro Guimarães (2000, p. 99) assevera ser a América Latina “a zona estratégica mais importante para os Estados Unidos”, em razão da situação geográfica e dos históricos interesses do país na região. Essa posição é corroborada por Moniz Bandeira (2010, p. 51), para quem a importância geopolítica sul-americana na geoestratégia dos EUA e na manutenção de sua hegemonia global estaria “em larga medida e intrinsecamente vinculada à dimensão econômica e comercial”.

Qualquer que seja a posição adotada quanto à relevância geopolítica e geoestratégica sul-americana, não restam muitas dúvidas sobre a tendência de diminuição da atenção conferida

⁶⁶ Cabe ressaltar que a Academia, a mídia e os documentos oficiais do governo dos EUA fazem uso do termo “América Latina”. Poucas menções específicas são dedicadas à denominação América do Sul.

⁶⁷ Fukuyama (2007) lembra ainda a advertência dada pelo presidente norte-americano, Richard Nixon, ao então conselheiro da Presidência, Donald Rumsfeld, em 1971: “Latin America doesn’t matter...People don’t give a damn about Latin America”.

à América do Sul por parte dos EUA, especialmente após os ataques terroristas de setembro de 2001, quando o país se concentrou na “guerra global contra o terrorismo”. Em março de 2010, o Subcomitê do Hemisfério Ocidental do Congresso dos EUA realizou uma audiência sobre as políticas do país com relação ao continente americano, na qual afirmou a necessidade de evitar uma “presunção hegemônica” e de consolidar os EUA como parceiro indispensável aos países americanos, através da demonstração de interesses compartilhados guiados pelo respeito e por valores comuns (ESTADOS UNIDOS, 2010). Em consonância com essa audiência, o então Secretário de Estado dos EUA, John Kerry, anunciou durante reunião da OEA em 2013 que a era da Doutrina Monroe havia terminado (KERRY, 2013). No ano seguinte, em outra audiência realizada na Câmara dos Deputados com o título de “Desengajamento dos EUA na América Latina: Interesses Econômicos e Securitários Comprometidos”, foi admitido que, após os eventos de setembro de 2001, a “Guerra ao Terror” havia arrastado os EUA para longe da região, o que teria permitido que adversários estratégicos, como China e Rússia, ocupassem o espaço deixado pelo país. Além disso, foi reconhecido que os países da região estariam buscando uma relação que fosse reconhecida pelos seus avanços, não apenas para ser usada pelos EUA quando desejassem promover interesses estratégicos (ESTADOS UNIDOS, 2014).

O relativo declínio dos Estados Unidos na América do Sul está associado à queda de seu prestígio na escala global. Ainda que detenha recursos de poder em maior magnitude que seus principais rivais geopolíticos – China e Rússia –, a ordem global contemporânea já não comporta uma dominação dos EUA no sentido tradicional. O processo de globalização vigente despertou uma dinâmica de interdependência de elevada dimensão, de maneira que mesmo o Estado mais poderoso do mundo não pode prescindir da cooperação e da concertação com seus pares para o encaminhamento de questões em diferentes áreas, como mudança climática, estabilidade financeira e crimes transnacionais (NYE, 2008). É verdade que, nas palavras de Agnew e Corbridge (2003, p. 127, tradução nossa), “no âmbito do mundo de Estados territoriais, os EUA ainda são o *primus inter pares* e continuarão a ser no futuro próximo”, em função de seu poderio militar ainda inigualável, de sua pujança econômica e de sua capacidade em se atualizar continuamente na área de ciência, tecnologia e inovação em um mercado global cada vez menos limitado geograficamente (Op. Cit.). Os EUA ainda teriam condições de afetar e mesmo de remodelar o mundo com certa facilidade (WEYLAND, 2016).

No entanto, sua hegemonia adentrou um período de crise, com limitações de ordem econômica e geopolítica. Mesmo com um expressivo poder militar à disposição, as transformações geoestratégicas dos atores não estatais desencadearam o surgimento de guerras assimétricas bastante incertas, como evidenciaram as guerras no Iraque e no Afeganistão

(AGNEW, 2005). Além disso, na seara econômica, os EUA dependem fortemente de outros Estados para a compra de títulos de sua dívida pública, cujo maior investidor é um adversário geopolítico em notável ascensão, a China. A retirada dos EUA de acordos e instituições multilaterais sinalizam a perda da capacidade de comprometer-se com a manutenção da ordem global vigente, inclusive no que se refere ao livre-comércio e à globalização.

São esses os motivos, *inter alia*, da perda relativa de influência dos EUA em algumas regiões do mundo onde sua hegemonia nunca antes fora contestada. O país, conforme apresentado, está ciente das limitações ao seu poder geopolítico na América do Sul e, por meio de diversos recursos de poder, vem tentando preservar sua atuação hegemônica. Segundo Moniz Bandeira (2006), a inexistência de uma liderança clara na América do Sul deve-se à forte influência dos EUA na região e sua intervenção estratégica em diversos setores, de maneira que o país vem tentando arduamente atrasar ou mesmo impedir a atuação conjunta dos Estados sul-americanos, conforme atentavam, durante a Guerra Fria, os ensinamentos de Nicholas Spykman. Por conseguinte, a capacidade de liderança regional por parte do Brasil, encontra nos EUA um ferrenho adversário, ainda difícil de ser contornado.

3.3.2. A Influência Geopolítica da China

A reconfiguração da ordem econômica, política e estratégica desde o fim da Guerra Fria compreende o fortalecimento da presença da China em novos espaços geográficos. A elevação das credenciais chinesas na esfera internacional é um dos principais marcos das relações internacionais do século XXI, com impactos significativos no sistema de governança global. É possível considerar a China como parte do restrito grupo de grandes potências mundiais, por sua força política, econômica e cultural, e por sua capacidade de influir nos processos decisórios geopolíticos globais, constituindo um proativo contribuidor no sistema internacional. Na América do Sul, apesar da distância geográfica e cultural, a pujança econômica da China permitiu o estreitamento das relações, especialmente por meio do comércio e de investimentos. Na década de 2000, a China foi logrando transcender as relações meramente “fenícias” e começou, paulatinamente, a adentrar a esfera política e estratégica na América do Sul. Em verdade, a aproximação comercial é o fio condutor para a ampliação da dimensão geopolítica chinesa na região.

O histórico das relações sino-sul-americanas é caracterizado pelo baixo grau de encadeamento diplomático desde a revolução que estabeleceu a República Popular da China em 1949. O exacerbado anticomunismo que varreu a América do Sul durante a Guerra Fria, a

política de intervenções dos EUA na região e a crise da dívida nos anos 1980 condicionaram o alinhamento entre as partes. Até a década de 1990, a América do Sul foi praticamente marginalizada do espectro político e econômico da China. No período posterior às modernizações encetadas por Deng Xiaoping a partir de 1978, os chineses se orientaram primordialmente em direção aos países desenvolvidos do Ocidente, com o objetivo de obter divisas para seu desenvolvimento.

A década de 1990 testemunhou uma inflexão considerável na inserção internacional da China. Em 1989, a crise advinda do episódio de repressão de Tiananmen (Praça da Paz Celestial) reverteu a incipiente aproximação entre a China e os países desenvolvidos, os quais impuseram pesadas sanções aos chineses. O isolamento chinês aprofundou-se com a *débacle* do bloco soviético, e a necessidade de voltar-se para novos países tornou-se imperativa. O crescimento econômico chinês deu azo para que os países da América do Sul, envoltos em dificuldades econômicas, estreitassem seus laços econômicos com a China. O gradual crescimento do intercâmbio comercial constituiu o valor-fonte da importante transformação nas relações sino-sul-americanas (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Exposição ao comércio da China
(% de exportações à China no total das exportações por país)

Fonte: Banco Mundial (2018)

Em 2008, o governo chinês lançou um documento acerca de sua política com relação à América Latina e Caribe, no qual apresenta um programa para expandir a relação Sul-Sul e desenvolver uma forte cooperação econômica, tecnológica e cultural. Em 2016, o Ministério de Relações Exteriores da China publicou um segundo *policy paper* sobre a região e novamente demonstra estabelecer uma parceria abrangente e cooperativa, que abarque o desenvolvimento comum e benefícios mútuos entre as partes. De fato, a recente renovação do compromisso chinês com a região é deveras auspiciosa, sobretudo em um momento de dificuldades econômicas nas principais economias da América do Sul.

No 18º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 2012, a nova liderança chinesa criou a ideia de um “sonho chinês”, que para ser concretizado o país deve participar ativamente dos esforços para a construção da governança global e para aprofundar a cooperação com os países emergentes, por meio de uma estratégia de abertura e da promoção de um crescimento econômico global equilibrado através da cooperação. Isso inclui a consolidação e a ampliação de sua presença na América do Sul, intensificando as parcerias com a região (ZHEN, 2013). Ressalte-se a relevância conferida pela China no trato bilateral com os países sul-americanos. O Brasil foi o primeiro país no mundo em que os chineses designaram como “parceiro estratégico”. Em 2012, os dois países elevaram sua relação ao nível de “parceria estratégica abrangente”, o mais alto grau de relacionamento conferido pela China, equiparando a relação sino-brasileira à dos chineses com a União Europeia. Além do Brasil, Argentina e Venezuela também detêm o status de “parceiro estratégico abrangente”, enquanto Chile, Peru e Equador são considerados parceiros estratégicos.

A nova liderança chinesa, na figura do presidente Xi Jinping, confere maior atenção à diplomacia, dando a impressão de que a China está de fato mais assertiva no cenário internacional (SHIXUE, 2015). São emblemáticos os intercâmbios políticos com a América do Sul, que demonstram ser região um espaço de grande relevância para os chineses. Atualmente, o país asiático é o primeiro ou segundo parceiro comercial da maior parte dos países sul-americanos, os maiores beneficiários da recente demanda chinesa por produtos primários.

Pode-se considerar que a projeção geopolítica da China na América do Sul está subordinada a quatro estratégias principais: (1) A necessidade de salvaguardar o acesso à aquisição de recursos naturais, fundamentais para seu desenvolvimento econômico e sua industrialização. (2) Garantir a expansão da demanda para seus produtos de alto valor agregado. (3) Representar uma alternativa à posição estratégica dos EUA na região. (4) Consolidar o isolamento de Taiwan na esfera internacional. Assim, o fortalecimento de sua presença na região representa novos matizes para seus interesses políticos e estratégicos, notadamente

atrelados à via comercial.

No que se refere aos dois primeiros objetivos alinhavados, concernentes ao intercâmbio comercial entre a China e os países sul-americanos e sua utilização como instrumento de influência política, deve-se considerar que se trata de uma interação nos moldes da relação centro-periferia, na qual um país exporta produtos de alto valor agregado e importa produtos primários. Esse modelo conduz à intensificação das exportações baseadas em commodities e, em alguns países, como Brasil e Argentina, à chamada “reprimarização da economia”, com danos à sua industrialização. Nesse sentido, há um enfraquecimento dessas economias no cenário internacional, suscetíveis às oscilações dos preços no mercado global de commodities.

A rápida ascensão da economia chinesa permitiu que o país ultrapassasse os EUA e se tornasse a maior potência comercial do mundo em 2012 pelo critério do fluxo comercial, além de ser o maior exportador mundial desde 2009. Seus investimentos na região sul-americana estão concentrados nos recursos naturais, como cobre, soja, minério de ferro e petróleo, essenciais para sua economia. É natural, portanto, que os investimentos chineses na região estejam voltados para a otimização do escoamento das exportações de commodities e minérios, reduzindo seu preço e conferindo maior dinâmica ao processo exportador. Dessa forma, a China busca envolver-se no desenvolvimento da IIRSA/COSIPLAN da Unasul, voltada para a construção e modernização da infraestrutura intrarregional⁶⁸.

As motivações econômicas e geopolíticas chinesas na geração e implementação de projetos infra-estruturais na América do Sul estão subordinadas à tentativa de assegurar o abastecimento de recursos energéticos, minerais e alimentícios. A execução e o financiamento nos projetos da IIRSA podem submeter as economias da região às relações centro-periferia por parte da China, reforçando a concentração de exportações em produtos primários enquanto se consolida no destino de exportações de produtos industriais de alto conteúdo tecnológico.

Os novos rumos da economia chinesa a partir de 2013 corroboram o cariz pernicioso dessa relação para a América do Sul. Desde o final dos anos 1970, a China vinha adotando um modelo de crescimento baseado nas exportações, através de baixos custos de produção, com mão de obra barata, investimentos em infraestrutura, câmbio desvalorizado e uma frágil regulação ambiental e trabalhista. Contudo, desde a crise internacional de 2008, os chineses se

---

⁶⁸ Na Bacia do Pacífico, há grandes investimentos chineses no setor portuário, com a construção de terminais e a modernização de portos. Nas zonas petrolíferas, o envolvimento da China é acentuado, conforme demonstram os acordos vigentes com a PDVSA, empresa estatal venezuelana, e a participação de petroleiras chinesas (a CNOOC International Limited e a China National Petroleum Corporation) no consórcio vencedor do leilão do campo de Libra, do pré-sal brasileiro. Também há interesse de participação chinesa em rodovias e ferrovias que transportam recursos naturais até os portos no Pacífico, como a Ferrovia Transoceânica, que ligará a brasileira Ferrovia Norte-Sul à costa do Peru, concentrada notadamente nas exportações de soja.

deram conta da insustentabilidade desse modelo e vêm tentando substituir o crescimento puxado pelo mercado externo pelo estímulo ao consumo e aos serviços domésticos, privilegiando a inclusão social. No plano externo, à medida que a China se concentra mais na economia doméstica, sua demanda por importações passa a desacelerar. A queda da cotação de sua moeda tende a dismantelar os preços das commodities que têm na China sua principal demanda, como o petróleo, o minério de ferro, a soja e o cobre. Apesar de seguir importando esses produtos, a nova demanda certamente não se dará nos mesmos volumes. Esse é um grande desafio para os países da América do Sul, cujas maiores economias – Argentina, Brasil e Venezuela – já enfrentam brusca recessão econômica e para os membros da Aliança do Pacífico, ávidos pelo crescimento do intercâmbio comercial com a China. O lado positivo dessa mudança na economia chinesa é a diversificação de investimentos do país pelo mundo, com incentivos à expansão das empresas chinesas no exterior na Ásia, África e América Latina.

O incipiente envolvimento militar chinês na América do Sul responde à dependência de recursos estratégicos, na esteira de suas relações econômicas. A ascensão internacional da China e de seu posicionamento nas relações econômicas e comerciais alentou sua gradual aproximação militar com a América do Sul, com a conquista da confiança dos países da região, que veem na nação asiática mais do que um benevolente investidor e importante parceiro comercial. A estratégia chinesa de projetar-se como um país que compartilha desafios comuns, notadamente na esfera social, evitou a criação da imagem de uma potência que impõe condicionalidades e toma decisões unilaterais ao arrepio dos interesses de seus parceiros, como, em muitos casos, os EUA são vistos. Ademais, a incursão militar chinesa seria presumida como estando em conformidade com a política de não intervenção e de respeito à soberania de seus parceiros extrarregionais, ainda que, em seu entorno regional estratégico, a China revele-se marcadamente agressiva. O país tem presença crescente nas instituições militares da região, com a frequente visita de oficiais do alto escalão e líderes do setor de defesa, o envio de oficiais para cursos de educação militar profissional na China (com aulas ministradas em espanhol) e a venda de sofisticados equipamentos militares, como radares e aeronaves. Em razão do baixo custo e da ausência da imposição de condicionalidades, a compra de armamentos chineses mostra-se alvissareira para a região, elevando seu status de grande potência (ELLIS, 2011).

O terceiro grande objetivo chinês na América do Sul, que consiste em representar uma alternativa à posição estratégica dos EUA na região, tem na aproximação política, advinda do crescimento das relações comerciais, seu principal instrumento. Reciprocamente, os países sul-americanos têm fortes interesses por uma relação multifacetada no âmbito da política internacional, e a aproximação com um país geopoliticamente poderoso representa um

importante trunfo para suas pretensões externas. Apesar de o intercâmbio comercial entre China e América do Sul ser pautada por relações assimétricas, as diversificadas iniciativas políticas conjuntas refletem suas visões comuns sobre os principais temas da agenda internacional, em especial em questões atinentes aos mecanismos de governança global e sua necessidade de adaptação à realidade contemporânea. Na ONU, China e América do Sul engajam-se na defesa do multilateralismo e na reforma de suas instituições, vistas como anacrônicas e carentes de legitimidade, enquanto no G-20, esforçam-se para alterar os processos decisórios do FMI e do Banco Mundial, de forma a aumentar a participação das economias emergentes. Outro exemplo dessa aproximação está na entrada da China como membro observador da OEA em 2004 - contando ainda com um membro do Exército de Libertação Popular chinês no Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, D.C. -, e sua participação no BID. Além disso, a China vem expandindo sua participação em missões de paz da ONU, participando ao lado de muitos países em desenvolvimento e, em novembro de 2004, um contingente de policiais da tropa de choque chinesa juntou-se à MINUSTAH, sob o comando do Brasil.

Não se pode olvidar que a criação do Fórum CELAC-China representa o principal canal de comunicação entre a China e América Latina, um mecanismo de interlocução e cooperação que visa adensar a relação política, econômica e cultural entre esses países, além de promover um diálogo maior sobre diversos temas da agenda internacional. No primeiro encontro do fórum, realizado em Pequim em 2015, foi elaborado um plano quinquenal de cooperação (2015-2019) em múltiplas áreas de coordenação. Na esfera econômica, foi estabelecidas a portentosa meta de dobrar o comércio com a América Latina em dez anos. No âmbito do *soft power* chinês, foi proposta a promoção do ensino do mandarim em países latino-americanos por meio do Instituto Confúcio, um instrumento importante para a divulgação da cultura chinesa, e a busca para atrair políticos da região para visitarem o país e conhecerem o funcionamento do Partido Comunista Chinês (REN, 2012), embora essa estratégia seja ainda incipiente e limitada.

Finalmente, a quarta estratégia chinesa na América do Sul faz parte de um esforço na esfera internacional que reside em isolar Taiwan politicamente. Taiwan é visto pela China como uma província rebelde do país, não uma entidade política soberana. Por conseguinte, o governo chinês defende a reunificação pacífica com Taiwan, segundo a fórmula “um país, dois sistemas”, adotada para Hong Kong e Macau. A China costuma deixar clara a possibilidade de uso da força em caso de a ilha declarar a independência. Não obstante a inexistência de relações diplomáticas entre os China e Taiwan, o governo chinês concede certa liberdade a Taiwan no âmbito econômico, permitindo-lhe participar como membro autônomo da OMC e da APEC. Contudo, Taiwan não participa da ONU, onde há a exigência da soberania dos países.

Ainda há mais de duas dezenas de países que ainda não reconhecem a República Popular da China, sendo a maioria deles pequenos países da América Central e do Caribe. Taiwan tenta usufruir da amizade e da aproximação econômica e comercial com esses pequenos países como manobra para obter certo “capital político” no seio das organizações internacionais das quais está excluído. Na América do Sul, o Paraguai é o único país que possui relações diplomáticas e reconhece a soberania de Taiwan. Este tem no Paraguai um importante aliado, com tratados em diversos setores, como a agricultura, energia e industrialização. O Paraguai busca ser porta de entrada de Taiwan na região. Assim, o estreitamento de relações da China com a América do Sul, sobretudo através da CELAC, almeja o reconhecimento como a detentora da jurisdição sobre o Estado insular e, assim, deslegitimar as ambições independentistas de Taiwan.

Os EUA veem com desconfiança a crescente influência chinesa na América do Sul, apesar de a China não buscar explicitamente subverter ou marginalizar os EUA de uma região considerada historicamente como sua esfera de influência. Em verdade, a preocupação manifestada pelos EUA com relação à evolução do status internacional chinês se dá não apenas na região sul-americana, mas também em escala mundial. Na América do Sul, especificamente, a manutenção da supremacia dos EUA - e o consequente afastamento da presença chinesa - está condicionada por dois interesses principais: a continuidade da dependência comercial dos países da região em relação à sua economia e a preservação da segurança hemisférica.

No plano estratégico-militar, o imperativo de manutenção de sua hegemonia no continente americano obstaculiza o surgimento ou a ascensão de um novo estado como polo de poder que venha a antagonizar sua supremacia geoestratégica e criar uma balança de poder continental. A realização de exercícios militares conjuntos, o intercâmbio de tecnologia e treinamento e o estabelecimento de diversas bases militares na América do Sul são cruciais para seu predomínio militar, secundados pela reativação da IV Frota Naval. Com relação à China, o Comando Sul dos EUA (2016) acredita que os chineses buscam forjar relações de segurança na América do Sul como parte de sua estratégia para aumentar sua influência na região, com engajamentos militares baseados no *soft power*. De acordo com o comando (2016),

“Embora a competição da China por influência regional não represente uma ameaça militar direta aos nossos interesses neste hemisfério, ela reforça a importância de garantir que as atividades da China cumpram as normas políticas, econômicas e securitárias da região. Esta competição também ressalta a importância de os Estados Unidos continuarem envolvidos nesta importante parte do mundo”. (tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que o avassalador crescimento dos investimentos da China na América do Sul melhora a infraestrutura da região, fortalecendo seu setor produtivo e garantindo maiores condições de acesso ao mercado consumidor chinês, sua forte

competitividade econômica e comercial vêm causando alguns efeitos deletérios no comércio intrarregional, com o deslocamento das principais economias da região, como o Brasil e a Argentina. A crescente dependência da economia chinesa por parte da maior parte dos países sul-americanos, intensifica o processo de reprimarização das economias da região, tornando-a mais vulnerável diante das incertezas da economia global. Urge o melhor aproveitamento das relações com a China para garantir a transferência de tecnologia, a consolidação de atividades não primárias e o acesso de produtos de alto valor agregado no mercado chinês.

Existe o risco de simplesmente a China vir a substituir os EUA como o líder hegemônico na América do Sul, ceifando o empenho dos países da região de fortalecerem sua autonomia e sua inserção internacional, arriscando até mesmo a “*raison d'être*” de suas instituições de concertação política, como a Unasul. A vulnerabilidade e o enfraquecimento econômico dos dois principais artificios da integração regional na década de 2000, Brasil e Venezuela, são sintomáticos para a necessidade de encorajar o adensamento do projeto integracionista.

É imperioso para os países sul-americanos a conjugação de esforços para uma atuação mais coesa, por meio de consensos que permitam a coordenação e a concertação política da Unasul de modo a revalorizar a região em termos geopolíticos e geoestratégicos. Nesse sentido, os países da região deveriam abdicar de tomar decisões unilaterais que prejudicam a integração sul-americana, como o estabelecimento de tratados de livre-comércio da China com o Chile, em 2005, e com o Peru, em 2008, os quais impactam negativamente o processo integracionista. Para Pecequillo (2013), a China vem repetindo a tática habitual dos EUA de tornar-se o principal parceiro comercial de cada país, com o objetivo de excluir a influência de outros atores relevantes, como o Brasil e os EUA. Desse modo, a subordinação da economia dos países sul-americanos com relação à China pode gerar efeitos perniciosos na liberdade de atuação política na esfera internacional, devido à preocupação em comprometer os ganhos oriundos dos investimentos e do comércio com os chineses, bem como as vantagens advindas dos movimentos conjuntos em instâncias internacionais em favor dos países em desenvolvimento.

A crescente presença da China na América do Sul vem gerando rearranjos geopolíticos significativos. O país asiático é comumente considerado um parceiro valioso para aumentar a margem de autonomia externa em um cenário internacional de transformações na distribuição do poder mundial. Contudo, essa aspiração política por autonomia internacional, pela projeção regional e pelo fortalecimento das margens de negociação da Unasul mostra-se em contradição com as estratégias econômicas e comerciais encetadas por seus membros diante de velhos e novos parceiros externos. Os países sul-americanos estão replicando o tradicional e pernicioso paradigma primário-exportador, sujeito às oscilações do mercado internacional, que incide

negativamente sobre suas economias e, conseqüentemente, sobre seu dinamismo político, que se mostra enfraquecido e incapaz de atuar com altivez e prestígio na arena internacional.

CAPÍTULO 4: PERSPECTIVAS DE LIDERANÇA REGIONAL: GEOPOLÍTICA E PERCEPÇÕES DOS VIZINHOS BRASILEIROS

A pretensão brasileira de liderar e influenciar seu entorno geopolítico, buscando representar os países da região em instâncias internacionais, conformar espaços de integração, apresentar-se como mediador de controvérsias interestatais e capitanear o processo de governança regional encontra resistências por parte das chamadas potências secundárias da América do Sul – Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela (ARDILA, 2012; FLEMES; WEHNER, 2013). O desenvolvimento de distintas estratégias geopolíticas por parte dessas potências secundárias sul-americanas com relação à ascensão internacional do Brasil e à sua pretensão de assumir o papel de líder regional está assentado em distintos expedientes, desde aqueles de ordem institucional até atitudes unilaterais ou de cooperação entre os países da região para refrearem iniciativas e ambições brasileiras.

As potências regionais secundárias buscam igualmente exercer algum tipo de liderança, inserir-se ativamente e criar uma imagem de prestígio e autonomia na América do Sul e alhures. Nesse sentido, costumam atentar para mudanças – moderadas ou radicais – no equilíbrio de poder regional, sobretudo quando essas mudanças partem de – ou têm como protagonista – a maior potência da região. As hierarquias de poder geopolítico, portanto, devem ser levadas em consideração quando da análise das perspectivas de outros Estados frente à ascensão e à busca de liderança regional pelo país mais poderoso do espaço geopolítico em questão.

Segundo Flandes Wehner (2015), as potências secundárias não estariam buscando desestabilizar a ordem geopolítica regional, mas diminuir as notáveis assimetrias existentes e refrear possíveis tentações hegemônicas por parte do Brasil. Por esse motivo, sua abordagem não residiria em uma estratégia revisionista de *hard balancing*, ou seja, de edificar alianças militares defensivas ou de aumentar seus gastos militares para fazer frente à potência militar regional. Ao contrário, busca-se controlar e limitar a ascendência brasileira em escala internacional, a qual tem impactos diretos na dinâmica regional. Essa estratégia, conhecida como *soft balancing*, consiste no principal instrumento dos Estados analisados para equilibrar as assimetrias de poder e evitar o domínio geopolítico por um país da região, sobretudo quando se trata de uma zona de paz, onde a possibilidade de conflitos interestatais é assaz diminuta.

A análise sobre a ótica desses quatro países sul-americanos quanto ao presumido exercício da liderança regional brasileira busca considerar não apenas aspectos confrontacionistas e reticências em relação ao anseio protagonístico do Brasil, como também pretende lançar luz sobre a visão geopolítica – histórica e recente – desses Estados. Acreditamos

que esses aspectos possam facilitar a compreensão de suas atitudes de resistência e desconfiança quanto à legitimidade, representatividade e capacidade material e ideacional do Brasil para liderar a América do Sul na primeira década do século XXI.

4.1. A Perspectiva da Argentina

A relação entre Brasil e Argentina caracteriza-se por traços históricos em que a cooperação e a rivalidade entremeiam-se sem que uma anule à outra. A competição recalcitrante de Brasil e Argentina para alcançar o status de maior potência regional e de angariar países vizinhos para sua esfera de influência resistiu à nova conjuntura regional advinda da redemocratização e do processo de globalização, ainda que em intensidades e dinâmicas distintas. Desde o fim das ditaduras militares na América do Sul e sobretudo a partir do século XXI, o contraste entre a relativa perda de poder da Argentina – associada a dificuldades econômicas – e a ascensão internacional do Brasil baliza as percepções argentinas sobre a alteração do equilíbrio de poder regional. Essas percepções impulsionaram o desenvolvimento de diferentes estratégias por parte da Argentina para manter-se em termos simétricos com o Brasil. A Argentina erige a si mesma em condição paritária ao Brasil em termos geopolíticos na América do Sul.

A realidade geopolítica de competição entre os dois Estados com mais recursos de poder na América do Sul percorre a maior parte da história de Brasil e Argentina. Desde antes da consolidação dos Estados nacionais sul-americanos, que Francisco Doratioto (2002) identifica no período da Guerra do Paraguai (1864-1870), havia a percepção mútua de que o vizinho nutria pretensões expansionista em detrimento do território do rival⁶⁹. Esse foi um dos motivos para a Argentina, entre o século XIX e a primeira metade do século XX, ter dado as costas para a América do Sul, opondo-se a alianças e ao fortalecimento das relações econômicas com os demais países da região. A “realpolitik” do nacionalismo territorial e as políticas de poder condicionaram a inserção internacional argentina, centrada na defesa de seu espaço territorial, em razão de uma série de litígios fronteiriços (RAPOPORT; SPIGUEL, 2005).

A partir de meados do século XX, a inserção internacional argentina e a delineação de sua estratégia geopolítica regional foram prejudicadas pelas discontinuidades – muitas vezes abruptas – dos governos e regimes políticos, a exemplo da ascensão do peronismo, dos regimes

---

⁶⁹ Leonel Itaussu Almeida Mello (2001, p. 139) afirma que: “Na percepção argentina, o Brasil era portador de uma irrefreável vocação expansionista, herdada do “espírito bandeirante” e da geofagia lusitana; na percepção brasileira, a Argentina acalentava um ethos irredentista, cujo sonho era a restauração do antigo Vice-Reino do Prata hegemônico por Buenos Aires”.

militares e dos interregnos democráticos coarctados. As décadas de Guerra Fria testemunharam o recrudescimento das tensões entre os países sul-americanos, enredados na conjuntura do conflito Leste-Oeste, em que a política de poder em relação aos vizinhos esteve consubstanciada na “Doutrina da Segurança Nacional” dos EUA e nas “fronteiras ideológicas” (MELLO, 2001). Desde a década de 1940, os estudos sobre Geopolítica ganharam força na Argentina, sobretudo nos círculos militares, onde esses setores instrumentalizaram conceitos geopolíticos europeus em prol dos interesses dos Estado (COSTA, 2013). Os temores quanto a um avanço militar brasileiro consistiu no fio condutor de parte considerável dos estudos geopolíticos argentinos, discutidos em revistas estratégico-militares⁷⁰, em que sobressaíram as análises de Perón, Rojas, Guglielmelli, Fraga e Marini (BUCHRUCKER, 1994).

A ascensão do autointitulado “Processo de Renovação Nacional” (1976-1983), o regime militar mais autoritário e sangrento do país, implicou a aplicação efetiva dos estudos geopolíticos das décadas anteriores (RAPOPORT; SPIGUEL, 2005). Isso significou a exacerbação de tensões, disputas e rivalidades com os países vizinhos. No entanto, a debilidade econômica do país a partir da deliberada desindustrialização e da reprimarização da economia, o aumento da desigualdade e as pugnas internas em torno da repressão aos dissidentes teve consequências nefastas para o país. No mesmo momento histórico, o Brasil acabara de conhecer o seu “milagre econômico” e almejava o status de “Brasil Potência”. Para Cristian Buchrucker (1994), embora economicamente fragilizada, a Argentina aumentou seus gastos de defesa, chegando a despendar 4,7% de seu PIB no setor militar, sobretudo para a aquisição de armamentos no exterior, uma das consequências da preponderância geopolítica no seio do regime militar. Foi nessa conjuntura que transcorreram três situações emblemáticas que retratam as desconfianças forjadas por um pensamento chauvinista e receoso de pressões em suas fronteiras: 1) a questão de Itaipu com o Brasil; 2) a proximidade de conflito armado com o Chile em torno do Canal de Beagle; e 3) a Guerra das Malvinas contra a Grã-Bretanha.

No caso do Brasil, a hipótese de guerra suscitada na Argentina compreendia uma suposta ameaça geopolítica em razão da projeção brasileira sobre o território do noroeste argentino. Para além dos problemas advindos da construção de uma grande usina hidrelétrica na fronteira argentina, a assinatura do Tratado de Itaipu entre Brasil e Paraguai em 1973 representava o dismantelamento do equilíbrio de poder regional, uma vez que o Paraguai se alinhara ao Brasil

---

⁷⁰ As principais revistas do período que abrangiam o pensamento geopolítico dos militares argentinos eram: Revista Argentina de Estudios Estratégicos, Revista Militar, Revista de la Escuela Superior de Guerra e Defensa y Sociedad (BUCHRUCKER, 1994). Além dos autores geopolíticos citados, outros importantes também fazem parte dessa plêiade: Segundo Storni (1916), Diaz Loza (1987), Quellet (1994) e Boscovich (1999).

(MELLO, 2001). No entanto, o desenlace da questão deu-se com a firma do Acordo Tripartite em 1979, que permitiu a reparação dos rumos da relação bilateral Brasil-Argentina e viabilizou entendimentos baseados na cooperação e na construção da confiança, a exemplo dos acordos de cooperação para o desenvolvimento e aplicação de usos pacíficos da energia nuclear, no ano seguinte, em 1980⁷¹.

A partir de 1982, a Argentina substituiu a rivalidade brasileira por relações ainda mais temerárias com o Chile. Para Fabián Calle (2010), a Argentina engajou-se no entendimento pacífico com o Brasil justamente para concentrar seus esforços militares na guerra que se avizinhava com o Chile. Nesse caso, a ameaça chilena projetava-se sobre o sudeste argentino, mais especificamente sobre o Canal de Beagle. A indefinição histórica na disputa pelo domínio das três ilhas do Canal de Beagle, espaço estratégico devido ao controle da passagem interoceânica no sul da região, somou-se a negociações frustradas e a manobras hostis de ambos os países. O conflito armado foi contornado pela mediação do Papa João Paulo II, materializado em 1984 em um tratado de paz e amizade entre os dois Estados.

Finalmente, o embate pelas Malvinas representou o ápice do sentimento nacionalista argentino. Apesar de a questão em torno das ilhas capturadas pelos ingleses em 1833 – constituindo mais um enclave colonial britânico no Atlântico Sul – não configurar a principal preocupação dos círculos militares argentinos, o regime militar encontrava-se debilitado em razão da grave crise econômica e de manifestações em torno de desaparecimentos e mortes de opositores. Essa situação levou os militares a tentarem recuperar sua legitimidade no poder mediante uma retórica ufanista de defesa implacável da soberania argentina. A guerra, que eclodiu em 1982, contrapôs uma Argentina enfraquecida a uma potência ocidental. A derrota no conflito foi o estopim para a derrocada do regime militar e a redemocratização do país.

O ambiente de confrontação seria então substituído por uma nova fase de cooperação na América do Sul. As relações entre Brasil e Argentina enveredaram para um projeto de integração econômica e cooperação multisetorial que culminou, em 1991, na criação do Mercosul (MELLO, 2001). O cenário de redemocratização era agora acompanhado pelas novas tendências do processo de globalização, que permitiram transformações geopolíticas significativas na região. A visão argentina de múltiplas confrontações entrou em franco declínio e o país atualizou sua inserção internacional. Além da conformação do Mercosul, a solução dos

---

⁷¹ Onze anos depois, em 1991, a cooperação entre os dois países ganharia nova ênfase com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e da assinatura do acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que atestava a utilização pacífica do programa nuclear conjunto.

litígios fronteiriços com o Chile contribuiu igualmente para uma política sul-americana assentada na cooperação e na coordenação de objetivos comuns.

No entanto, o legado econômico perverso do regime militar lançou a Argentina a abraçar com entusiasmo a agenda do neoliberalismo econômico que passou a predominar no mundo. Essa agenda orientou a geopolítica argentina nos anos 1990. Assentada no “realismo periférico”, o país orientou-se pelo alinhamento automático aos EUA, conhecido como “relações carnavais”, ilustrado em sua participação na Guerra do Golfo, na obtenção do status de aliado “extra-OTAN e na saída do Movimento dos Países Não Alinhados. As políticas econômicas neoliberais acentuaram os problemas econômicos argentinos, levando a uma severa deterioração social e política que levou a rebeliões populares e à renúncia do presidente Fernando de la Rúa em 2001. A pobreza, a fome e desnutrição infantil haviam alcançado níveis sem precedentes no país (RAPOPORT; SPIGUEL, 2005).

No século XXI, mais especificamente nos governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández (2008-2015), a Argentina tentou mudar o rumo econômico do país, mediante o fim do Estado neoliberal dependente dos EUA e a ênfase no mercado interno, com revigoração da indústria nacional e de políticas sociais. Houve uma recuperação da atividade produtiva, com aumento substancial do PIB, do fluxo comercial e do consumo interno. Entre 2003 e 2007, a média de crescimento anual do PIB argentino foi de 8,5%⁷² (CEPAL, 2011), o que possibilitou a redução dos índices de fome, desemprego e pobreza no país. No governo Cristina Kirchner, que sofreu os efeitos das crises internacionais de 2008 e 2012, além de problemas econômicos de ordem doméstica, a média anual do PIB esteve em 3,1%⁷³. Ainda assim, a Argentina enfrentou muitos desafios econômicos e teve dificuldades para superar a crise aguda que atingira o país no começo do século.

O prolongado declínio argentino e os obstáculos para sua superação geraram impactos negativos sobre sua inserção internacional e sua projeção no seu entorno regional. Essa conjuntura coincidiu com a ascensão internacional do Brasil a partir do início dos anos 2000.

---

⁷² Segundo dados da CEPAL (2011), os anos de 2001 e 2002 haviam registrado queda no PIB argentino de -0,4% e -11,8% respectivamente. Os índices nos anos seguintes foram: 8,8% (2003), 9,0% (2004), 9,2% (2005), 8,5% (2006), 8,7% (2007).

⁷³ É possível identificar três grandes crises que atingiram a economia argentina no governo Cristina Fernández: 1) as repercussões da crise financeira internacional de 2008, cujos efeitos foram sentidos no ano seguinte, sobretudo em função da queda dos preços internacionais dos produtos primários exportados pelo país, após o crescimento incomum que vinha ocorrendo desde 2003; 2) as repercussões da crise da dívida europeia de 2012, cujos efeitos foram semelhantes à crise internacional anterior; 3) a crise interna com o setor agropecuário, que paralisou o governo, afetou o comércio exterior e minou o modelo econômico baseado na articulação de Estado, campo e indústria. De acordo com a CEPAL (2016), durante o seu primeiro mandato (2008-2011), a média do PIB anual esteve em 5,3%, enquanto no segundo mandato (2012-2015), essa média caiu para 0,8%. Em todo o seu governo, portanto, a média do PIB anual foi de 3,1%.

A atenção conferida pela Argentina ao novo status internacional brasileiro propiciou o delineamento de diferentes estratégias para dotar o país de espaços de manobra e preservar o *status quo* regional.

As visões coincidentes entre Brasil e Argentina com a chegada quase simultânea ao poder de Lula e Néstor Kirchner criaram condições para um alinhamento maior em diversas questões da agenda regional, em fóruns internacionais e nas relações bilaterais em si. Para a Argentina, isso significou a possibilidade de alijar-se do alinhamento automático com os EUA da década anterior e conferir novas e ampliadas relações com os países da América do Sul, em especial no Mercosul, a partir de uma ótica mais realista. O objetivo argentino era projetar o bilateralismo com o Brasil para aprofundar o Mercosul, inclusive por meio de áreas temáticas comuns, como infraestrutura, defesa e educação. A consolidação de uma aliança estratégica com o Brasil, portanto, seria determinante para revigorar a integração regional através do Mercosul (MIRANDA, 2011). O otimismo com a oxigenação do Mercosul criou convergências entre os dois países, expressas, à guisa de exemplo, na posição negociadora entre os dois países no rechaço aos anseios dos EUA de conformação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005. Esse episódio simbolizou o encerramento definitivo das “relações carnavais” que a Argentina considerava ter com os EUA, ao mesmo tempo em que redirecionou o governo Kirchner à América do Sul.

Nesse sentido, o desenvolvimento das relações econômico-comerciais bilaterais deveria estar condicionado ao aprofundamento institucional do Mercosul. O período de crise do bloco econômico suscitou as mais diversas críticas por parte da Argentina, a exemplo de medidas paratarifárias restritivas a suas exportações no mercado brasileiro, aos subsídios às exportações e às políticas fiscais de promoção de investimentos por parte do Brasil. A desatenção do Brasil perante as queixas argentinas, associada ao superávit comercial brasileiro, direcionou a Argentina a adotar uma política comercial mais defensiva (BALZE, 2010).

Esses fatores desencadearam desentendimentos que levaram inevitavelmente a disputas comerciais entre os dois países, tanto no âmbito do Mercosul quanto no da OMC⁷⁴. Três casos de disputas comerciais (Dispute Settlement – DS) entre Brasil e Argentina são paradigmáticos: 1) DS190, sobre aplicação de medidas de salvaguarda transitórias a determinadas importações

---

⁷⁴ De acordo com o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias do Mercosul (2002), as partes na controvérsia poderão submetê-la a um Tribunal Arbitral Ad Hoc ou diretamente ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR). As controvérsias também podem ser submetidas à OMC, de modo que as partes podem escolher o foro, não sendo obrigatório solucioná-las primeiramente no Mercosul. Contudo, uma vez iniciada o procedimento de solução de controvérsias em um foro (Mercosul ou OMC), nenhuma das partes poderá recorrer a outro mecanismo de solução de controvérsias.

de tecidos de algodão e suas mesclas procedentes do Brasil; 2) DS241, sobre direitos antidumping definitivos sobre os frangos procedentes do Brasil; e 3) DS355, sobre medidas antidumping sobre as importações de determinadas resinas procedentes da Argentina. Neste último caso, recorreu-se diretamente à OMC, ou seja, não houve acionamento do sistema do Mercosul. Nos dois primeiros casos, acionaram-se ambos os sistemas (CHAIN et. al, 2014).

Ficou claro desde o início, contudo, que as relações bilaterais que a Argentina ambicionava aprofundar com o Brasil deveriam ser transparentes e honestas por parte do vizinho. Para Roberto Russel e Juan Gabriel Tokatlian (2016, p. 65), essa exigência indicaria uma dupla falta de confiança no Brasil. A primeira expressava-se no pensamento da geração de 1970, da qual Kirchner fazia parte, de que o Brasil era percebido como um “subimpério subordinado a Washington”. A segunda estava inserida nos questionamentos da chancelaria argentina quanto à “tentação hegemônica” que nortearia a política regional brasileira. Assim, a Argentina sinalizava não se submeter a uma relação de dependência com relação ao Brasil, na medida em que havia muitas discussões acerca do nacionalismo e da autonomia do vizinho e da histórica imprevisibilidade da economia brasileira (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009).

Em razão da crise econômica de 2001, a Argentina passou a enfrentar dois problemas consideráveis: as árduas negociações sobre a renegociação da dívida externa⁷⁵ e a impossibilidade de obter crédito por parte das instituições creditícias internacionais. No intuito de contornar essas restrições econômico-financeiras, a Argentina orientou-se em direção aos países da região. Esperava-se, naturalmente, uma colaboração efetiva por parte do Brasil, seu principal parceiro comercial e aliado estratégico. No entanto, a Argentina encontrou no Chile e na Venezuela um apoio mais claro e satisfatório que aquele prestado pelo Brasil. Foi nesse sentido que os argentinos, desiludidos com a contribuição brasileira, buscaram entabular relações mais próximas com outros países da região, mormente a Venezuela. O estreitamento das relações com a Venezuela foi resultado, entre outros fatores, de o país andino ter se convertido em uma importante fonte de financiamento: entre 2005 e 2007, por exemplo, o governo de Hugo Chávez comprou títulos públicos argentinos não negociáveis no mercado mundial por 5,1 bilhões de dólares (MIRANDA, 2011). Os dois países assinaram dezenas de

---

⁷⁵ Ao longo de toda a década de 2000, a Argentina enfrentou o problema da renegociação da dívida externa e a questão dos detentores de dívidas que não aceitaram a renegociação realizada. Por esse motivo, teve dificuldades para acessar o mercado internacional e para obter divisas fortes para o comércio exterior. Impedida do acesso ao crédito internacional, tentou o financiamento interno, estratégia que se esgotou quando da queda dos preços das matérias-primas. A dificuldades para pagar dívidas em moratória existia porque um grupo de credores não aceitou as reestruturações da dívida do país em 2005 e 2010, os chamados "fundos abutres".

tratados bilaterais e fortaleceram seu vínculo em diversos setores⁷⁶, como no fornecimento de energia, compensando também o fim das “relações carnavais” de bases assimétricas com os EUA.

Essa aproximação contribuiria igualmente para contrabalançar o crescente poder geopolítico brasileiro na América do Sul. Diante da perda de poder relativo por parte da Argentina em função dos entraves econômicos, a proximidade com a Venezuela em uma aliança estratégica adequou-se à proposta argentina de nivelar-se a um Brasil ascendente, formando um importante mecanismo de barganha. A busca pelo equilíbrio de poder sul-americano conduziu, portanto, à necessidade de refrear o peso do Brasil na região e de reduzir a dependência econômica argentina do país. Nesse marco, foi estimulada a participação na geopolítica sul-americana de dois Estados extrarregionais: o México e a China. No caso do México, a Argentina considerou a relativa equivalência do poder econômico e geopolítico de Brasil e México como uma ferramenta útil para limitar a aspiração brasileira de obter a liderança regional. Assim, o país estimulou seu acercamento e sua projeção na América do Sul. A China, por sua vez, permitiu à Argentina atenuar a relação de desequilíbrio econômico diante do Brasil, depois de se tornar o segundo parceiro comercial argentino e sua principal fonte de investimentos.

Evidenciou-se, assim, a estratégia argentina de desenvolver um “*soft-balancing*”, ou seja, um equilíbrio brando com o Brasil, para evitar sua predominância na região (FLEMES; WEHNER, 2013). As suspeitas e desconfianças quanto à emergência de poder brasileiro alarmaram distintos grupos na Argentina, que temiam as consequências nocivas que poderiam advir da distribuição desigual do poder entre os dois países. O Chile teve importante papel para conduzir ao equilíbrio de poder. Sua imagem de parceiro previsível e prudente contrastava com a de um Brasil imponderável e sequioso por poder. Foi aventada a edificação de um eixo Santiago-Buenos Aires que pudesse compensar a influência brasileira na América do Sul, por meio da aproximação nas esferas econômica, diplomática e militar (RUSSEL; TOKATLIAN, 2016). Ao mesmo tempo, as tensões com o Brasil no âmbito comercial conduziram a Argentina a aprofundar seu relacionamento com outros países sul-americanos, fossem eles da vertente bolivariana – Venezuela, Equador e Bolívia – ou da vertente liberal – Chile, Colômbia e Peru.

A estratégia argentina de limitar a ambição brasileira pela influência regional perpassa os mecanismos institucionais de integração regional, em particular o Mercosul e a Unasul. Para o país, a possibilidade de o Brasil se valer do processo integracionista para exercer uma

---

⁷⁶ A aproximação entre Kirchner e Chávez não implicou uma adesão irrestrita e ideológica por parte da Argentina aos projetos e ambições venezuelanos. Isso foi demonstrado pela não adesão do país à ALBA, de iniciativa venezuelana, e à falta de apoio a Hugo Chávez em pautas abertamente anti-EUA e anti-imperialistas. A Argentina, em suas relações bilaterais com a Venezuela, mostrou-se essencialmente pragmática e autônoma.

liderança hegemônica e utilizá-lo como plataforma para convalidar suas aspirações globais representava um componente crucial para o desequilíbrio de poder na região. A presença da Argentina nesses agrupamentos foi considerada uma maneira de preservar seu poder geopolítico e de obter maior liberdade de manobra por meio da coalizão com outros Estados e do exercício de certo ativismo por suas lideranças políticas. Para Flandes e Wehner (2015), a Argentina aspirava ao papel de liderança conjunta com o Brasil na institucionalização e na resolução de crises na Unasul, um movimento que combinaria a manutenção de uma posição de influência no horizonte da política externa brasileira e uma estratégia de sopesar a atuação do Brasil no seio do grupo. O país de fato teve um papel de destaque em momentos delicados para a geopolítica regional, a exemplo da cúpula que tratou da intervenção militar da Colômbia no território equatoriano em 2008 e na convocação de uma reunião em Bariloche no mesmo ano para analisar o caso das bases militares estadunidenses na Colômbia. A eleição de Néstor Kirchner como secretário-geral da Unasul foi outro reflexo dos interesses argentinos em utilizar a instituição como plataforma para a implantação de suas estratégias perante o Brasil.

Imbuído desse espírito, o ex-chanceler Rafael Bielsa (2005) já prenunciava a necessidade de compartilhar o exercício de diferentes tipos de liderança na região. Segundo ele, haveria uma “liderança de volume”, exercida pelo Brasil, uma “liderança de conceito”, no caso do Chile, e uma “liderança de iniciativa”, que caberia à Argentina. No entanto, esse tipo de liderança por parte da Argentina mostrou-se um tanto ambíguo. Por um lado, o país acenou com veemência para o relançamento do Mercosul, com modificações de critérios sobre a integração, sobre a hierarquia intergovernamental e sobre as desigualdades produtivas nos setores industriais e nas assimetrias econômicas, a começar pelo superávit comercial brasileiro nas relações com os demais países do bloco (BERNAL-MEZA, 2008) e mesmo por advogar pela inclusão da Venezuela no Mercosul. Por outro lado, houve não apenas falta de iniciativa como uma resistência ante à iniciativa brasileira de integrar a América do Sul em um bloco exclusivo. Entre os anos de 2004 e 2007, a Argentina teve muitas dificuldades em assimilar a iniciativa brasileira, sobretudo em razão da falta de consulta prévia e da desconsideração por opiniões argentinas do lado brasileiro. Essa situação provocou embaraços entre os dois países, ilustrados na ausência do Presidente Néstor Kirchner na reunião de Cuzco, em 2004, que criou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), precursora da Unasul, o que representou uma verdadeira postura de resistência ante o protagonismo brasileiro (MIRANDA, 2011).

Embora a Argentina tenha se resignado posteriormente diante do novo cenário de integração na América do Sul, sobretudo a partir da criação da Unasul, em 2008, o país configurou uma nova estratégia segundo a qual seria possível desenvolver iniciativas próprias,

angariar apoios de outros Estados e resistir às propostas brasileiras que desestabilizavam o equilíbrio de poder regional a seu favor. Assim, ao longo do processo de integração, foram se conformando percepções e atitudes dissonantes entre Brasil e Argentina (SARAIWA; BRICEÑO-RUIZ, 2009), em que prevaleciam sentimentos de ceticismo e de críticas em relação a diversas posturas e comportamentos brasileiros.

No seio do Mercosul, por exemplo, suscitaram-se dúvidas quanto à possibilidade de o Brasil estar negociando acordos comerciais com a União Europeia à margem das negociações entre Mercosul⁷⁷ e o bloco europeu e em desrespeito à Decisão 32/2000 do Conselho Mercado Comum, que estabelece a necessidade de negociação conjunta de todos os membros mercosulinos em acordos comerciais que impliquem concessões tarifárias. Os argentinos temiam o estabelecimento de acordos de cunho bilateral, que excluía o envolvimento dos demais parceiros. O país sempre defendeu que o Mercosul deveria apresentar-se internacionalmente de maneira coletiva, como uma só voz em fóruns e instâncias da governança global (BERNAL-MEZA, 2008). A percepção na Argentina é de que o Brasil se inseria no Mercosul em atenção a dois componentes fulcrais de sua política externa, a autonomia e o universalismo, que explicariam a obstinação do país com a soberania nacional e com a liberdade para exercer sua inserção internacional como melhor lhe aprouvesse, mesmo que em detrimento dos demais sócios do Mercosul. Afinal, historicamente o Brasil deixou claro que “seus espaços de atuação externa em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não deveriam ser dificultados por qualquer ‘partilha da soberania’” (PINHEIRO, 2000, p. 323).

Nesse sentido, na Argentina, a imagem projetada era de que o Brasil teria um projeto de liderança individual e autônomo. Isso dificultaria a aproximação de posições e condutas entre os dois parceiros regionais. Essa percepção foi acentuada em função da falta de apoio à Argentina em diferentes ocasiões e à defesa de soluções contrastantes para controvérsias regionais. Um desses casos deu-se por ocasião da instabilidade da Venezuela após o malogrado golpe de Estado no Presidente Hugo Chávez, em 2002. Enquanto a Argentina secundava a posição da OEA e dos EUA de convocar eleições antecipadas, tendo inclusive enviado o ex-presidente Raúl Alfonsín para tratar do tema com governo e oposição, o Brasil defendia a

---

⁷⁷ As negociações entre o Mercosul e a UE foram lançadas em 1995 com a assinatura do Acordo Quadro de Cooperação Interregional. Em 1999, determinou-se o início efetivo das negociações e, em 2000, foi realizada a primeira reunião do Comitê de Negociações Birregionais (CNB). Entre 2000 e 2004, foram realizadas trocas de ofertas, porém consideradas insatisfatórias por ambas as partes. Foi quando se interrompeu o processo negociador, retomado apenas em 2010, quando os blocos acordaram novos parâmetros para as negociações. De 2010 a 2012, houve nove reuniões do CNB. Ainda que as negociações sobre questões normativas tenham avançado, as discussões sobre ofertas foram constantemente postergadas, devido a dificuldades dos dois lados. O acordo, no fim, não conseguiu ser estabelecido.

continuidade de Chávez no poder. Desse modo, o governo brasileiro impulsionou a criação do Grupo de Países Amigos da Venezuela, ao qual os EUA se juntaram e, de certa forma, isolou a Argentina (MIRANDA, 2011). Embora ambos Brasil e Argentina estivesse acordes quanto à imperatividade de solucionar o caso pacífica e democraticamente, houve diferenças significativas no que tange às propostas apresentadas e ao efetivo encaminhamento dos problemas suscitados na América do Sul.

Outros acontecimentos corroboram essa análise. Em 2004, por exemplo, na Cúpula das Américas em Monterrey (México), a Argentina havia consultado anteriormente o Brasil na esperança de obter respaldo em seus esforços para resolver a questão de seu endividamento. No entanto, o Brasil não apoiou o pleito argentino e sequer emitiu sua opinião sobre o caso, ao alegar não ser o momento para confrontações. O Brasil sinalizava não estar disposto a coordenar posições e iniciativas com os países sul-americanos e permitiu o surgimento de desconfianças e mal-estar de seu principal aliado estratégico na região, embora tentasse capitanear o processo de integração regional sul-americano. A depreciação da Argentina diante do protagonismo brasileiro também foi alvo de debates em 2005, no episódio da crise institucional no Equador que culminou na deposição do então presidente, Lucio Gutiérrez⁷⁸. A Argentina, que se considerava um estabilizador regional, viu sua proposta de solucionar a questão por meio da OEA e do Grupo do Rio ser ofuscada pela participação audaz e decida do Brasil, que não apenas concedeu asilo político ao Presidente Gutiérrez como também buscou legitimar-se ao alegar respaldo da recém-criada Comunidade Sul-Americana de Nações. O governo argentino considerou inoportuno o excesso de protagonismo brasileiro (Op. Cit.).

As atitudes brasileiras de menosprezo pelas considerações e proposições dos demais países sul-americanos e a obstinação em imprimir sua primazia geopolítica nas mais diversas situações da agenda regional contrastaram com a omissão do país em conjunturas que demandavam uma atuação mediadora mais assertiva, em consonância com o papel de líder regional almejado. Uma das situações mais emblemáticas desse caso ocorreu no contencioso entre Argentina e Uruguai no caso das “papeleiras”⁷⁹. Ambos os Estados buscaram apoio do

---

⁷⁸ O Equador vinha de um longo período de instabilidade. Entre 1996 e 2005, o país teve nove presidentes. No caso de Lucio Gutiérrez, a crise adveio quando decidiu demitir 27 dos 31 juízes da Suprema Corte que haviam se aliado ao Congresso na tramitação de um processo de impeachment contra ele. Protestos populares foram agravados por questões econômicas (sobretudo pela adoção de ajustes estruturais que cortaram programas sociais), por reformas institucionais que aumentavam seu poder e pela tentativa de anular processos em curso por corrupção. Em 20 de abril de 2005, o Congresso decide destituir Gutiérrez e o vice-presidente, Alfredo Palacio, assume a presidência. O Brasil concedeu asilo territorial a Lucio Gutiérrez, onde passou a residir. Dois meses depois, o ex-presidente equatoriano renunciou ao asilo.

⁷⁹ A crise da papeleira envolveu controvérsias entre Argentina e Uruguai no caso da construção de duas indústrias de celulose pelo Uruguai na fronteira entre os dois países, investimentos da empresa espanhola ENCE e da

governo brasileiro para suas posições, mas o Brasil insistiu que se tratava de um problema bilateral no qual não deveria interferir. O Uruguai adotou uma postura bastante crítica diante da inércia brasileira ao afirmar que o Brasil estaria “lavando suas mãos” e ignorando a controvérsia. O então ministro da Economia uruguaio, Danilo Astorni, ao demandar a necessidade da opinião do maior país do bloco, chegou a questionar o tipo de liderança que o Brasil estaria exercendo (BACOCINA, 2006). Para Medeiros e Saraiva (2009), ao evitar compromissos, o Brasil fortalecia setores dentro do Uruguai contrários ao Mercosul e favoráveis a um acordo de livre comércio que estava sendo negociado com os EUA, ou seja, a inação brasileira incidiu de forma negativa também em um Mercosul já debilitado.

Na esfera da defesa, componente geopolítico crucial nas relações de poder regional, a Argentina demonstrou certa prostração com relação ao crescimento de gastos militares e da aquisição de equipamentos por parte do Brasil. Na América do Sul, o Brasil manteve sua posição de detentor do maior arsenal da região, seguido com muita distância da Colômbia. No período de 2004 a 2013, embora a Argentina tenha aumentado seus gastos militares em 123% em relação ao período de 1997 a 2004, em consonância com o crescimento de seu PIB, ela reduziu a compra de armamentos em 467% no mesmo período (SIPRI, 2014). Segundo Battaglini (2014), a Argentina, que ostenta o segundo maior PIB da região, despendeu menos recursos para a compra de armamentos que Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru e Equador. A política de defesa argentina, na realidade, foi guiada pela cooperação e pelo entendimento com os demais países da região. A superação das rivalidades geopolíticas das décadas de 1970 deram lugar a um novo ambiente, em que o “poder duro” não teria supremacia. A criação entre Argentina e Chile da Força de Paz Combinada em 2005, como órgão de integração civil-militar, e o acordo bilateral de cooperação em matéria de defesa assinado com o Brasil em 2007 refletem essa opção argentina. A adesão, apesar de uma resistência inicial, de participar da operação de país na MINUSTAH, sob o comando do Brasil, e o apoio à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano são bastante significativos em sua orientação para a cooperação.

---

finlandesa Botnia em 2003 e 2005. As indústrias foram construídas às margens do Rio Uruguai, cuja gestão era exercida conjuntamente pelos dois países. Para a Argentina, o governo uruguaio não estabelecera comunicação prévia acerca das obras, que poderiam prejudicar a navegação, o regime e a qualidade das águas. Diversos grupos de cidadãos argentinos, com o apoio de movimentos ambientalistas, passaram a bloquear o acesso às pontes internacionais que conectam as cidades argentinas e uruguaias nas margens do Rio Uruguai. Depois de uma série de tentativas de solucionar o conflito pacificamente, a Argentina acionou o Uruguai na Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 2006. O tribunal, em seu parecer de 2010, foi favorável à Argentina, ao condenar o Uruguai por desrespeitar as obrigações expressas no tratado de gestão do Rio Uruguai. No entanto, a CIJ não obrigou o país a encerrar as atividades das papeleiras, mantendo-as em operação (CIJ, 2010, p. 66).

O crescimento econômico significativo da Argentina na primeira década do século não foi acompanhado de gastos militares equivalentes. Isso se deve, principalmente, pela falta de interesse em questões de defesa desde o fim da última ditadura do país (1979-1983), que deixou um legado de forte deterioração econômica, aliado à derrota na Guerra das Malvinas e às pungentes violações de direitos humanos (VILLA; WEIFFEN, 2014). Desde então, os interesses sociais em matéria de defesa foram definhando e os militares perderam protagonismo na atuação política argentina, sobretudo após a superação das rivalidades com os Estados vizinhos e a resolução de litígios territoriais.

No entanto, para Marina Vitelli (2016), a política de defesa argentina, pautada por um modelo defensivo e de cooperação regional, sinalizou a abdicação de uma estratégia de contrapeso com relação ao Brasil. A quantidade diminuta de aquisição de armamentos pela Argentina, apesar de estar cercada pelas duas maiores forças armadas da América do Sul, ou seja, Brasil e Chile (BATTAGLINO, 2015), é considerada por Vitelli como uma renúncia a uma política de defesa mais autônoma e robusta, incapacitando a Argentina de posicionar-se simetricamente diante do Brasil. De fato, trata-se de uma estratégia bastante questionável do ponto de vista geopolítico. As demonstrações de força por parte do Brasil, por meio de operações já citadas, como no exercício Fronteira Sul de 2009, em que a mobilização nas zonas de fronteira foi realizada sem aviso prévio aos vizinhos, uma demonstração de força cujo simbolismo pode ser interpretado de diversas maneiras, reforçam as indagações e críticas sobre a perda de “poder duro” por parte da Argentina.

Embora Brasil e Argentina respaldem e encorajem a superação efetiva e permanente das históricas rivalidades e escorem-se em uma relação de acercamento e amizade, a assimetria de poder entre os dois Estados, seja no âmbito regional seja no internacional, constitui um entrave para a edificação da parceria bilateral e o fortalecimento do processo de integração regional. A crescente apreensão argentina pela relativa perda de espaço para o Brasil em questões regionais revelou um sentimento de desconfiança e reticência com relação às ambições brasileiras em prejuízo de um parceiro historicamente estratégico para seu desenvolvimento e para a atuação geopolítica na América do Sul. De acordo com Russel e Tokatlian (2016, p. 65, tradução nossa), “uma espécie de ‘unilateralismo periférico’ prevaleceu em ambos os países, cada qual atuando individualmente sem consultar a outra parte, com o único objetivo de buscar seus interesses nacionais, algumas vezes em detrimento de seu parceiro”.

Em nenhuma outra situação poderia ser mais clara a posição cautelosa e incrédula da Argentina com relação ao Brasil do que a denegação da aspiração brasileira em tornar-se um membro permanente – e representante da região – no Conselho de Segurança das Nações

Unidas (CSNU). A falta de apoio ao pleito brasileiro deve-se, particularmente, à intensificação da desigualdade de poder entre os dois Estados. Nesse sentido, a Argentina estaria relegada a uma posição secundária ou mesmo subalterna na equação de poder brasileiro (FLEMES; WEHNER, 2012). No que se refere à governança global, a Argentina mostrou-se favorável a uma reforma da ONU, inclusive de seu Conselho de Segurança, mas defendia o acesso a membros de caráter rotativo e regional, sem a inclusão de novos membros permanentes. O país é membro do grupo “Unidos pelo Consenso” (UfC, na sigla em inglês), grupo de mais forte oposição à proposta do G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), engajado em torno de uma proposição pelo aumento do número de membros permanentes e não permanentes no CSNU⁸⁰.

A Argentina continuaria expressando percepções advindas de uma perspectiva tradicional do país em que prevalece uma disputa entre Brasil e Argentina em torno da posição dominante ou representativa da América do Sul, mesmo com as grandes diferenças geoeconômicas e de poder relativo em prol do Brasil (BERNAL-MEZA, 2008). Nesse sentido, a necessidade de evitar a predominância brasileira nos níveis regional e internacional passaria por condutas de impugnação do projeto brasileiro de obter um maior status global. A retórica oficial argentina, no entanto, orientou-se pela rejeição aos privilégios imputados aos membros permanentes do CSNU e, portanto, à desigualdade de poder entre os Estados⁸¹. Contudo, para Malamud (2011), o fato de o principal parceiro regional brasileiro ser ao mesmo tempo um dos mais ferrenhos oponentes à sua candidatura no CSNU representou um grave revés para sua ansiada imagem de líder regional.

A perda de peso relativo da Argentina diante de um Brasil com um status ascendente na política internacional levou os governos argentinos a implantarem uma estratégia de “associação competitiva” em relação ao Brasil (FLEMES; WEHNER, 2013). O país buscava

---

⁸⁰ As demandas para a expansão do CSNU ganharam intensidade a partir dos anos 1990. Nesse debate, o Brasil juntou-se a Alemanha, Índia e Japão para formar o G-4 em 2004. No ano seguinte, o grupo apresentou um projeto para aumentar o CSNU para 25 membros, sendo 6 novos assentos permanentes, atribuídos a África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1) e 4 novos assentos não-permanentes. A proposta do G-4 também previa reavaliação da reforma após 15 anos, período em que os novos membros permanentes assumiriam o compromisso de não fazer uso do veto nas suas deliberações. Por sua vez, o UfC é formado por Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, Coreia do Sul, San Marino e Turquia. Conhecido como “Coffee Club”, em razão da informalidade de sua formação e das constantes interrupções durante as reuniões, o grupo tem nas hostilidades regionais com o G-4 o valor-fonte de sua oposição. Contrário a reformas mais profundas no CSNU, em 2005, UfC apresentou projeto que defende a criação de 10 novos assentos não-permanentes, com mandatos de 2 anos e possibilidade de reeleição imediata.

⁸¹ De acordo com artigo publicado no jornal argentino La Nación, o então representante argentino nas Nações Unidas, César Mayoral, afirmou que: “La Argentina no es miembro permanente y, desde que comenzó la discusión por la reforma del Consejo, nunca pretendió serlo. La tradicional posición argentina es expresar su rechazo a los privilegios de los miembros permanentes; siempre se estuvo contra la permanencia no democrática en el Consejo y contra el poder de usar el veto”. MAYORAL, César. La Argentina y el Consejo de Seguridad de la ONU. La Nación. [Online], 19.Jul. 2004. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/619728-la-argentina-y-el-consejo-de-seguridad-de-la-onu>>.

exercer um papel mais ativo, participativo e propositivo em diversas instâncias regionais de forma a contrapesar a progressiva influência brasileira na América do Sul. A estratégia de contenção do poder brasileiro sinalizou uma resistência à nova configuração geopolítica que se delineava na região. Ao defender seu interesse nacional, a Argentina buscava preservar o *status quo* regional para manter-se no lugar em que julgava ocupar, esforçando-se em ampliar seu espaço de manobra. A aproximação dos demais países sul-americanos, sobretudo da Venezuela, e o aprofundamento das relações comerciais com a China foram alguns desses movimentos. As tentativas de restringir as ambições globais do Brasil e refrear sua projeção internacional mediante o uso da América do Sul como plataforma geopolítica foram uma reação às modificações no equilíbrio de poder sul-americano.

O Brasil continuaria a ser o principal parceiro comercial e um aliado regional fundamental para a Argentina. Com todas as diferenças de perspectivas entre os dois Estados, ambos convergiram em diversos temas da agenda regional e global, como na manifestação contrária às bases militares estadunidenses na Colômbia e à reativação da 4ª Frota no Atlântico Sul, na reincorporação de Cuba à OEA e no envio de tropas ao Haiti. Em geral, as relações bilaterais entre os dois países continuaram essencialmente salutaras, mas se tratou de um período histórico em que as relações de poder sul-americanas sofreram alterações importantes.

A Argentina, que se autoconsiderava em condição de paridade com o Brasil na ordem geopolítica sul-americana, resistiu a essas modificações. A principal resistência deu-se pela não aceitação do papel do Brasil como líder regional sul-americano. Certamente, a estratégia argentina não esteve pautada por um obstrucionismo ressentido, mas pela defesa incondicional de seu interesse nacional de modo a preservar e expandir seu espaço de autonomia nacional. No entanto, seus interesses nacionais colidiam com aqueles almejados pelo Brasil. A ascensão do Brasil ao status de líder regional sul-americano significaria uma diminuição proporcional do poder geopolítico argentino. Em verdade, a resistência argentina consistiu na obstrução mais evidente e vigorosa ante o anseio brasileiro. A Argentina, por razões históricas e recentes, não se submeteria tão facilmente a ser liderada pelo Brasil na América do Sul ou em outras instâncias de poder global.

4.2. A Perspectiva do Chile

A “amizade sem limites” caracteriza as relações entre Brasil e Chile por aproximadamente dois séculos. Trata-se de um engenhoso jogo de palavras cunhado pelo Barão do Rio Branco no início do século XX, que associa concomitantemente uma imensurável

cordialidade com o fato de os dois Estados não possuírem fronteiras (limites) (SOTO; NÚÑEZ; GARAY, 2012). Essa expressão é recorrentemente utilizada para apontar também uma relação cujos limites merecem ser analisados, a exemplo da questão da liderança regional, cujo trocadilho mostra-se bastante oportuno, uma vez que, apesar da manutenção de relações sólidas e amistosas, houve diferenças substanciais na inserção geopolítica dos dois países, as quais demarcaram os “limites” da aspiração brasileira pela liderança sul-americana.

A inexistência de fronteiras entre Brasil e Chile permitiu aos países firmarem as bases para uma relação política e estratégica profícua desde o início do século XX. O Chile percebia no Brasil um parceiro importante e relativamente confiável devido à sua neutralidade na Guerra do Pacífico (1879-1883), além de ter oferecido bons ofícios e contribuído nas negociações arbitrais do pós-guerra (CERVO; BUENO, 2008). Houve inclusive tentativas de concertação entre Brasil, Chile e Argentina na América do Sul, como na proposta do Pacto ABC pelo Barão do Rio Branco, composição voltada a dotar os três Estados de autonomia mediante concertação e cooperação na política sul-americana, hemisférica e global⁸². (MONIZ BANDEIRA, 2010).

O Chile constituía um ator importante para as pretensões geopolíticas brasileiras na América do Sul na primeira metade do século XX, uma vez que a rivalidade e as disputas hegemônicas com a Argentina balizavam a projeção regional brasileira. Era fundamental cultivar boas relações com o Chile e tentar trazer o país para sua órbita de influência, em especial porque a Argentina sempre temera um confronto com os chilenos, o que significava uma vantagem para o Brasil na competição pela hegemonia regional. As análises geopolíticas de Mário Travassos (1935) demonstram a inquietude brasileira diante da política de transportes e comunicações argentina por meio da construção de ferrovias. A fluidez nos transportes possibilitava à Argentina ampliar os laços econômicos e políticos com seus vizinhos, atingindo, além de Bolívia e Paraguai, o Oceano Pacífico pelo porto chileno de Antofagasta e peruano de Mollendo. Assim, os argentinos logravam controlar e influenciar parte significativa do “*hinterland*” sul-americano (o triângulo econômico Cochabamba – Santa Cruz de la Sierra – Sucre, na Bolívia). Nesse sentido, a amizade com o Chile revestia-se de contorno estratégicos para o Brasil, na esperança de refrear a influência argentina.

---

⁸² De acordo com Moniz Bandeira (2010), apesar de o pacto não ter sido celebrado, Brasil, Argentina e Chile tiveram importante atuação conjunta no episódio em que México e EUA estiveram próximos de travar uma guerra em 1914. Fuzileiros navais dos EUA entraram no território mexicano a pretexto de interceptar armamentos alemães. Para o México, os EUA desejavam, na realidade, derrubar o então presidente, o General Huertas. O bloco ABC ofereceu conjuntamente bons ofícios, aceito por Woodrow Wilson e pelo General Huertas, o que evitou a eclosão do conflito armado. Outro episódio de atuação conjunta deu-se no reconhecimento da independência do Panamá no início do século XX. O Pacto ABC ainda teria duas tentativas posteriores de ser criado. Em 1915, quando foi rejeitado pela Argentina, e em 1954, proposto pelo presidente argentino, Juan Domingos Perón, mas rejeitado pelo Brasil de Getúlio Vargas.

Houve, contudo, muitos desencontros e desconfianças ao longo da primeira metade do século XX, sobretudo na corrida armamentista das décadas de 1910 e 1920, evidenciadas nas dissonâncias durante as conferências pan-americanas⁸³. Porém, o ambiente de cordialidade prevaleceu. No pós-Segunda Guerra e na conjuntura da Guerra Fria, as disputas entre Brasil e Argentina continuaram a demarcar a ordem geopolítica regional. Ao mesmo tempo, contudo, quando os dois países buscavam se aproximar – como no início da década de 1960 – os demais países sul-americanos receavam um acordo bilateral que significasse a imposição de sua hegemonia na região. O Chile esteve sempre receoso da implantação de uma hegemonia dual, pois sua margem de barganha frente aos dois países diminuiria consideravelmente.

Essa hegemonia dual nunca veio a se concretizar, em razão das aspirações de ambos os países pela liderança sul-americana. O Brasil, após os militares usurparem o poder em 1964, instigou o nacionalismo e projetou o status de “Brasil Potência”, indicando a pretensão de exercer maior influência na América do Sul. O apoio e a sustentação de ditaduras e golpes militares na Bolívia, no Uruguai e no Chile, ao mesmo tempo em que aumentava a presença e a ocupação do interior do país e da Amazônia (MELLO, 1997), são partes integrantes dessa estratégia. No caso do Chile, o Brasil colaborou com os EUA na ruptura da legalidade constitucional contra Salvador Allende com armas e recursos financeiros (MONIZ BANDEIRA, 2010). O país reconheceu imediatamente a Junta Militar chefiada por Pinochet em 1973, na esperança de projetar influência sobre o Chile.

No entanto, durante a vigência dos regimes militares em ambos os países, Brasil e Chile mantiveram relações mais distantes, assentadas em rivalidades e ceticismos. A violência e a brutalidade do regime militar de Pinochet levaram o Chile a um isolamento diplomático internacional durante todo o seu governo (1973-1990). O Brasil, por sua vez, soube conduzir uma política externa pragmática e manteve seus vínculos internacionais, ainda que violações de direito humanos, torturas, mortes e perseguições tenham sido práticas sistemáticas no país. O pragmatismo brasileiro pode ser ilustrado pelo fato de o país, mesmo sem maiores interesses em entabular relações mais próximas ou estratégicas com o regime pinochetista, manteve uma postura respeitosa e objetiva, a exemplo de quando contribuiu diplomaticamente para evitar a escalada da controvérsia entre Chile e Argentina pelo Canal de Beagle.

---

⁸³ Uma série de conferências pan-americanas ocorreram de 1889 a 1948, tendo o Brasil sediado uma delas, em 1906. Sob patrocínio dos EUA, as conferências ofereceram uma preciosa plataforma de diálogo e solução de controvérsias, mesmo com dissensões marcantes entre os países. Dentre as mais marcantes, situam-se a Conferência de Santiago, em 1923, quando houve divergências na definição da paridade naval entre Brasil, Argentina e Chile, no marco de uma corrida armamentista, tendo o Brasil enfrentado a desconfiança dos demais países quanto ao rearmamento das Forças Armadas nacionais, e a Conferência de Bogotá, em 1948, quando foi criada a OEA.

O retorno à democracia em ambos os países na década de 1980 permitiu o desenvolvimento de uma relação mais dinâmica e voltada ao compartilhamento de valores e de desafios comuns. O ocaso do governo Pinochet – após sua derrota no plebiscito de 1988 e a convocação de eleições democráticas – permitiu a superação de obstáculos entre os países e as relações puderam se desenvolver de forma plena. Nos anos 1990, a convergência em torno de temas multilaterais na região e em outras instâncias internacionais foi imprescindível para a aproximação dos dois países, com repercussão em setores como a economia, a política e a diplomacia. A atuação conjunta para solucionar situações de crise nos países vizinhos adveio dessa afinidade de posições. Nos casos da mediação conjunta (Brasil, Chile, Argentina e EUA) na Guerra da Cenepa entre Peru e Equador em 1998 e na adesão de Brasil e Chile ao Grupo de Amigos da Venezuela após o frustrado golpe contra Chávez em 2002, evidenciou-se o compartilhamento dos valores da paz, democracia e desenvolvimento (FONSECA JR., 2006).

O retorno à democracia foi seguido por uma política de “quitação de hipotecas”, por meio da qual o Chile buscava reverter a condição de isolamento em que viveu durante 17 anos de ditadura pinochetista para reinserir-se internacionalmente de forma plena (VAN KLAREVEN, 2011). Os direitos humanos, a paz e a democracia seriam erigidos como valores axiomáticos na inserção internacional do Chile, por uma presença dinâmica e propositiva em instituições e fóruns multilaterais. Na ONU, por exemplo, o Chile foi bastante ativo em iniciativas de diversas ordens, como operações de paz, proteção ambiental e direitos humanos.

Essa nova inserção chilena teve no princípio do regionalismo aberto o seu principal pilar, ancorado em um modelo que permitiu potencializar a abertura econômica e comercial do país. O modelo econômico de inspiração neoliberal, centrado nas exportações, fora adotado desde meados da década de 1970, mas havia levado o Chile a privilegiar suas relações com países desenvolvidos, alijando-o dos seus vizinhos sul-americanos (FONSECA JR., 2006). Com o fim da Guerra Fria, o triunfo do paradigma liberal estaria atrelado ao processo de globalização e interdependência econômico-comercial entre os países. Nesse marco, o Chile buscou adaptar-se à nova realidade e pôs-se a fortalecer sua inserção econômica por meio de estratégias unilaterais, bilaterais, regionais e multilaterais, que se traduziu em uma importante diversificação de seus parceiros comerciais (GAMBOA, 2011).

A partir dos anos noventa, houve uma reorientação importante na geopolítica chilena: a política de aproximação dos países sul-americanos. A necessidade de superar as desconfianças dos anos do regime militar e desvincular-se do isolacionismo levou o Chile a empreender uma estratégia mais pragmática e realista, que pressupunha entabular relações mais estreitas com os Estados vizinhos. Ao reposicionar o país como ator relevante no cenário internacional, a

perspectiva regional ganhou nova dimensão, constituindo um elemento basilar de sua inserção global (ACEVEDO; QUEZADA; RIQUELME, 2013). A integração regional sul-americana, contudo, não adquiriu uma posição de destaque na política externa chilena, apesar de ter alcançado um patamar mais elevado. Nesse aspecto, o pragmatismo econômico-comercial perseguido com consistência pelo Chile ofuscou a preferência por mecanismos de integração que demandavam a abdicação de certa autonomia comercial. Esse foi o motivo pelo qual o Chile optou por não fazer parte do Mercosul como membro pleno, preferindo manter-se como membro associado. Nessa condição, seria possível atuar politicamente no bloco e, ao mesmo tempo, preservar sua autonomia na esfera econômica. Sua incorporação na Comunidade Andina como membro associado deu-se sob as mesmas condições.

A inserção unilateral chilena na economia mundial tinha como escopo uma liberalização comercial com baixo nível de integração, de modo a não submeter sua autonomia a qualquer restrição de ordem comercial nem subordinar suas negociações comerciais aos interesses de um bloco econômico. Optou, nesse sentido, por firmar tratados de livre comércio com países desenvolvidos e países em desenvolvimento, cujos mercados seriam abertos ao setor exportador chileno, baseado em produtos primários. Essa escolha teve um caráter estratégico, uma vez que, desatrelado das decisões econômicas de uma organização regional, seu espaço de manobra para negociar, impor seus interesses e barganhar politicamente poderia ser maior.

A opção por uma estratégia unilateral, ainda que legítima e compreensível, desencadeou desencontros políticos importantes entre o Chile e a maioria dos países da América do Sul, sobretudo o Brasil, pois foi fortemente apoiada em iniciativas capitaneadas pelos EUA, vistas com reticências por grande parte da região⁸⁴. O Chile não apenas se entusiasmou com a Iniciativa para as Américas, proposta por George H. Bush, como também mostrou disposição em ingressar no NAFTA e foi um dos maiores defensores da ALCA (GAMBOA, 2011). O anúncio da abertura de negociações com os EUA não foi bem recebido pelo Brasil, que preferia se dedicar a um projeto sul-americano (PORTALES, 2011). Para o Chile, sua interação com os países da América do Sul deveria estar consubstanciada não preferencialmente em questões tributárias ou aduaneiras, mas em uma agenda centrada na interconexão física, no

---

⁸⁴ A diferença das economias dos países sul-americanos explica, em parte, as escolhas feitas pelo Chile. O país havia desmantelado seu setor industrial em prol de uma vocação para o comércio de produtos primários. Países como Brasil e Argentina, por sua vez, precisavam proteger suas indústrias, vistas como estratégicas para seu crescimento econômico (FERMANDOIS, 2016). Além disso, o limitado mercado interno e seu caráter exportador de commodities divergia de um Brasil cuja economia era mais diversificada e cujo vultoso mercado interno impulsionava outros setores econômicos. Enquanto o Chile se interessava pela ALCA em razão da homogeneidade de regras que poderiam ser alcançadas regionalmente, o Brasil acreditava não conseguir compensar a abertura do mercado dos EUA para seus produtos com a invasão de importações estadunidenses.

fortalecimento da infraestrutura regional, na coordenação de políticas sociais, no diálogo político e um esquema de livre comércio que não subordinasse sua economia a decisões políticas de seus vizinhos.

Assim, ao obter dos EUA, da União Europeia e de outros países desenvolvidos a assinatura de acordos de livre comércio, o Chile desagradou seus vizinhos do Cone Sul. Mas, para o país, tratava-se de uma estratégia importante para alcançar autonomia em sua inserção internacional. O país buscou igualmente atuar, em consideração à sua localização geoestratégica, como uma ponte entre os mercados da Ásia e da América do Sul. Além de lograr associar-se à APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) e liderar a criação do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL)⁸⁵, o Chile assinou tratados de livre comércio ao longo dos anos 2000 com Coreia do Sul (2003), China (2006) e Japão (2007) (GAMBOA, 2011). A Ásia tornou-se receptora de aproximadamente 40% das exportações chilenas⁸⁶ e fortaleceu a ambição chilena de tornar-se um “hub” na América do Sul para o mercado asiático. Em termos globais e regionais, a inserção internacional chilena esteve pautada por objetivos pragmáticos e autonomistas, de modo que suas relações regionais não seriam excludentes com a pujança do fluxo comercial com a Ásia, mas complementares.

A percepção generalizada, contudo, era de que o Chile não favoreceu genuinamente a integração regional, mesmo que, desde a redemocratização, o país tenha se tornado mais próximo economicamente da América do Sul do que em qualquer outro período da história. (FERMANDOIS, 2016). Em 2014, os países sul-americanos perfizeram 17,5% de todo o fluxo comercial do Chile. A região foi onde se registrou o maior crescimento de exportações de produtos chilenos de alto valor agregado, e onde se investiu a maior parte de seu capital privado, ou seja, tratou-se de um espaço estratégico para mitigar a dependência das exportações de commodities para a Ásia. A presença do Chile na América do Sul foi de fato contínua e

---

⁸⁵ O fórum foi criado por iniciativa do Chile e de Singapura em 1999 para estimular a interação entre as duas regiões, promover maior diálogo político e intensificar a cooperação, contribuindo para fortalecer as relações regionais. Trata-se do mecanismo mais abrangente de cooperação envolvendo a Ásia de Leste e a América Latina, abrangendo 36 países: 20 da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela) e 16 da Ásia do Leste (Brunei, Camboja, China, Singapura, Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Tailândia, Vietnã, Austrália e Nova Zelândia).

⁸⁶ De acordo com a Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales do Chile, em 2014 o intercâmbio comercial com os maiores parceiros regionais chilenos dividia-se em: (1) 40,8% com a Ásia; (2) 20,1% com a América do Norte; (3) 17,5% com a América do Sul e (4) 12% com a União Europeia. A China, principal parceiro comercial do país, é responsável por 23% de todo o fluxo comercial. Ver: CHILE. **Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales**. Mapa de acuerdos comerciales, 2018. Disponível em: <<https://www.direcon.gob.cl/mapa-de-acuerdos>>. Acesso: 04.Nov. 2018.

crescente, criando uma interdependência maior e amadurecendo as relações bilaterais e multilaterais com seus vizinhos.

Ainda assim, essas aproximações testemunharam tensões atinentes a temas sensíveis da chamada “agenda histórica” (ACEVEDO; QUEZADA; RIQUELME, 2013). O país buscava essencialmente despojar-se dos conflitos remanescentes para construir vínculo dinâmicos, profundos e coesos de forma a criar um ambiente de cooperação e confiança mútua. Iniciou-se a delineação de uma “política de vizinhança” para a superação de questões de litígios pendentes e a sinalização de um novo marco nas relações interestatais na América do Sul. Mas nesse processo de construção de confiança mútua seguiram existindo perspectivas desencontradas com seus três vizinhos. O Chile manteve relações instáveis com dois deles, Peru e Bolívia. Com a Argentina, depois de sanar as controvérsias em torno de questões limítrofes⁸⁷, a cooperação aumentou consideravelmente e entre as divergências mais atribuladas, a crise do gás de 2004 foi a que ganhou maior ênfase⁸⁸ (FONSECA JR., 2006).

A instabilidade das relações com Peru e Bolívia teve nos litígios pendentes em torno das fronteiras marítimas derivadas da Guerra do Pacífico (1879-1883) seu maior obstáculo. Por essa razão, elas precisavam ser tratadas com foco na cooperação e na superação das desconfianças. No caso do Peru, o Chile buscou fortalecer as relações econômicas, com a assinatura de um tratado de livre comércio, e aproximar-se na área da defesa, com a criação do Comitê Permanente de Segurança e Defesa de 2002 (GAMBOA, 2011). Mas a coexistência de duas agendas, uma delas orientada para a interdependência econômica e a cooperação crescente e a outra centrada em conflitos históricos, temas territoriais e enfoque no equilíbrio de poder, obstaculizou o aprofundamento dos vínculos entre os dois países, que experienciaram períodos alternados de aproximação e distanciamento (VAN KLAVEREN, 2011). É provável, contudo, que a aproximação venha a suplantir o distanciamento depois que a Corte Internacional de Justiça (CIJ), em 2014, emitiu a sentença que encerrou o litígio marítimo entre Chile e Peru⁸⁹.

---

⁸⁷ Na década de 1990, depois de árduos trabalhos, foram identificados 24 problemas sobre demarcação de limites entre Chile e Argentina. 22 deles foram resolvidos diretamente. Apenas a controvérsia sobre a Laguna do Deserto teve de ser levada à arbitragem internacional, na esteira do Tratado de Paz e Amizade de 1984 que encerrara a controvérsia em torno do Canal de Beagle. Em 1994, um tribunal especial determinou um resultado integralmente favorável à Argentina. Ainda que o resultado tenha sido aceito por ambas as partes, o episódio mostrou-se particularmente doloroso para o Chile (VAN KLAVEREN, 2011).

⁸⁸ A crise do gás de 2004 emergiu da decisão argentina de limitar suas exportações de gás para o Chile, devido a problemas de abastecimento doméstico, sem comunicação oficial prévia ao país vizinho. O Chile, que desde 1997 havia se tornado dependente do gás argentino – o qual chegou a constituir 30% de toda a matriz energética chilena – viu no episódio um sinal de que não poderia confiar totalmente na Argentina, em claro prejuízo às relações bilaterais e ao processo de integração sul-americano. A questão envolveu ressentimentos e desconfianças de um passado não muito distante.

⁸⁹ Na decisão da CIJ (2014), foi concedida mais da metade dos 38 mil km² em litígio ao Peru, ampliando sua soberania. Mas a corte não privou o Chile totalmente da área marítima em disputa, pois logrou conservar a rica

No caso da Bolívia, as relações foram ainda mais complexas. Os dois países mantiveram suas relações diplomáticas interrompidas em função da aspiração boliviana a uma saída soberana ao Oceano Pacífico, perdida na Guerra do Pacífico⁹⁰. As constantes reclamações bolivianas para superar a condição de país mediterrâneo e a decisão de levar a controvérsia para a CII desencadearam uma escalada das tensões entre os dois países. Houve, por certo, avanços importantes, a exemplo das iniciativas para melhorar a integração física e a abertura de uma “agenda sem exclusões”, em 2000, que impulsionou o diálogo bilateral em diversas áreas, inclusive na cooperação em defesa. Ainda assim, a demanda histórica da Bolívia por uma saída marítima pelo território do Chile constituiu um entrave avassalador para intensificar as relações entre os dois países, com incidência nociva para a integração regional sul-americana.

Sendo assim, não resulta difícil entender a dificuldade que o Chile teve para manejar sua política sul-americana, agravada pelo ceticismo sobre o porvir da América do Sul como uma configuração geopolítica e geoeconômica coesa (FLISFISCH, 2011). A incredulidade em um projeto de integração regional, amplificada pela “agenda histórica” e pela inserção econômico-comercial unilateral, constituiu o principal entrave chileno para a pretensão brasileira de alçar-se à condição de líder regional. A rejeição contumaz de ingressar no Mercosul como membro pleno não esteve vinculada unicamente a questões tarifárias, mas também à percepção chilena de que se tratava de um projeto regional do Brasil, de modo que a integração ao bloco significaria estar subordinado a este país, o que solaparia a manutenção de uma inserção externa pragmática e autônoma (FLEMES; WEHNER, 2013). Nessa condição, o Chile evitaria uma potencial captura no seio do Mercosul, afastando-se da dependência econômica e da influência política brasileira.

A abordagem regional chilena não representou necessariamente uma afronta direta ao Brasil, mas evidenciou que suas escolhas estariam acima da visão do Brasil como uma potência dominante. Por esse motivo, sua estratégia para com a Unasul deu-se em termos distintos. Apesar de inicialmente reticente a aderir a essa organização regional, o Chile entendeu ser preferível estar dentro do que fora dela, onde seria possível articular suas prioridades, controlar a agenda do bloco e mesmo criar mecanismos de contenção à estratégia hegemônica brasileira

---

região de pesca de anchovetas, usada como fertilizante e ração animal e exportada por ambos Chile e Peru. A resolução da disputa sinaliza o fim das hostilidades entre os dois vizinhos e o caminho para maior concertação política e econômica.

⁹⁰ A tentativa de contornar a situação de mediterraneidade da Bolívia arrasta-se por mais de um século. Em 1884, no ano seguinte ao fim da Guerra do Pacífico, a Bolívia, na condição de derrotada, teve de ceder todo o seu litoral ao Chile. Em 1904, um tratado definiu a perda de 120 mil m² de território, incluindo 400km de litoral. Desde então, o Chile se pauta estritamente por esse tratado, negando-se a negociar sobre a controvérsia com a Bolívia. Embora o Chile tenha garantido acesso boliviano ao porto chileno de Arica, conforme disposto no tratado de 1904, a Bolívia persiste na obtenção de uma saída soberana para o mar.

(NOLTE, 2011). Da mesma forma, poderia exercer um papel de mediador diante das rivalidades interestatais e das instabilidades internas dos países da região, como ocorreu na crise boliviana de 2008 que quase levou o país a uma guerra civil, quando o Chile, na condição de presidente pró-tempore da Unasul, demonstrou importante capacidade de articulação para desanuviar as tensões na Bolívia. A inserção chilena na Unasul respondia, portanto, aos arranjos de poder sul-americano, sobretudo quando seus interesses nacionais eram afetados pela conjuntura regional.

A tentativa brasileira de alçar a Unasul como plataforma para seus interesses globais foi limitada pelo protagonismo em diversas áreas da organização por parte de outros atores. O Chile, em movimento conjunto com a Argentina, adotou uma postura propositiva no Conselho de Defesa Sul-americano, ao usar sua experiência na cooperação bilateral em defesa para delinear as concepções e práticas de sua agenda de segurança (MALAMUD, 2011) e ao liderar a criação de um sistema para homologar os gastos de defesa dos países membros, a exemplo da experiência chilena com o Peru.

Ademais, o Chile buscava evitar a predominância excessiva dos países da ALBA – em particular de uma Venezuela em ascensão – na construção da Unasul e em outros instrumentos de cooperação. A emergência da chamada “onda rosa” na América do Sul no início do século XXI representava uma oposição à ideologia neoliberal e a políticas focadas no bilateralismo, ou seja, contrapunha-se aos mecanismos adotados na inserção regional e internacional do Chile. A participação ativa em fóruns regionais, desta feita, constituía um importante expediente para que o Chile pudesse limitar iniciativas contrárias aos seus interesses nacionais.

A conformação da Aliança do Pacífico, fortemente encorajada pelo Chile, esteve vinculada à exclusão da coalizão regional bolivariana, ao mesmo tempo em que edificava uma política de “equilíbrio brando” (*soft balancing*) em relação ao Brasil. A potencial rivalidade entre a Aliança do Pacífico e o Mercosul tornou-se uma questão mais política que econômica, com consequências para as relações chileno-brasileiras (FERMANDOIS, 2016). Ao incluir o México no espaço sul-americano por meio da Aliança do Pacífico, o Chile buscava exercer um contrapeso ao poder brasileiro na região. Com efeito, o Chile adotava uma perspectiva mais focada na América Latina do que simplesmente sul-americana (FLEMES; WEHNER, 2013), aprofundando suas relações com o México e distanciando-se das posições do Brasil e da ALBA para salvaguardar seus objetivos geopolíticos e geoeconômicos. A Aliança do Pacífico permitiria ao Chile ansiar o papel de ponte do intercâmbio comercial sul-americano para a Ásia, por meio do qual poderia exercer certo protagonismo regional.

Em estratégia complementar ao estímulo para o México contrabalançar o peso brasileiro na América do Sul, o Chile manteve uma relação de aproximação com os EUA, ainda que de

forma pragmática, evitando um alinhamento desmedido. A continuidade da presença estadunidense na região restringiria a ascensão e as pretensões hegemônicas brasileiras. A aproximação nas áreas de defesa e segurança entre Chile e EUA serviria a propósitos que beneficiariam ambas as partes. Aos chilenos, garantiria a manutenção do equilíbrio de poder sul-americano; para os EUA, o Chile seria visto como aliado importante para sustentar seus interesses na região, inclusive para refrear a crescente influência chinesa.

O Brasil percebia a participação do Chile na Aliança do Pacífico e sua aproximação dos EUA como uma falta de comprometimento com a região sul-americana, ainda que bilateralmente as relações tenham seguido cordiais e prósperas (FERMANDOIS, 2016). O desequilíbrio estrutural do contexto geopolítico sul-americano, associado à elevação do status brasileiro na ordem regional e mundial, acentuava a assimetria entre Brasil e Chile. Essa marcada assimetria, contudo, não chegava a determinar as relações entre os dois Estados. Se o Chile não contava com os indicadores brasileiros no que tange a território, população e economia diversificada, o país buscava desenvolver uma economia estável, uma solidez política e um importante prestígio regional, consubstanciado pelas boas relações com o mundo desenvolvido, as quais facilitaram inclusive sua incorporação na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

As estratégias chilenas no que concerne à sua projeção na América do Sul, à adesão/afastamento a iniciativas de integração sul-americana e à pretensão brasileira de ascender ao papel de líder regional devem ser compreendidas sob uma perspectiva essencialmente geopolítica. As recorrentes dificuldades em lidar com seus três vizinhos – Peru e Bolívia em maior grau e Argentina em menor grau – levaram o Chile a se considerar relativamente isolado da América do Sul. A imperiosa rearticulação com esses países seria realizada por meio de relações “paravicinais”, ou seja, de aproximação de Estados com os quais não possui fronteiras e que poderiam se tornar aliados importantes em caso de disputas com algum dos vizinhos (ACEVEDO; QUEZADA; RIQUELME, 2013). Assim, diante das históricas controvérsias chilenas com Peru e Bolívia, o estreitamento dos vínculos com Equador e Colômbia serviram ao propósito de equilibrar o poder regional a seu favor. Do mesmo modo, a aproximação do Chile com o Brasil foi catalisada pelos desencontros com a Argentina.

As relações entre Argentina e Chile, historicamente, foram pautadas por avanços e recuos, excepcionais e oscilações entre cooperação e conflito. Nas décadas de 1990 e de 2000, houve evolução significativa no que diz respeito à solução de pendências limítrofes, no desenvolvimento de infraestrutura física interestatal e na redução de desconfianças por meio da criação da Força de Paz Binacional Conjunta “Cruz del Sur”, algo absolutamente inimaginável

em ambos os países durante a maior parte do século XX. No entanto, algumas dissonâncias reavivaram as suspeitas mútuas e geraram incerteza quanto às pretensões de seu vizinho. Dentre as mais relevantes, além da crise do gás supracitada, está o episódio da espionagem realizada por militares chilenos no consulado argentino de Punta Arenas, em 2003 (MIRANDA, 2011) e o apoio dado pelo chanceler argentino Rafael Bielsa à Bolívia em sua reivindicação soberana de saída ao mar. Esses casos foram acentuados, em 2004, pelo artigo publicado pelo chanceler chileno Ignacio Walker, que criticava duramente o governo Kirchner, e gerou forte reação argentina, sobretudo porque foi escrita em meio à crise do gás⁹¹. Não obstante, as relações amadureceram ao longo da década de 2000, culminando em um marco importante, a assinatura do Acordo de Maipu em 2010, que visava fortalecer a integração entre os dois países.

A incidência da manutenção de controvérsias e suspeições entre Argentina e Chile, mesmo com todos os avanços e construção de parcerias, norteou as tendências seguidas pelo Chile em relação ao Brasil. A hierarquia geopolítica regional, que pendia para o lado brasileiro em sua ascensão internacional, foi instrumentalizada pelo Chile para contrabalançar o peso da Argentina na ordem geopolítica sul-americana e amainar as reais e potenciais controvérsias que surgiam em sua relação oscilante de cooperação e conflito. Desse modo, a inserção internacional chilena tinha no Brasil um aliado importante para influenciar as relações chileno-argentinas, equilibrando o poder regional sul-americano e evitando o fortalecimento argentino em detrimento de sua ascendência.

Essas considerações são imprescindíveis para compreender o comportamento do Chile com respeito ao Brasil. O trabalho de cooperação e concertação entre os dois Estados expressou-se em diversas frentes, sendo os mais significativos aqueles que envolveram posições comuns em organismos multilaterais, sobretudo quando Brasil e Chile estiveram juntos no Conselho de Segurança da ONU, em 2004, e na cooperação conjunta na operação de paz no Haiti (FONSECA JR., 2006). Os dois países foram protagonistas no lançamento da Iniciativa contra a Fome e a Pobreza em 2004 e na criação de uma Central Internacional para a Compra de Medicamentos (para AIDS, malária e tuberculose), que deu origem à UNITAID em 2006. Na América do Sul, houve especial coordenação na resolução de crises domésticas, como na Venezuela em 2002, na Bolívia em 2008 e no Equador em 2010. Ademais, o Brasil apoiou

---

⁹¹ O artigo do chanceler Ignacio Walker no jornal chileno *El Mercurio*, em maio de 2004, denominado “Nuestros vecinos argentinos”, não apenas tecia críticas duras ao então presidente Néstor Kirchner, como também atacava o Partido Justicialista argentino. As passagens mais tensas do artigo dizem: “Tiendo a pensar que el verdadero muro que se interpone entre Chile y Argentina no es la Cordillera de los Andes, sino el legado del peronismo y su lógica perversa”. Ademais, apontou que o presidente Kirchner não cumpriria tratados internacionales que pussem em risco sua popularidade. Posteriormente, o chanceler chileno desculpou-se publicamente. WALKER, Ignacio. Nuestros vecinos argentinos. *El Mercurio*, p.2, 6 de maio de 2004.

o candidato chileno, José Miguel Insulza, à Secretaria Geral da OEA, onde ficou por dez anos (2005-2015).

Não se deve confundir, contudo, laços de cooperação e amizade com uma simples estratégia de “*bandwagoning*”, ou seja, de se aliar e seguir o Estado mais poderoso para tentar beneficiar-se da relação. Conforme apontamos, a relação paravicinal entre Brasil e Chile esteve fortemente pautada pelo comportamento da Argentina e pelas políticas reativas chilenas. O apoio do Chile à candidatura do Brasil no Conselho de Segurança da ONU deve ser compreendido sob essa condição. Bernal-Meza (1998) ressalta que não se tratou de um ato gratuito por parte do Chile para com o Brasil, mas uma reação à adesão argentina como aliado extra-OTAN, o que teria reintroduzido preocupações e desconfianças geopolíticas.

É necessário sublinhar que, embora o Brasil vislumbrasse o projeto da Unasul como um esquema para exercer sua liderança, no tocante à relação bilateral chileno-argentina, sua incidência foi praticamente nula (MIRANDA, 2011). Para o Chile, o distanciamento do Brasil em suas relações bilaterais constituía uma atitude positiva, pois denotava sua capacidade de atuar com autonomia em seus nexos vicinais. Mas, por outro lado, atestava a incapacidade brasileira de exercer influência em assuntos delicados e que reintroduziam vetustos fantasmas geopolíticos de décadas recentes. Quando o Brasil buscava jogar um papel estratégico na ordem geopolítica sul-americana, como no instável relacionamento entre Chile e Bolívia, vinculado à demanda boliviana de acesso ao mar, o Chile invocava sua autoridade para que o assunto permanecesse no âmbito bilateral, impedindo a atuação brasileira. Nesse sentido, não passou incólume a declaração de um alto representante do governo brasileiro em 2011 que conclamava o Chile a compreender a aspiração boliviana (ROJAS, 2012). De certa maneira, o Chile considerou que a interferência brasileira estaria atrelada aos seus interesses nacionais, em particular no provimento de um melhor acesso ao Oceano Pacífico passando pela Bolívia, uma vez que considera a região de Arica como geoestrategicamente relevante.

O Chile logrou assegurar sua margem de manobra vis-à-vis o Brasil, sobretudo em termos comerciais. A estratégia de preservar sua autonomia por meio de tratados bilaterais de livre comércio aponta para uma política de desprendimento de amarras ou dependência econômica da maior potência regional. O Chile, um dos países com maior número de tratados de livre comércio no mundo, usufruiu de sua condição de economia aberta e exportadora para angariar e diversificar seus parceiros comerciais ao redor do mundo, o que implica o estreitamento de vínculos com países extrarregionais. Dessa forma, conservou sua independência econômica com relação ao Brasil, uma vez que esteve menos sujeito a pressões políticas de qualquer natureza.

O mesmo pode ser analisado no que se refere à questão da defesa, pela qual o Chile manteve uma estratégia de contrabalançar o Brasil. Não apenas os chilenos promoveram uma série de soluções para problemas securitários da região, limitando o protagonismo brasileiro, como também aumentou significativamente seus gastos militares, tornando-se uma das maiores forças militares da América do Sul⁹², inclusive tendo alcançado os padrões da OTAN. A ausência de um histórico de rivalidades entre os dois países não constituiu um impedimento para que o Chile adotasse uma estratégia de contrabalançar indiretamente o peso da potência militar regional (FLEMES; WEHNER, 2012), impedindo um alargamento da distância dos gastos militares entre o Brasil e os demais países sul-americanos. Com efeito, durante a década de 2000, o Chile não apenas tentou desenvolver uma indústria de armamentos que competisse com a brasileira, como também se tornou o maior comprador de armamentos na região, ainda que seu orçamento militar tenha sido quatro vezes menor que o do Brasil, o terceiro maior importador de armas na América do Sul (BATTAGLINO, 2015). Além disso, o Chile assinou um acordo com a União Europeia e sua Política Comum de Segurança e Defesa (CSDP) em 2013, que lhe permitiria participar de operações internacionais lideradas pela organização, uma iniciativa que conferiu um status elevado no setor de defesa sul-americano, atenuando a hegemonia militar brasileira.

Essa abordagem realista adotada pelo Chile demonstrou que o país não aderiu a uma posição que significasse um alinhamento incondicional com o Brasil em sua tentativa de obter o status de líder hegemônico sul-americano (GAMBOA, 2011). Ao manter-se atento diante das mudanças estruturais e conjunturais por que passava a América do Sul em termos de equilíbrio de poder geopolítico, o Chile levou adiante uma estratégia de refrear a influência brasileira e de não aderir irrefletidamente às iniciativas, propostas e posições do Brasil em âmbito regional e internacional. Consciente da presença e influência que exerce no espaço regional sul-americano, sobretudo no Pacífico e na zona dos Andes, o Chile buscou inserir-se de forma plena no cenário regional, conservando sua autonomia e distanciando-se de qualquer forma de aquiescência automática que desconsiderasse seus interesses regionais.

Sua aproximação do Brasil deu-se em termos essencialmente pragmáticos. A promoção e a preservação de seus interesses nacionais constituíram a tônica da inserção regional e internacional do Chile. Quando necessário e conveniente, conforma apontado na relação

---

⁹² Além do crescimento econômico chileno no novo milênio, atribui-se igualmente a seu status de maior comprador de armamentos na região ao amplo financiamento de gastos militares permitido pela Lei de Reserva do Cobre. Inicialmente em vigor desde 1958, a lei determina que as forças armadas chilenas recebam 10% de toda a renda advinda do cobre, principal item da pauta exportadora do país. As principais aquisições do Chile nesse período foram os submarinos Scorpène, tanques Leopard e caças F-16.

chileno-argentina, o Chile movimentou-se em direção ao Brasil, mas em nenhuma circunstância isso significou um alinhamento à potência regional. Ao contrário, sempre agiu prudentemente para não se atrelar a quaisquer alianças ou mesmo iniciativas institucionais que pudessem comprometer sua autonomia e suas decisões geopolíticas. Se o Chile enfatizou suas relações econômico-comerciais com a América do Sul, no plano político agiu com diligência sob uma conduta que combinava um papel de proatividade e aumento de sua influência com a preservação de sua liberdade de atuação, desprendida das decisões e (im)posições brasileiras. Mais do que isso, conforme aponta Ángel Flisfisch (2011, p. 121):

“Desde el punto de vista chileno, la posibilidad de un liderazgo brasileño en la región se ha asociado en las últimas décadas a un componente de desconfianza, basado en expectativas difusas de amenazas y riesgos diversos. Por ejemplo, está el temor endémico a que la asunción por Brasil de un liderazgo implicaría un despliegue de aspiraciones hegemónicas en la región, sin demasiada claridad respecto de en qué consistirían esas aspiraciones”.

A desconfiança emergiu igualmente da possibilidade de o Brasil, eventualmente alçado ao status de líder regional, limitar as ações e a inserção internacional chilena. A defesa de seus interesses, portanto, constituiria o valor-fonte de sua atuação nessa conjuntura. Por isso, não seria possível pressupor uma postura de alinhamento ou mesmo de reconhecimento do Brasil como líder hegemônico sul-americano. O Chile sequer se sentia representado pelo Brasil em fóruns e outras instâncias internacionais. Na OMC, por exemplo, o país percebia o Brasil atuando para satisfazer seus próprios interesses, sem consultar os demais Estados sul-americanos ou abrindo espaço para uma participação conjunta (PORTALES, 2011).

A existência de assimetrias e desequilíbrios entre Brasil e Chile na ordem regional sul-americana motivou a adoção, pelos chilenos, de políticas de precaução e sobriedade diante da possibilidade de o Brasil exercer uma influência cada vez maior na dinâmica da região. O Chile, além de não reconhecer no Brasil o papel de liderança almejado, reagiu por meio da instrumentalização de estratégias – sobretudo nos setores da economia e defesa – que obstruíram o ativismo apressurado e ambicioso do Brasil. É possível verificar, finalmente, que a obstinação brasileira de ascender à liderança regional tenha sido contraproducente no que se refere à inserção chilena na América do Sul, uma vez que o Chile, ao buscar refrear as pretensões brasileiras, optou por contrabalançar o Brasil mediante o acercamento econômico-comercial de atores extrarregionais e a elevação de seus gastos militares, o que gerou apreensões e distanciou ainda mais o país da América do Sul. Nesse sentido, a tentativa de superar o “isolamento” chileno da região foi prejudicada, com danos sensíveis para a cooperação e a coordenação de políticas sul-americanas.

4.3. A Perspectiva da Colômbia

Para compreender a posição da Colômbia no que se refere à busca de liderança regional por parte do Brasil, é necessário fazer uma análise de sua trajetória geopolítica remota e recente e de seus atributos geográficos e estratégicos que influenciam sua projeção internacional. Ademais, é importante averiguar as relações colombianas no espectro regional sul-americano e a histórica subordinação de sua inserção internacional às diretrizes da política externa dos Estados Unidos como fatores de contextualização da estratégia colombiana na América do Sul.

Antes de tudo, é necessário destacar que, ao contrário da Venezuela – que passou por uma ruptura brusca em sua política interna recente –, e da Argentina – caracterizada pelas notáveis discontinuidades dos regimes políticos ao longo dos séculos XX e XXI –, a Colômbia é um país identificado por uma manifesta linearidade política e econômica desde sua independência, em 1830. É possível compreender a perenidade do sistema político colombiano ao submetê-lo à luz de duas características axiomáticas do Estado nacional: a violência interna e a submissão de sua inserção internacional aos Estados Unidos. Intimamente entrelaçadas, essas particularidades são fundamentais para a compreensão das decisões geopolíticas que norteiam a reação colombiana ante a busca de liderança regional por parte do Brasil.

No que se refere à violência interna, as guerras e os combates fratricidas não constituem fenômenos recentes na história do país. Ao contrário, fazem-se presentes em grande parte da trajetória histórica da Colômbia. Durante o século XIX, após a consolidação do processo de independência, o novo Estado foi palco de dezenas de guerras entre os partidos conservador e liberal, ambos representantes das elites agroexportadoras. As disputas pelo poder estatal e pelo controle de terras e grandes propriedades foram a espinha dorsal destes conflitos. O maior deles, a Guerra dos Mil Dias (1899-1902), deixou cerca de 100 mil vítimas em uma população de menos de três milhões de habitantes e culminou, em última instância, na separação do Panamá do território colombiano, uma localização estratégica na região (PÉCAUT, 2008).

Após décadas de relativa calmaria, outra guerra civil eclodiu em 1946, novamente em função dos embates entre os dois partidos políticos tradicionais. O período da “La Violencia” (1946-1962) é considerado um dos mais brutais da história colombiana. Em seguida, um pacto entre as elites, denominado “Frente Nacional”, permitiu o compartilhamento do poder nacional e a satisfação dos interesses das elites. Durante este período, contudo, não cessaram os focos de conflitos sociais, sobretudo em razão dos deslocamentos forçados de camponeses durante “La Violencia”, que acentuaram a concentração fundiária e levaram ao advento de diferentes grupos armados. Os acontecimentos dos anos de “La Violencia” e os confrontamentos decorrentes de

renitentes questões sociais na sociedade colombiana, foram, em parte, responsáveis pelo conflito entre guerrilhas, grupos paramilitares e as forças armadas.

A linearidade do regime político colombiano incide igualmente nas diretrizes de sua política externa e de seu pensamento geopolítico, condicionados pela conjuntura interna. Em verdade, a continuidade da inserção internacional colombiana é um dos traços mais característicos de sua política desde as primeiras décadas do século XX. Esta inserção está consubstanciada na doutrina *respice polum* (“olhar para o norte”). Cunhada durante o início do século XX, durante o governo do conservador Marco Fidel Suárez (1918-1921), a doutrina *respice polum* consistia na orientação da política exterior colombiana para os EUA. Representa a política de mais longa tradição na história das relações internacionais colombianas, tendo ressonância no relacionamento da Colômbia com os demais países da América do Sul durante quase todo o século XX e o século XXI (BERMÚDEZ TORRES, 2010).

A decisão de guiar sua política externa pela “estrela do norte” determinou o baixo perfil da Colômbia no sistema internacional. Esta estratégia de acondicionamento em relação aos EUA permaneceu praticamente incólume ao longo das décadas, com poucos e pontuais interregnos a partir do final dos anos setenta, quando foi postulada a doutrina *respice similia* (“olhar para seus semelhantes”), a qual preconizava uma abordagem mais diversificada e pragmática de suas relações exteriores e principalmente isenta de alinhamentos automáticos, mas que não logrou constituir uma política cimentada, restringindo-se a breves conjunturas que permitiram seu acionamento⁹³.

Desde o pós-Segunda Guerra Mundial, a doutrina *respice polum* balizou importantes iniciativas da política externa colombiana. A participação nas conferências de Bretton Woods, Chapultepec e São Francisco introduziram a Colômbia na nova ordem mundial que surgia dos escombros da guerra. Contudo, essa inserção significaria um atrelamento ainda mais proeminente aos princípios e às ações emanadas das autoridades estadunidenses. Um grande

---

⁹³ É importante ressaltar que, em determinados governos entre as décadas de 1960 e 1990, foram adotadas posições de relativa autonomia frente os EUA. Já nos anos 1950, a Colômbia havia se comprometido com as políticas da CEPAL, ao empreender a industrialização por substituição de importações. A conjuntura internacional dos anos 1960 e 1970, marcada pelo processo de descolonização, pela detente entre EUA e URSS e pela transnacionalização da economia global, permitiu à Colômbia entabular relações multilaterais e contar com maior poder de negociação. A partir do governo Lleras Restrepo (1966-1970), a Colômbia tentou realizar uma política externa autônoma e diversificada, conforme exemplificam a criação do Pacto Andino e o restabelecimento de relações com a URSS. No governo Pastrana Borrero (1970-1974), a Colômbia aproximou-se de Cuba e de Salvador Allende no Chile. Nos primeiros dois anos do governo Betancur Cuatrecasas (1982-1986), a diplomacia multilateral facilitou a criação do Grupo de Contadora e vinculou o país ao Movimento dos Países Não Alinhados. Finalmente, no governo Ernesto Samper (1994-1998), em razão das tensões com os EUA decorrentes do Processo 8.000, a diplomacia colombiana envidou esforços para aproximar-se da União Europeia e dos países latino-americanos (notadamente de Cuba), além de redesenhar o Pacto Andino, transformado em Comunidade Andina de Nações (CAN).

marco da vigorosa adesão colombiana aos EUA manifestou-se através de seu apoio veemente às proposições americanas durante a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

Seguiram-se, ainda, outras oportunidades de enfatizar a associação de sua política externa à dos EUA, como a participação da Colômbia ao lado das forças armadas americanas na Guerra da Coreia, sendo único país latino-americano a se envolver nos esforços de guerra. A Colômbia tomou parte na ofensiva global dos EUA para a contenção do comunismo na esfera internacional, o *leitmotiv* estadunidense na Guerra Fria, ao aderir a diversas coalizões anticomunistas (PARDO Y TOKATLIÁN, 1988) e de cumprir um papel ativo para expulsar Cuba da OEA, em 1962. Ainda mais ilustrativa foi a denegação de solidariedade à Argentina na Guerra das Malvinas (1982), ao abster-se na votação da Conferência de Chanceleres da OEA, ocasião em que a Colômbia terminou por isolar-se da comunidade latino-americana (DREKONJA apud TICKNER, 2007).

Assim, se por um lado a Colômbia colheu alguns dividendos dos EUA ao longo do período da Guerra Fria, como a ajuda financeira para seu desenvolvimento e assistência militar, por outro lado, a opção de alinhamento diplomático à potência hegemônica significou abrir mão de uma política externa autônoma e soberana e da aproximação dos países sul-americanos. A existência de outra conduta regional e internacional, a doutrina *respice similia*, que enfatizava o fortalecimento das relações com os países da América do Sul como instrumento de autonomia não logrou, senão em conjunturas muito específicas, afetar o alinhamento aos EUA.

Na seara da delineação de uma concepção geopolítica, a Colômbia deparar-se-ia igualmente com perceptíveis limitações. Bahamón Dussán (2012) defende que a Colômbia sequer desenvolveu um pensamento geopolítico próprio e, portanto, não teve condições de traduzir o [ausente] horizonte geopolítico em uma política de Estado, com visões e ações definidas e permanentes para a consecução de seus objetivos geopolíticos. As guerras civis e os demais períodos de conflitos inibiram a criação de uma consciência geopolítica na medida em que a única preocupação que seus dirigentes tinham em mente era o controle do poder estatal. Ao longo do século XX, sobretudo no período pós-Segunda Guerra Mundial, algumas delineações geopolíticas foram efetuadas no seio das corporações militares, com o objetivo de compreender como as transformações globais poderiam repercutir na Colômbia⁹⁴.

---

⁹⁴ Dentre os pensadores militares deste período estão o General Julio Londoño, com suas obras *Geopolítica de Colombia* (1949) e *Geopolítica de Suramérica* (1977), além do General Daniel García Echeverri, do General Roberto Ibáñez Sánchez e do Coronel Gustavo Rosales Ariza. Dentre suas principais contribuições estão os estudos sobre o espaço marítimo, que contribuíram para a delineação de uma política marinha colombiana, levando o país

Não obstante a localização geográfica privilegiada do território colombiano, situado na porção setentrional da América do Sul e incrustado nos Andes e na Amazônia, próximo ao canal do Panamá e de importantes reservas energéticas, sendo o único país da América do Sul com costas em dois oceanos – Atlântico e Pacífico –, a Colômbia por muito tempo foi considerado “um país com fraca consciência geográfica” (LONDOÑO, 1949, p.8). A localização da Colômbia, cercada por zonas florestais, separada pela Cordilheira dos Andes e cortada por uma série de rios internos, permite compreender a configuração das distintas regiões do país, carentes de interconexão, denominadas pelo General Julio Londoño de “arquipélagos biológicos”⁹⁵. A falta de uma capacidade integradora para garantir a comunicação das diversas porções territoriais isoladas e distintas dos “arquipélagos biológicos” compreende não somente o ponto de vista geográfico, mas também político, econômico e estratégico-militar, pois proporcionou terreno fértil para a conformação de grupos armados à margem da lei. O modelo geopolítico histórico assentado na pulverização territorial acarretou disputas em torno da distribuição de terras e do domínio político e, em última instância, levou aos conflitos armados, às diversas guerras civis e à formação das guerrilhas e grupos paramilitares. A fraca consciência geográfica apontada por Londoño impossibilitou à Colômbia reconhecer a importância da circulação que, para Ratzel, era imperiosa para o desenvolvimento dos Estados, ao contribuir para sua organização e para a conquista do espaço em termos políticos e geoestratégicos (RATZEL, 1903 apud HÜCKEL, 1906).

O controle de espaços relativamente desabitados e de escasso interesse para as autoridades colombianas levaram ao que ficou conhecido como processo de “colonização armada” (OSTOS CETINA, 2010). Foi graças às condições geográficas do país e ao descaso das elites dirigentes em consolidar a soberania do país em áreas remotas que as guerrilhas, sobretudo as FARC, puderam dar início ao projeto de estabelecimento de um “Estado dentro do Estado”, onde exerceria o poder *de facto*. Ao longo das décadas de 1980 e 1990, as FARC

---

a delimitar suas fronteiras marítimas de cinco para onze países ao longo das décadas de 1960 e 1970 (BAHAMÓN DUSSÁN, 2012).

⁹⁵ Sobre o papel dos fatores geográficos nas condições sociais da Colômbia, não pretendemos incorrer em determinismos reducionistas ou em dogmatismos inoportunos. Contudo, não podemos deixar de salientar, em consonância com a geo-história de Fernand Braudel – ligada à geografia de Vidal de La Blache –, que a conformação da história se dá em estreita associação com o meio, o qual pode constranger ou promover a ação humana. Ao contrário da perspectiva determinista exagerada de alguns discípulos de Ratzel, a exemplo de Ellen Semple e Ellsworth Huntington, cuja concepção mecânica concebia tão-somente a importância do meio físico para a sociedade, em uma visão de causalidade que privilegiava o meio em detrimento do homem, Braudel acreditava, em consonância com sua concepção estrutural da história, que não se deveria rejeitar todo o determinismo, uma vez que as possibilidades do homem não são ilimitadas: “Obviamente, o meio ao mesmo tempo natural e fabricado pelo homem não aprisiona tudo de antemão num determinismo estreito. O meio não explica tudo, embora represente um grande papel, na forma de vantagens dadas ou adquiridas” (BRAUDEL, 2004, p.31-32).

puderam acumular recursos, redistribuir frentes guerrilheiras e fortalecer sua influência em nível local. Sua expansão e consolidação foi responsável por alterar a dinâmica social em grande parte do território colombiano. Em muitos aspectos, afetaram negativamente a população local, com o espraiamento dos deslocamentos, da corrupção, da violência, da fragilidade política e da desestruturação econômica. Em menos de uma década, a Colômbia tornou-se o principal eixo do narcotráfico mundial, dominado pelos cartéis de drogas, favorecida pela abertura econômica e pela consolidação de uma economia globalizada, em um momento extremamente favorável, quando o negócio da comercialização transfronteiriça de drogas adquiriu uma dimensão extraordinária ante a alta demanda internacional. Neste período, em consequência da expansão do narcotráfico e das guerras entre os cartéis de drogas e as forças nacionais, registraram-se indícios alarmantes de violência no país (SALAZAR, 2010).

Para enfrentar os flagelos socioeconômicos e a exposição da debilidade das instituições políticas colombianas diante do crescimento das atividades das guerrilhas, do narcotráfico e dos grupos paramilitares, a Colômbia voltou-se, em perfeita congruência com sua política exterior ao longo do século XX, para os EUA. Isso se deu no momento histórico em que novas dimensões da segurança internacional passaram a tomar forma, distintas daquelas dos anos de Guerra Fria assentadas no combate ao inimigo externo, com o surgimento de novos atores e processos que contrariavam a lógica estratégica e militar tradicional. Como potência hegemônica global, os EUA impulsionaram uma reorientação sobre as ameaças à sua segurança doméstica, a qual teve repercussão regional e global imediata. Tendo na questão das drogas um dos principais problemas à segurança internacional, os EUA passaram a preconizar o combate à oferta da droga, isto é, teve como alvo as regiões produtoras de narcóticos. Países como Colômbia, Peru, Bolívia e Equador seriam, por conseguinte, o centro da nova política estadunidense de “guerra às drogas” (VILLA, OSTOS CETINA, 2005).

Nesse contexto histórico, e em razão da intensificação do conflito armado e do tráfico de drogas, a Colômbia harmonizou sua agenda interna e externa à nova política antidrogas dos EUA, ao priorizar uma política externa reativa e carente de objetivos norteadores de sua inserção internacional. Desde a década de 1980, a “guerra às drogas”, ofuscou quaisquer pretensões internacionais do país. Como resultado, a Colômbia foi incapaz de adotar novas estratégias possibilitadas pela nova ordem do mundo pós-Guerra Fria e seus interesses geopolíticos foram preteridos. Sua inserção internacional foi relegada às políticas de segurança e às estratégias militares relacionadas ao combate aos grupos armados ilegais e ao narcotráfico.

Em meados dos anos 1990, os EUA foram diretamente responsáveis por vilipendiar a condução política da Colômbia e, conseqüentemente, por engendrar o isolamento do país no

cenário internacional, ao classificar a Colômbia como uma “narcodemocracia”, após denúncias de que a campanha presidencial do mandatário eleito Ernesto Samper (1994-1998) teria sido financiada pelo narcotráfico⁹⁶(Op. Cit.). Apesar do forte desgaste a que a Colômbia foi submetida, suas autoridades tinham grandes dificuldades em se desvencilhar da fiabilidade dos EUA para a pacificação e estabilização do país. Assim, a retomada da confiança e das relações bilaterais integralmente foi empreendida no governo Andrés Pastrana (1998-2002) para tentar negociar a paz com uma guerrilha que havia aumentado seu poder geopolítico, chegando a apresentar-se, em diversas regiões, como alternativa na condução do poder político.

Na tentativa de reedificar as instituições políticas colombianas abaladas com o avanço das FARC e de remodelar a imagem do país perante o mundo, a estratégia adotada pelo governo Pastrana consistia em incorporar ao enfrentamento às guerrilhas a internacionalização da “guerra às drogas” encorajada pelos EUA. Essa iniciativa deu-se a partir da delineação do “Plano Colômbia”, por meio do qual os EUA condicionaram a ajuda financeira enviada à Colômbia a um plano de combate ao narcotráfico, de maneira que se encaminhava para um plano de paz, prosperidade e fortalecimento do Estado colombiano. Os interesses geopolíticos estadunidenses manifestavam-se claramente através do manuseio deliberado das relações internacionais de um país direcionado a secundar suas estratégias de segurança no plano internacional. Isso se tornou mais evidente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, quando a “guerra às drogas” passou a estar intrinsecamente ligada à “guerra ao terror”.

No governo Álvaro Uribe (2002-2010), a ofensiva antidrogas e antiterrorista ganhou maior ímpeto e novos contornos. Domesticamente, significou o recrudescimento das ações militares para derrotar as FARC nas zonas onde o grupo tinha mais influência geoestratégica. A reprodução da doutrina *respice polum* durante a primeira década do novo milênio, que envolveu a busca da cooperação militar, política e econômica dos EUA e, por conseguinte, da restauração da legitimidade colombiana por parte da comunidade internacional, resultou na securitização de suas relações internacionais. Chegou-se mesmo a falar de uma “intervenção

---

⁹⁶ No primeiro lustro da década de 1990, o então presidente César Gaviria (1990-1994), pressionado pelos EUA, engajou-se em uma forte investida contra o narcotráfico, em especial contra o Cartel de Cáli, em razão de supostas conexões do cartel com o financiamento de campanhas políticas. Em 1995, o chamado Processo 8000 relacionou a campanha do presidente recém-eleito Ernesto Samper (1994-1998) a uma ampla injeção de recursos do narcotráfico, o que criou fortes tensões com os EUA. Esse fato não apenas conduziu a um esforço diplomático dos norte-americanos em fóruns internacionais com vistas a isolar a Colômbia da agenda política internacional, como levou a um cenário inusitado em que as relações entre os dois Estados seriam intermediadas pelo diretor nacional de polícia (VILLA; OSTOS CETINA, 2005).

por convite”⁹⁷ (TICKNER, 2007), em razão da solicitação da ingerência dos EUA nos assuntos domésticos colombianos travestida de luta antidrogas.

O efeito colateral da adoção da doutrina *respice polum* foi seu distanciamento da maioria dos países sul-americanos e, como corolário, seu isolamento regional. Decerto, a estreita proximidade colombiana com os Estados Unidos revela sua dependência estrutural face aos americanos, que a torna visivelmente vulnerável e prejudica sua projeção externa. Deste modo, seus esforços para diversificar e intensificar as relações políticas e econômicas com seus vizinhos sul-americanos são tolhidos em função da sua submissão política e econômica aos EUA. As relações da Colômbia com a América do Sul foram mais de insulação, sobretudo em temas associados à segurança, que de cooperação. Na agenda regional, a cooperação em geral esteve restrita à esfera econômico-comercial e, ainda assim, representava um arranjo exíguo e insuficiente para avigorar a aproximação de seus vizinhos.

Ao longo do século XXI, a Colômbia mostrou-se um país economicamente estável, com crescimento econômico consolidado superior à média sul-americana e elevados gastos militares. Na estrutura de poder regional sul-americano, privilegiou a associação assimétrica com os EUA e revelou-se reticente aos projetos de integração regional. Na ordem geopolítica regional, que Flandes e Wehner (2012) caracterizam pela unipolaridade brasileira e pela relativa assimetria de poder entre as potências secundárias, ou seja, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, a Colômbia conseguiu obter certa margem de manobra vis-à-vis o Brasil em diversos âmbitos, como no comércio, na defesa e nas instituições regionais, além de contrabalançar o poder brasileiro mediante os laços estratégicos construídos com os EUA. Ainda que as relações bilaterais econômicas e a cooperação para o desenvolvimento entre Brasil e Colômbia tenham se elevado consideravelmente durante a primeira década do novo milênio, o status brasileiro de ator regional e global em ascensão, aspirante à posição de líder sul-americano, gerou reações adversas na Colômbia, que desenvolveu diversas estratégias para defrontar a emergência regional brasileira.

A manutenção de relações privilegiadas com os EUA – seu principal parceiro político e comercial – balizou a relutância colombiana frente ao projeto hegemônico brasileiro e o distanciamento dos cenários de cooperação e coordenação na América do Sul. Por essa razão, Pastrana (2016) percebe, ao longo de toda a década de 2000, um distanciamento colombiano do Brasil, em particular devido a questões ideológicas e escolhas políticas que pareciam confluir entre os governos de Lula da Silva e Hugo Chávez. A Colômbia teria constatado certa

---

⁹⁷ A expressão original na língua espanhola é “*intervención por invitación*”, sonoramente mais adequada em função da utilização de uma figura de linguagem, a paranomásia.

parcialidade brasileira em contextos de crises políticas colombo-venezuelanas, conquanto adotasse posições de neutralidade. Discrepância igualmente relevante ocorreu no referente ao tratamento outorgado às FARC. Para além das diferenças entre a ênfase conferida pelos dois países na extensão do impacto regional provocado pelo conflito interno colombiano e pelo envolvimento militar dos EUA em território sul-americano, a Colômbia sempre exigiu que o Brasil qualificasse as FARC como terroristas, enquanto o Brasil contentava-se com pronunciamentos que enfatizavam o direito colombiano de defender sua soberania (BETANCOURT VÉLEZ, 2012). Além disso, o Brasil posicionou-se contrariamente a políticas que pudessem estender o Plano Colômbia para a Amazônia brasileira. Mesmo que a cooperação militar entre Colômbia e EUA não estivesse dirigida contra o Brasil e sua ascensão regional, a presença de tropas estadunidenses na América do Sul teria efeitos perniciosos sobre seus interesses geopolíticos (FLEMES; WEHNER, 2012)⁹⁸.

Ao secundar posições pró-EUA no âmbito regional e global, a Colômbia alijava-se gradualmente dos posicionamentos compartilhados pela maioria dos países sul-americanos, como ficou claro no seu apoio à invasão do Iraque e à criação da ALCA. Sua propensão a acordos de livre-comércio e a opção por permanecer junto a seu tradicional aliado colocou-a do lado oposto ao Brasil, que capitaneava uma aliança de contrapeso às pretensões hegemônicas dos EUA na América do Sul. A estratégia de alinhamento aos EUA como marco indelével da inserção regional colombiana e seu consequente isolamento dos países vizinhos levou a Colômbia a ser denominada a “Israel” da América do Sul (CARDONA, 2011).

Em nenhuma outra seara essa alcunha ficaria mais evidente do que na área da defesa. Ao instrumentalizar as prioridades nacionais em prol do Plano Colômbia, mediante a “narcotização” e a securitização de sua política externa, a Colômbia não apenas aumentava a influência e o peso militar dos EUA na região, como também contribuía para gerar desconfianças e tensões com os países sul-americanos, especialmente com a Venezuela⁹⁹. O

---

⁹⁸ Nesse particular, existem tênues, mas importantes diferenças no pensamento dos responsáveis pela política externa brasileira e pela defesa nacional. Enquanto os diplomatas recearam as consequências negativas do Plano Colômbia, os militares preconizaram iniciativas de cooperação e operações conjuntas de combate às FARC e outros grupos armados no espaço amazônico compartilhado na fronteira com a Colômbia. Os militares tinham ciência de que o principal alvo do poder bélico colombiano não era o Brasil, mas a Venezuela e, por essa razão, não temiam sua capacidade de poder militar.

⁹⁹ Uma das principais atribulações nas relações entre Colômbia e Venezuela consiste na disputa pelas fronteiras marítimas no Golfo da Venezuela, alvo de disputa entre os países desde 1830. A descoberta de reservas de petróleo nas águas em litígio intensificou a disputa no século XX. Outro foco constante de desentendimentos encontra-se nas fronteiras terrestres de 2.000km que os países compartilham, onde afloram problemas de infiltração de guerrilheiros, paramilitares e gangues (VILLA; WEIFFEN, 2014). Em 2004, houve rumores de que paramilitares colombianos estariam envolvidos em um plano para derrubar o governo Chávez. Por sua vez, a Colômbia alegava reiteradamente que a Venezuela abrigava guerrilhas colombianas (RANDALL, 2011).

auge dessas tensões ocorreu em 2008, quando forças armadas colombianas invadiram o Equador e bombardearam um acampamento das FARC em seu território. A violação da soberania equatoriana gerou apreensões nas relações colombianas com o Equador e a Venezuela, que chegou a mobilizar suas tropas nas fronteiras, além de ter impulsionado descontentamentos e incertezas em âmbito regional, incluindo no Brasil. A própria OEA emitiu uma resolução em que declarava o ataque como uma violação à soberania equatoriana, mesmo não tendo condenado a Colômbia de forma explícita (RANDALL, 2011).

O sentimento de apreensão e ceticismo foi igualmente direcionado para o abundante aumento dos gastos militares colombianos ao longo da década de 2000, vinculado ao Plano Colômbia, que envolveu a aquisição de armamentos e equipamentos sofisticados com ajuda dos EUA. Os gastos militares da Colômbia saltaram de U\$ 5,3 bilhões em 2001 para U\$ 9,1 bilhões em 2010, representando o segundo maior orçamento militar na América do Sul, depois do Brasil (SIPRI, 2010). A justificativa colombiana para seu fortalecimento militar assentava-se na necessidade de manter sua soberania interna e assegurar a integridade de seu território nacional, sem alusões a outros atores estatais regionais ou extrarregionais. Essa alegação de fato encontra guarida nos documentos delineadores de sua política de defesa. Conforme ressalta Monteiro (2017), na Política de Defesa e Segurança Democrática (2003) e na Política de Consolidação da Segurança Democrática (2007) não há qualquer referência à América do Sul, estando restritos ao conflito interno colombiano.

Ainda assim, a aliança militar entre Colômbia e EUA e seus vultosos gastos militares refletiram indiretamente nos interesses geopolíticos regionais do Brasil. A ascensão militar colombiana permitiu a diminuição da assimetria com o Brasil e a predisposição para desafiar iniciativas brasileiras mediante estratégias de não hostilidade (PASTRANA, 2016). Em particular, a intenção de disponibilizar sete bases militares para forças armadas dos EUA foi interpretada como um gesto para contrabalançar o peso militar brasileira na região. Do mesmo modo, a denegação inicial de integrar-se ao Conselho de Defesa Sul-Americano, iniciativa brasileira, teve de ser superada por uma ação diplomática envolvendo diversos países sul-americanos que alertavam para a potencial intensificação do isolamento da Colômbia (UGARTE, 2010), sobretudo porque o conselho fora criado na esteira do episódio da invasão da soberania equatoriana. No entanto, a Colômbia continuou a adotar uma identidade de defesa mais inclinada ao Atlântico Norte do que à América do Sul, que culminou com a assinatura de um acordo com a OTAN em 2013¹⁰⁰ para cooperar em operações de paz e lutar contra o

---

¹⁰⁰ Em 2017, a OTAN e a Colômbia concluíram um acordo de parceria para fortalecer o diálogo e a cooperação

terrorismo e o crime organizado. O acordo incluía uma cláusula de confidencialidade que foi abertamente rejeitada pelo Brasil, país que manifestou preocupação com cooperações militares extrarregionais (PASTRANA, 2016).

Houve igualmente um distanciamento – e desconfianças – entre Brasil e Colômbia no que diz respeito à integração regional sul-americana. Enquanto o Brasil privilegiava o Mercosul e vislumbrava a adesão, como membros associados ou permanentes, dos demais países sul-americanos, a Colômbia considerava a iniciativa de ampliação do bloco sob a liderança brasileira como perniciosa para seu principal aliado, os EUA e, conseqüentemente, para seus próprios interesses. Quando da criação da Unasul, em 2008, a Colômbia externou seu ceticismo para com a nova dimensão que ganhara a integração sul-americana, mais centrada em questões políticas do que econômico-comerciais, em contraposição à relevância conferida pelos governos colombianos. A Unasul poderia também servir de plataforma para promover os interesses de Brasil e Venezuela e entoar manifestações antiamericanas (VARAS, 2008).

Apesar da reticência inicial, a Colômbia aceitou participar da Unasul e potencializou sua participação em diversas áreas dentro da organização, entre outros motivos, em virtude de sua precária infraestrutura, que poderia ser alavancada com seu envolvimento direto na IIRSA (ARROYAVE, 2012). Mas sua participação na Unasul, por vezes proativa e propositiva, tentava dissociar-se do Brasil o quanto fosse possível (PASTRANA, 2016). Essa estratégia de não atrelamento aos interesses brasileiros foi perseguida adicionalmente pela adesão a outros arranjos interestatais, a exemplo da Aliança do Pacífico e dos CIVETS¹⁰¹, ao mesmo tempo em que a Colômbia continuou enfatizando instituições que permaneciam sob a influência dos EUA, como a OEA, o FMI e o BID. A preferência pela manutenção da abordagem de questões políticas e securitárias no seio da OEA, onde os EUA poderiam assegurar seus interesses, confrontava a prioridade conferida ao Brasil à Unasul, minando seus esforços para impulsionar suas credenciais e sua almejada liderança regional.

O declínio da Comunidade Andina (CAN) e a solicitação de ingresso como membros permanentes do Mercosul por parte de Venezuela, Bolívia e Equador, levaram o país a orientar-se para os países do Pacífico, ideológica e comercialmente afins. A criação da Aliança do Pacífico com Chile, Peru e México trouxe novos contornos à estratégia colombiana de

---

de forma a enfrentar desafios na segurança internacional. O acordo de 2013 e o desenvolvimento da cooperação permitiram à Colômbia ingressar em 2017 no grupo de países considerados “parceiros globais” da OTAN, mesmo geograficamente distantes do Atlântico Norte. A lista inclui também: Afeganistão, Austrália, Japão, Iraque, Coreia do Sul, Mongólia, Nova Zelândia e Paquistão (OTAN, 2017).

¹⁰¹ Os CIVETS referem-se a um grupo seletivo de economias emergentes, da qual fazem parte Colômbia, Indonésia, Vietnã, Egito, Turquia e África do Sul. O acrônimo foi concebido pela Economic Intelligence Unit, da revista *The Economist*, e pelo banco HSBC, em razão da dinâmica econômica e populacional atrativa desses países.

contrabalançar o peso geopolítico brasileiro na América do Sul. Em primeiro lugar, o país se mostraria inclinado ao mercado do Pacífico, sob influência dos EUA – quando se vislumbrava sua participação na Parceria Trans-Pacífico (TPP). Em segundo lugar, os acordos de livre comércio que os quatro países da AP assinaram com EUA e União Europeia poderiam gerar mais competitividade em escala global em comparação com o relativo protecionismo do Mercosul e do Brasil (FLEMES; WEHNER, 2012).

Além disso, ao delinear uma AP distinta de mecanismos mais orientados por questões políticas, como a Unasul e a ALBA, a AP poderia ser um instrumento para atrair Estados insatisfeitos com a condução das políticas econômico-comerciais e das assimetrias existentes nas demais organizações regionais. O A adesão de Uruguai, Paraguai e Argentina como membros associados à AP constituíram um desafio considerável ao Mercosul influenciado pelo Brasil (PASTRANA, 2016). O objetivo brasileiro de consolidar a Unasul como epicentro de seus interesses geopolíticos ficara comprometido com a fragmentação promovida pela AP. A Colômbia, portanto, lograva se dissociar do Mercosul e do Brasil tendo na AP e no enfoque às políticas comerciais poderosos instrumentos.

Ao considerar, por um lado, atributos como localização geoestratégica, elevados gastos militares e relações comerciais privilegiadas, e por outro lado o isolamento da América do Sul, a dependência estrutural dos EUA e o histórico conflito interno, pode-se considerar a Colômbia uma “potência regional secundária em definição” (ARDILA, 2012, p. 310). Essa configuração de potência regional secundária permite-lhe instrumentalizar importantes recursos de poder em prol de seus interesses nacionais, entre os quais inclui a tentativa de refrear os desígnios da potência regional e de desafiar sua capacidade de influência na América do Sul. Em diversas ocasiões, ora no âmbito regional, ora no internacional, a Colômbia manteve posições antagônicas às brasileiras, que mostraram nitidamente a incapacidade do Brasil de persuadir, controlar ou influir nas decisões de seus vizinhos.

A mais emblemática dessas dissonâncias refere-se à oposição colombiana em apoiar o Brasil para alcançar um assento de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Assim como a Argentina, a Colômbia faz parte do grupo “Unidos para o Consenso”, que se opõe ao projeto do G-4 (Brasil, Alemanha, Japão e Índia), defendendo a expansão de membros não permanentes e semipermanentes. Dessa forma, consegue bloquear, por meio de uma coalizão internacional, a concessão de um assento permanente para o Brasil que o habilitaria a representar toda a América Latina na ONU. A Colômbia prefere preservar o *status quo* do CSNU, ao ter nos EUA um importante aliado com poder de veto e influência global. Uma eventual conquista brasileira como membro permanente no conselho teria como efeito

imediatamente o desequilíbrio na ordem geopolítica sul-americana, ao aprofundar a distribuição assimétrica de poder regional (FLEMES, 2012).

A dependência colombiana em relação aos EUA influenciou reiteradamente em suas posições internacionais contrastantes às brasileiras. Na OMC, enquanto o Brasil articulava arranjos formados por países em desenvolvimento para negociar na Rodada Doha, a exemplo da formação do G-20 comercial, a Colômbia preferia escorar-se passivamente na defesa do livre-comércio – mesmo com repercussões prejudiciais aos países não desenvolvidos – e nas posições dos EUA sobre o comércio global. Da mesma forma, no CSNU, como membro não permanente rotativo, a Colômbia atuava diligentemente para não afetar os interesses estratégicos dos EUA, respaldando posições incompatíveis com opinião da maioria dos países sul-americanos, como o apoio à intervenção na Líbia e o endurecimento de sanções internacionais ao Irã, ambos em 2011 (PASTRANA; VERA, 2012).

Na política regional sul-americana, esse comportamento foi mantido pela Colômbia. Em dezembro de 2010, quando o Brasil reconheceu o Estado da Palestina, apoiando e copatrocinando a resolução que elevava o status da Palestina a Estado observador não membro das Nações Unidas, sua iniciativa foi seguida por todos os países da América do Sul, com exceção da Colômbia. O país absteve-se de votar, em consonância com a conduta dos EUA de rechaçar a iniciativa ao lado de Israel. É possível compreender a conduta colombiana ao constatar que os EUA, historicamente, abstiveram-se quanto ao reconhecimento da Palestina na ONU. De igual maneira, a adesão à norma japonesa-brasileira (ISDB-T) de sinal digital de televisão, que permitiria reforçar a cooperação científico, tecnológica e cultural e, portanto, fortalecer a integração regional, foi seguida pela Argentina, Peru, Chile e Venezuela. A Colômbia, por sua vez, foi a única a escolher a norma europeia, alijando-se desse processo que beneficiaria a cooperação regional (VERA; ALVARADO, 2012).

Analogamente, houve divergências em situações de crises políticas na região. No caso da destituição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012, o Brasil coordenou o movimento de condenação ao rito sumário paraguaio que suspendeu o país de participar nos órgãos e das deliberações no Mercosul e na Unasul. A Colômbia, por sua vez, apenas lamentou a saída de Lugo, expressando formalmente não ter ocorrido um rompimento da democracia no Paraguai (BALZA, 2012). Novamente, a atitude dos EUA, que haviam reconhecido o novo governo paraguaio substituto de Fernando Lugo, balizou a conduta colombiana.

Todas essas iniciativas brasileiras permitiriam a projeção de seu protagonismo nos processos de coordenação regional, mas foram obstaculizadas pelo vizinho colombiano. A Colômbia manteve-se reticente a apoiar as pretensões brasileiras no contexto regional e

internacional para não implicar uma maior assimetria geopolítica na América do Sul, apesar de as relações bilaterais terem se desenvolvido em diversas matérias em que os benefícios eram mutuamente efetivos (ARROYAVE, 2012). Isso significa que o país não aceitaria se situar sob a influência ou liderança brasileira em questões comerciais, políticas e militares. Sua conduta compreendeu diversos instrumentos e estratégias, a exemplo da cooperação sem alinhamento, da contestação e do contrapeso institucional – como na AP e na OEA –, pela aliança com os EUA e por marcadas posições antagônicas na ordem geopolítica internacional e regional (PASTRANA, 2016).

A percepção colombiana de que a ascensão do Brasil ao papel líder regional da América do Sul traria mais vantagens para a potência regional do que para a integração sul-americana ou para os demais países da região, condicionou seu comportamento na primeira década do século XXI. Ao balancear os prós e os contras do status ansiado pelo Brasil, a Colômbia preferiu permanecer sob a égide geopolítica dos EUA e direcionar-se para a Ásia-Pacífico em busca de ganhos comerciais (PASTRANA; VERA, 2012). Se o exercício da liderança regional deveria primordialmente estabelecer a aquiescência dos demais países aos seus projetos e iniciativas, o Brasil teve na Colômbia um imponente obstáculo. Para o país, atrair a Colômbia para sua esfera de influência, em comparação a Argentina, Chile e Venezuela, apresentou-se como o mais árduo desafio, sobretudo em virtude do isolamento colombiano da região sul-americana e de sua dependência estrutural dos EUA.

4.4. A Perspectiva da Venezuela

A Venezuela testemunhou uma transformação abrupta em sua política doméstica e em sua inserção regional e internacional a partir da ascensão de Hugo Chávez ao governo em 1999. A bonança advinda da elevação do preço internacional do petróleo, recurso medular da economia venezuelana, permitiu ao país aumentar sua capacidade de poder econômico, político e estratégico-militar na América do Sul, ilustrada pelo impulso conferido a projetos regionais e internacionais, que colidiram com as aspirações brasileiras pela liderança regional. A Venezuela, em verdade, seria alçada ao papel de potencial concorrente do Brasil pelo exercício da liderança sul-americana, com visões dissonantes sobre a natureza, os mecanismos e o escopo de coordenação e cooperação na ordem geopolítica regional.

A história política venezuelana guarda traços semelhantes à de muitos países sul-americanos. Até a segunda metade do século XX, o país foi acometido por guerras internas, vestígios de caudilhismos e uma constante intercalação de governos democráticos e

autoritários. Após a ditadura de Pérez Jiménez (1952-1958), uma aliança entre os principais partidos do país, a Ação Democrática (AD) e o Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI), permitiu a formação de um novo sistema político, sustentado em um bipartidarismo que contemplaria os interesses das elites venezuelanas e evitaria o surgimento de novos conflitos (BERNAL-MEZA, 2017). Ancorado nas rendas oriundas do petróleo, esse acordo, denominado “Punto Fijo”, viabilizou o domínio oligárquico, assentado no revezamento do poder político, e o controle das demandas populares até o início dos anos 1990.

O arranjo político do “Punto Fijo” teve repercussões fundamentais na inserção internacional da Venezuela. No contexto da Guerra Fria, o país vinculou-se aos EUA e passou a promover no plano regional a defesa da democracia e dos direitos humanos. Isso não significou um alinhamento automático com os EUA aos moldes da Colômbia, pois os vultosos recursos financeiros do petróleo permitiram-lhe uma atuação autônoma, centrada nos vínculos com países em desenvolvimento, em particular com os Estados latino-americanos. Sua localização estratégica – que a distingue como país andino, amazônico e caribenho – propiciou o exercício de um papel ativo na América do Sul, América Central e Caribe, sobretudo a partir dos anos 1970, quando a Venezuela usava seu status de grande exportador de petróleo e de país democrático – em um período em que predominavam regimes militares autoritários – para engajar-se fortemente nos rumos da política regional.

Tendo se vinculado ao rol de países democráticos ocidentais e anticomunistas, a Venezuela lançou mão de seu prestígio como produtor de petróleo e membro da OPEP para atuar de maneira ativa em questões atinentes aos países em desenvolvimento em escala regional e global. Nas Nações Unidas, o país apoiou fortemente, por meio de coalizões, as propostas em prol de uma nova ordem econômica mais justa e menos assimétrica. Na América Latina, tornou-se um dos principais idealizadores e impulsores de iniciativas de integração regional, a exemplo de sua participação em organizações como a Comunidade Andina e o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), na qualidade de Estado-parte, e da CARICOM como Estado associado. Ademais, atuou como mediador no Grupo de Contadora, que contribuiu para os esforços de paz na América Central.

No entanto, a partir da década de 1980, dificuldades na seara econômica como a queda no preço internacional do petróleo e a crise da dívida externa que varreu a América Latina começaram a estremecer os pilares sobre o qual se assentara o sistema político venezuelano (SERBIN; SERBIN PONT, 2017). O arranjo populista do Pacto do Punto Fijo, forjado no consenso das elites, na democracia representativa e no papel preponderante do Estado na economia, em função da gestão direta dos recursos petrolíferos, mostrou fortes sinais de

instabilidade quando já não podia mais convencer a população dos benefícios que anunciava (ROMERO, 2005). Fenômenos até então menos comuns na Venezuela, como inflação, escândalos de corrupção, manifestações populares, crises militares, além do enorme déficit social, produziram uma desorientação institucional insustentável.

No governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), testemunhou-se a adoção do receituário do neoliberalismo econômico para tentar controlar o esfacelamento do sistema político vigente desde 1958. Mas os choques econômicos foram contraproducentes, na medida em que aprofundaram a crise e desencadearam atos de violência social – a exemplo do “Caracazo”¹⁰² – e divergências no seio das elites. A tentativa de golpe de Estado em 1992 e a destituição de Andrés Pérez em 1993 foram episódios emblemáticos nesse contexto de instabilidade político-econômica. Seu sucessor, Rafael Caldera (1994-1999) tentou reimplantar o sistema de conciliação das elites para eliminar os fundamentos e os resultados da crise que abalara o país, mas foi incapaz de dar encaminhamento para os problemas venezuelanos.

Em 1998, Hugo Chávez Frias, oficial reformado do exército venezuelano e líder do fracassado golpe militar contra Andrés Pérez em 1992¹⁰³, venceu as eleições e deu início ao seu projeto de “revolução bolivariana”, em que políticas internas e internacionais seriam drasticamente reorientadas. Seu governo representaria uma ruptura com o passado “puntofijista” e a Venezuela transitaria da Quarta República (1958-1999) para a Quinta República, a partir de 1999, em um processo que envolveu a promulgação de uma nova constituição e um novo relacionamento do poder político com as elites do país, que viram o poder eleitoral dos partidos tradicionais desprestigiados.

As alterações no arcabouço institucional do país, a exemplo da nacionalização de áreas estratégicas, da possibilidade de reeleição indefinida e das mudanças nos poderes Legislativo e Judiciário e nas relações entre civis e militares, geraram insatisfações em diversos setores da

---

¹⁰² O “Caracazo”, em 1989, constituiu uma rebelião popular em que milhares de pessoas saíram às ruas do país saqueando o comércio em protesto às medidas neoliberais recomendadas pelo FMI e implementadas por Carlos Andrés Pérez. A forte contração dos salários e dos gastos sociais haviam levado a um aumento alarmante da pobreza. De acordo com Roberts (2004), entre 1984 e 1995, a população vivendo abaixo da linha de pobreza havia aumentado de 36% para 66%, enquanto aqueles que viviam na extrema pobreza passaram de 11% para 36%. Apenas no ano de 1989, quando ocorreu o “Caracazo”, a pobreza havia saltado de 46% para 62%. Em reação, o governo de Andrés Pérez suspendeu as garantias constitucionais, decretou toque de recolher e permitiu um massacre comandado pelo exército que tentava controlar os protestos populares, resultando em uma das repressões mais sangrentas do país, com elevado número de mortos e feridos.

¹⁰³ A crise social no governo Andrés Pérez, associada aos descontentamentos e divergências no interior das forças armadas venezuelanas, impulsionou uma rebelião liderada pelo então tenente-coronel Hugo Chávez, que almejava destituir Andrés Pérez do poder. A debilidade da organização e da articulação levaram ao fracasso do golpe, culminando na prisão de Chávez. No entanto, o militar conseguiu angariar apoio e simpatia do povo venezuelano após pronunciar em um discurso televisivo os motivos pelos quais intentara o golpe, coincidentes com aqueles ansiados pela população. Ao receber anistia no governo Rafael Caldera, Chávez contava com forte apoio popular e das forças armadas, que abririam caminho para sua eleição em 1999 (ROBERTS, 2004).

sociedade, mormente na classe média e no empresariado, representado pelos meios de comunicação. Como resposta, diversas greves patronais e petroleiras e uma tentativa de golpe de Estado em 2002 irromperam na Venezuela. Contudo, o apoio militar e popular que respaldava Hugo Chávez garantiu sua manutenção no poder. Em 2004, a oposição ainda conseguiu aprovar um referendo revogatório do presidente, mas a população preferiu a continuidade do mandato chavista. O triunfo de Chávez no referendo representou um ponto de inflexão no governo, que adotaria medidas de aprofundamento do processo revolucionário de acordo com uma orientação “socialista” e uma estratégia soberanista (URRUTIA, 2006).

Esse divisor de águas deu-se igualmente na inserção internacional venezuelana. No primeiro lustro de seu governo, Chávez manteve diretrizes basilares da política exterior do país, lastreada na busca de maior equilíbrio internacional e na ênfase à integração regional. Mas as evidências de envolvimento dos EUA no golpe de 2002 – especialmente em função do reconhecimento de Pedro Carmona como presidente *de facto*, instalado no poder nos três dias em que Chávez foi afastado – foram cruciais para a adoção de uma retórica anti-EUA e anti-imperialista (ROMERO, 2005). Ainda que os EUA tenham condenado o golpe após seu fracasso e participado do “Grupo de Amigos da Venezuela” que facilitou o retorno pacífico de Hugo Chávez, a postura confrontacionista não observada anteriormente balizaria um dos principais nortes das diretrizes geopolíticas venezuelanas. As delicadas circunstâncias domésticas, portanto, impeliram o governo a aumentar sua legitimidade mediante uma atuação mais assertiva no cenário internacional (URRUTIA, 2006).

Sob seu comando, o país perseguiria o objetivo de elevar seu perfil e sua influência na região e alhures mediante a instrumentalização da abastança proporcionada pelo aumento do preço internacional do petróleo. A consolidação política e institucional permitiria o desenvolvimento de uma ambiciosa estratégia internacional. No âmbito regional, onde até o final da década de 1990 o país se concentrava na região andina e no Caribe, dando pouca ênfase aos Estados do Cone Sul, essas transformações foram bastante significativas (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009). A Venezuela adotou uma abordagem claramente influenciada pela geopolítica, ao estabelecer uma forte hostilidade aos EUA e ao incentivar uma aproximação institucional dos países da América do Sul visando fortalecer seu status regional e contrabalançar a hegemonia estadunidense (SERBIN; SERBIN PONT, 2017), além de amplificar seu antagonismo com a Colômbia e seu contencioso fronteiriço com a Guiana.

O fortalecimento da presença internacional venezuelana esteve assentado em diversas estratégias e objetivos. Dentre elas, a promoção da democratização da sociedade internacional, visando à construção e a consolidação da multipolaridade global; a integração sul-americana e

latino-americana e caribenha; a diversificação de seus parceiros internacionais; a ênfase na cooperação Sul-Sul; a defesa inexorável da soberania e o robustecimento de sua posição na economia internacional (PÉREZ, 2004). O anseio de projetar um perfil autônomo e singular em sua política exterior, de modo a promover o país nas searas política, econômica, estratégico-militar, social e cultural, deu-se por meio da delineação de uma postura ativa e propositiva, secundada pela atuação conjunta dos países da região por meio da constituição e revigoração de instituições regionais e de uma política mais resoluta diante de atitudes hegemônicas por parte de atores extrarregionais.

A execução de sua nova estratégia geopolítica e geoeconômica, assim como a brasileira, não estaria restrita à América do Sul, mas à projeção global venezuelana. A significativa contribuição da Venezuela para fortalecer a OPEP, inclusive celebrando cúpulas da organização pela primeira vez em território venezuelano, sinalizou essa orientação. No hemisfério, sua localização geoestratégica conduziu o país a direcionar seus esforços em diversas frentes de atuação: a atlântica, a caribenha, a andina e a amazônica. O Brasil, que afirmava centrar sua atuação na região sul-americana, observava a Venezuela expandir suas frentes de inserção internacional, o que acarretava desafios para quem almejava alçar-se à liderança regional.

A inserção internacional da Venezuela apresentava diversas diferenças quando comparada à brasileira, a exemplo da promoção da ordem multipolar e de uma integração regional sob os auspícios ideológicos do “bolivarianismo”. Ao contrário do Brasil, que desejava a execução de reformas institucionais nos mecanismos de governança global, onde poderia aumentar e consolidar sua presença e, conseqüentemente, elevar seu status internacional, a retórica venezuelana vocalizava pretensões mais ousadas, com transformações paradigmáticas na correlação de poder internacional, mediante a ascensão dos países em desenvolvimento do Sul global. O desenvolvimento de uma estratégia que incutisse nas organizações sul-americanas objetivos como a criação de um bloco de poder regional e a construção de um modelo de integração baseado na solidariedade e na complementariedade, distinto, pois, daqueles assentados no regionalismo aberto era um dos principais pilares da atuação geopolítica venezuelana (BRICEÑO-RUIZ; PUNTIGLIANO, 2017). Esses desígnios venezuelanos, por certo, chocavam-se com as pretensões brasileiras de influenciar e manobrar o espaço regional sul-americano conforme seu alvedrio. De acordo com Caballero Santos (2011, p. 167):

“Por su parte, las relaciones entre Brasil y Venezuela son peculiares, ya que oscilan entre la rivalidad por el liderazgo regional y los intentos del presidente Lula por limar las asperezas que puedan causar ciertas declaraciones del presidente Chávez. En cualquier caso, la posición de Venezuela, tanto a través de la creación del ALBA como con su ingreso al Mercosur [...] y su impulso al UNASUR, genera un desafío para la política exterior brasileña. Los beneficios para Brasil de incluir en su dinámica

regional a un socio muy potente energéticamente se ven contrarrestados con los costes de padecer las limitaciones que ciertas actuaciones de Chávez generan para el colectivo regional”.

O ativismo venezuelano, decerto, não estava direcionado a enfrentar ou contrabalançar diretamente o poder regional do Brasil. Porém, sua estratégia de adquirir maior autonomia frente aos EUA, com discursos “anti-imperialistas” e “anticapitalistas”, reafirmou seu protagonismo como ator antagônico ao que era compreendido como uma nova investida hegemônica dos EUA na América do Sul. Suas articulações regionais e internacionais e sua visão geopolítica contrastavam com o pensamento e a inserção internacional brasileira, o que incompatibilizou diversas frentes de cooperação na região e minou consideravelmente a projeção regional do Brasil.

A perspectiva geoeconômica venezuelana teve importante influência nas proposições de políticas de integração regional, as quais diferiam substancialmente da brasileira. Isso criou alguns impasses e momentos conflitantes entre os dois aspirantes à liderança sul-americana. O pensamento econômico chavista, readaptado das ideias cepalinas-estruturalistas dos anos 1960, esteve lastreado no fortalecimento do Estado como indutor do desenvolvimento e em um rechaço vigoroso do neoliberalismo econômico, tendo no petróleo o propulsor de sua estratégia internacional (BERNAL-MEZA, 2017). O Brasil, por sua vez, embora tenha aumentado o grau de intervenção estatal na regulação da economia e privilegiados gastos sociais, não rompeu com os princípios básicos do liberalismo e do regionalismo aberto, de modo que a orientação pró-mercado, a atração de investimentos externos e a política de internacionalização de suas empresas foram preservados, denotando uma postura menos ideológica do que pragmática.

Nesse contexto, no entendimento de Sean Burges (2007, p. 1344), a liderança regional praticamente tornou-se “uma necessidade defensiva” para Brasil e Venezuela. Por um lado, para o Brasil o status de líder regional evitaria que a Venezuela pudesse impedir o acesso brasileiro aos recursos energéticos na região, fechasse mercados em países vizinhos ou manchasse a imagem da América do Sul ao ponto de afugentar investimentos externos. Por outro lado, para a Venezuela, o desejo de tornar-se líder regional estava assentado na incompatibilidade de seu modelo econômico e social com os interesses da maioria dos atores hemisféricos e, portanto, seria necessário angariar o apoio de outros países vizinhos mediante uma coalizão regional para esquivar-se da pressão de atores com mais capacidade de poder, como EUA, Brasil e México.

Como país essencialmente exportador de petróleo e seus derivados, a reorientação econômica e política do governo Hugo Chávez não implicou, contudo, um distanciamento dos

vínculos do país com o sistema econômico internacional. Seu objetivo consistia em impulsionar a multipolaridade global e diminuir a dependência que afligia muitos países em desenvolvimento. Nesse processo, a instrumentalização das iniciativas de integração regional compunha um elemento crucial. No cerne dessa tendência, figurou a formação da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) em 2004¹⁰⁴, um mecanismo de integração regional que compreendia países sul-americanos, centro-americanos e caribenhos, unidos essencialmente por questões ideológicas e pelo desejo de aumentar a cooperação regional e privilegiar o desenvolvimento humano. A ALBA foi, a princípio, lançada como contraponto à ALCA, capitaneada pelos EUA, corroborando o viés anti-neoliberalismo venezuelano.

Na mesma lógica, a Venezuela optou por retirar-se da Comunidade Andina ao se mostrar insatisfeita com os acordos de livre-comércio que dois de seus membros, Peru e Colômbia, haviam assinado com os EUA (RABY, 2011). Em seguida, anunciou sua saída do Grupo dos Três (G-3), que formava junto com México e Colômbia desde 1989, justificando a salvaguarda dos interesses nacionais venezuelanos e respaldar seu ingresso no Mercosul. Com efeito, em 2006, o país solicitou adesão como membro pleno ao Mercosul, mas Chávez criticou a organização por ser excessivamente neoliberal em detrimento de uma orientação social, além de condenar a debilidade institucional e a falta de vontade de seus membros em ceder soberania em benefício de uma governança mais legítima e efetiva. A visão venezuelana, portanto, diferia abertamente da dos demais membros do Mercosul (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009), um impasse que prolongou a ratificação da entrada do país na organização, conquistada apenas em 2012, em meio ao imbróglio da destituição sumária do presidente paraguaio Fernando Lugo, que culminou na suspensão temporária do Paraguai do Mercosul e permitiu a controversa adesão da Venezuela como membro pleno.

Na medida em que o Mercosul se baseava nos princípios tradicionais do livre-comércio entre seus membros, privilegiando o econômico sobre o político, apesar dos diversos avanços nesta seara a partir da ascensão dos governos Lula e Néstor Kirchner, a Venezuela centrou sua atenção em seu singular projeto da ALBA, fundamentado no intercâmbio equitativo, benefícios mútuos, justiça social, soberania nacional e desenvolvimento sustentável (RABY, 2011). Para levar esse projeto adiante, a Venezuela fez uso dos vultosos recursos do petróleo como ferramenta efetiva para a distribuição de ajuda financeira, que sustentava sua retórica de favorecer os mais necessitados e erradicar a pobreza. Corrales (2009, p. 97) denominou essa

---

¹⁰⁴ Inicialmente, a ALBA foi criada por Venezuela e Cuba. Nos anos seguintes, com a ascensão de governos com a mesma compatibilidade ideológica, outros países aderiram ao bloco: Bolívia, Equador, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, Antígua e Bermuda, Dominica, Santa Lúcia, Granada e São Cristóvão e Nevis.

política de “diplomacia do poder social”, por meio da qual a Venezuela logrou atrair muitos países para sua órbita de influência ao prover financiamentos sem impor condicionalidades e ao investir recursos de monta em países aliados, tanto por meio do envio de petróleo bruto como de haveres monetários.

Ao elevar a questão social para o primeiro plano e questionar os modelos econômicos e políticos tradicionais, a Venezuela conseguiu ampliar seu apoio não apenas entre outros Estados, mas também entre diversos movimentos sociais articulados dentro de países com ou sem afinidade com o governo venezuelano, em clara inspiração cubana nesse *modus operandi*, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Brasil, os “piqueteros” argentinos, os zapatistas mexicanos e os grupos indígenas na Bolívia e no Equador (URRUTIA, 2006). Essa dinâmica corrobora o entendimento de John Agnew (2009) de que a autoridade política não se restringe aos Estados nem é exclusivamente territorial, mas consiste na legitimidade do exercício do poder. Por isso, sempre houve competição entre as fontes de autoridade política, como organizações internacionais, movimentos sociais, empresas privadas e organizações não governamentais (ONGs), de maneira que a soberania não equivale a um poder inevitável emanando de um único local.

O protagonismo venezuelano, viabilizado pela riqueza petrolífera, possibilitou ao país imiscuir-se em questões intra e interestatais na América do Sul e na América Central e Caribe, espaços onde historicamente o país buscou exercer influência. Em muitas ocasiões, os discursos de Hugo Chávez contribuíam para acirrar desentendimentos e conflitos, ao adotar posturas intransigentes em momentos em que urgia desanuviar tensões. Os exemplos mais emblemáticos foram as desavenças com a Colômbia, principal aliada dos EUA na região, em que afloraram falas verborrágicas, rupturas de relações diplomáticas e mesmo mobilizações de tropas para as fronteiras, como no episódio de 2008 em que a Colômbia violou a soberania equatoriana. Mas os desentendimentos não estavam restritos à Colômbia, uma vez que a Venezuela se envolveu em outros assuntos geopoliticamente incômodos, como suas críticas ao Chile por não conceder acesso marítimo à Bolívia, uma de suas principais aliadas.

Os recursos do petróleo que ensejaram uma estratégia para forjar alianças e ampliar a influência venezuelana, contribuíram igualmente para uma contraposição à liderança brasileira em diversas frentes. No caso dos violentos motins no Haiti por falta de alimentos em 2008, a Venezuela enviou uma frota de aviões ao país com 364 toneladas de comida, enquanto o Brasil restringiu-se ao envio de apenas 18 toneladas (CORRALES, 2009). Na América do Sul, a Venezuela ofereceu apoio financeiro para a Argentina mediante a compra de U\$1,3 bilhões de títulos públicos argentinos para ajudar a reestruturação de sua dívida no governo Néstor

Kirchner e, com relação ao Paraguai, adquiriu mais de US\$ 100 milhões de títulos públicos para permitir que o país pudesse alocar recursos em sua infraestrutura (BURGES, 2007). Essas contribuições financeiras e humanitárias permitiam à Venezuela, a um só tempo, ampliar sua influência na região e ofuscar a projeção brasileira, que hesitava em se comprometer com gastos robustos e permanentes para granjear apoio de seus vizinhos, limitando-se a contribuições esporádicas no âmbito do FOCEM mercosulino.

O desenvolvimento de uma inserção internacional proativa, edificada pelos recursos petrolíferos, facilitou a delineação de diversas iniciativas regionais que ficariam sob a égide venezuelana, visando à difusão regional do projeto do “socialismo do século XXI”. Além da criação da ALBA, foram projetados um banco de desenvolvimento regional (Banco do Sul), uma rede de comunicação regional (Telesur) e uma moeda comum, o Sucre (RABY, 2011). Para facilitar sua concretização, a Venezuela concluiu uma série de acordos bilaterais e sub-regionais na área da energia com países caribenhos (Petrocaribe), andinos (Petroandino) e do Cone Sul (Petrosul), os quais pretendiam garantir fluidez ao envio de petróleo venezuelano em condições econômicas favoráveis, gerando uma dependência política desses países com relação à Venezuela (FLEMES; WEHNER, 2012). Ainda que nem todas os projetos energéticos tenham sido exitosos como a Petrocaribe¹⁰⁵, de 2005, que chegou a contar com a adesão de 18 países, essas iniciativas corroboraram o papel chave que a Venezuela exercia na ordem geopolítica regional, ampliando seu espaço de manobra diante do Brasil.

O impulso ao processo integracionista regional, tema caro a ambos Brasil e Venezuela, que compartilhavam o objetivo de consolidar a autonomia da América do Sul, inclusive mediante o alijamento dos EUA dos assuntos regionais, foi alvo de divergências em razão das incongruências das propostas apresentadas pelos dois aspirantes à liderança sul-americana. O Brasil não apenas buscava se afastar dos projetos venezuelanos, a exemplo da ideia de criação de uma espécie de OTAN sul-americana e do Gasoduto do Sul, como também apresentava iniciativas que pudessem substituir as venezuelanas, com matizes mais moderadas e palatáveis para os demais países da região. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, por exemplo, concebida e apresentada pelo Brasil, sobrepôs-se à OTAN sul-americana da Venezuela.

No caso da conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), liderada pelo Brasil, foi necessária uma aproximação bilateral entre os dois países para que o projeto

---

¹⁰⁵ A Petrocaribe, além dos acordos energéticos, transbordou para outras áreas de cooperação. Uma de suas principais ramificações deu-se com a expansão das chamadas “Compañías Grannacionales”, um projeto constituído pela ALBA, por meio da qual eram criadas *joint ventures* pelos setores públicos dos países envolvidos para fomentar certas atividades. Nas relações cubano-venezuelanas, por exemplos, *joint ventures* atuaram nas áreas de petroquímicos e gás liquefeito, que culminaram com a construção de uma refinaria em Cuba (RABY, 2011).

pudesse se concretizar. A princípio, Hugo Chávez não estava de todo convencido sobre seus benefícios, preferindo concentrar esforços na expansão da ALBA. O Brasil compreendeu que uma competição entre as duas organizações não seria conveniente para sua liderança regional, de modo que buscou atrair a Venezuela para um compromisso bilateral auspicioso, materializado em 2005 com o estabelecimento de uma parceria estratégica entre os dois países (MIRANDA, 2011). Assim, o fortalecimento dessa cooperação política e econômica permitiu que a CSN ganhasse novos contornos, até sua transformação na Unasul, em 2008.

No entanto, a tentativa brasileira de moldar o novo mecanismo de integração regional de acordo com seus interesses mostrou-se contraproducente depois de ser frustrada pela projeção venezuelana na região. De acordo com Briceño-Ruiz (2016), nas discussões sobre a criação da Unasul, o alinhamento às posições venezuelanas fez com que muitos países conseguissem modificar as propostas brasileiras. De uma agenda minimalista focada no livre-comércio, na infraestrutura e na promoção da democracia, as críticas de Hugo Chávez à orientação neoliberal da organização transformaram seu escopo e sua natureza, com a edificação de uma agenda maximalista que privilegiava menos o comércio e mais o desenvolvimento social, como a erradicação do analfabetismo e o acesso à saúde. A liderança venezuelana foi crucial para incluir na agenda da Unasul diversos temas não contemplados pelo projeto original brasileiro.

Ainda houve outras controvérsias entre Brasil e Venezuela em sua disputa pela liderança sul-americana. Uma das principais envolveu a questão dos biocombustíveis, em particular a produção de etanol brasileiro. O Brasil considerava o etanol um vetor de desenvolvimento, que poderia solucionar dificuldades relacionadas ao fornecimento de energia e atuar em prol do desenvolvimento da agricultura não apenas em território nacional, mas em outros países. Hugo Chávez teceu contundentes críticas à produção de etanol brasileiro e ao acordo firmado entre Brasil e EUA para promover o biocombustível como alternativa ao petróleo, alegando ameaças ao meio ambiente e à produção de alimentos. O presidente venezuelano aconselhou o Brasil a utilizar suas terras para produzir alimentos, citando o número de 300 milhões de famintos na América Latina e no Caribe¹⁰⁶. Somente após algumas rodadas de conversas e negociações, a Venezuela posicionou-se favoravelmente ao etanol brasileiro de cana-de-açúcar, embora tenha mantido suas críticas ao etanol de milho estadunidense. O protagonismo brasileiro na promoção de biocombustíveis, contudo, foi negativamente afetado pelas reprimendas venezuelanas.

---

¹⁰⁶ Fonte: Terra [Online]. Mundo. “Chávez critica acordo de Brasil e EUA sobre etanol”. 13.Março. 2007. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI1468665-EI8140,00-Chavez+critica+acordo+BrasilEUA+sobre+etanol.html>>. Acesso em 22.Jan.2019.

Episódio análogo envolvendo tensões entre Brasil e Venezuela pela liderança regional ocorreu em 2006 quando o presidente boliviano Evo Morales nacionalizou a indústria de gás natural e afetou os investimentos da Petrobrás, companhia petrolífera brasileira. Nessa ocasião, a Venezuela foi o principal alicerce da decisão boliviana, ao apoiar a nacionalização gasífera e ao garantir que a PDVSA, petroleira venezuelana, contribuiria na administração e operacionalização do setor (BURGES, 2007). A disputa por influência sobre a Bolívia, que historicamente esteve sob a órbita brasileira, começou a pender para o lado venezuelano, sinalizando uma deterioração da capacidade do Brasil em preservar sua atuação junto a alguns vizinhos (FLEMES; WEHNER, 2012). Sinalizou igualmente, para os demais Estados sul-americanos, que havia espaço de manobra para satisfazer seus interesses em meio à disputa brasileiro-venezuelana pela liderança regional.

Além da atração de países sul-americanos para sua esfera de influência, outro pilar para a elevação do perfil internacional da Venezuela consistiu na conformação de alianças geopolíticas e geoestratégicas com atores extrarregionais. Para Chávez, somente seria possível avançar no desenvolvimento regional por meio de uma série de parcerias globais que viessem a contrabalançar o peso da hegemonia dos EUA na América do Sul (RABY, 2011). Ao estabelecer relações mais estreitas com parceiros tradicionais, a exemplo dos países da União Europeia e da OPEP, e estender seu raio de ação em direção a potências geopolíticas regionais e globais, como Rússia, China, Irã, Índia e ASEAN, a Venezuela lograva concatenar sua posição ideológica anti-estadunidense com uma postura pragmática e realista. O grau de autonomia das décadas anteriores, igualmente alicerçado no petróleo, que não havia até então questionado o pertencimento venezuelano ao bloco ocidental (SERBIN, 2010), sinalizou uma ampliação da frente de atuação geopolítica venezuelana no cenário internacional.

No âmago de seu interesse na construção de um mundo multipolar e na diversificação de seus parceiros internacionais, a Venezuela priorizou dois grupos de aliados extrarregionais, divididos conforme os propósitos e a natureza de suas relações. De um lado, perfilavam parceiros como China, União Europeia, ASEAN e países árabes, cuja orientação se dava por questões comerciais e de investimento. De outro lado, figuravam países pertencentes ao viés “anti-imperialista”, como Rússia, Belarus, Irã e Síria, cujas posições em instâncias globais eram majoritariamente coincidentes, além de serem importantes colaboradores para a aquisição venezuelana de tecnologia, sobretudo na área de defesa (FLEMES; WEHNER, 2012).

Dentre os dois grupos de aliados venezuelanos, três países em particular se notabilizaram: China, Irã e Rússia. A China foi fundamental para o aumento dos investimentos no país sul-americano, que incluíam transferência de tecnologia, em setores como infraestrutura

e equipamentos eletrônicos. Em 2008, por exemplo, a China lançou o primeiro satélite de comunicações venezuelano. Em contrapartida, as exportações de petróleo para a China tiveram um crescimento extraordinário, saltando de zero, em 2004, para 380 mil barris em 2009 (RABY, 2011). O Irã, por sua vez, além de parceiro na OPEP, tornou-se um valioso parceiro tecnológico e industrial, ilustrado pela participação de empresas estatais iranianas na exploração de petróleo na Bacia do Orinoco. Ademais, foi alçado a um dos principais parceiros para a contraposição ideológica aos EUA projetada pela Venezuela. A Rússia, no que lhe concerne, tornou-se um aliado estratégico em termos econômico-comerciais, sobretudo no setor petrolífero, em termos políticos, particularmente nas posições coincidentes em questões globais, e em termos militares, os quais se sobressaíram consideravelmente. Os parceiros extrarregionais venezuelanos, nesse sentido, viabilizaram não apenas o desenvolvimento de sua infraestrutura e capacidade tecnológica, mas também conferiram ao país uma margem de manobra maior em sua posição negociadora, diminuindo proporcionalmente sua relativa dependência da economia brasileira (FLEMES; WEHNER, 2013).

A aspiração venezuelana de construir um bloco regional de poder e de fortalecer seu status regional e internacional transitava necessariamente por uma visão geopolítica do sistema internacional de natureza militar-defensiva, entremeada por uma perspectiva estratégico-militar das relações de poder interestatal (SERBIN, 2010). Nesse diapasão, havia uma percepção de que a Venezuela, em razão de sua crescente autonomia e da elevação de seu perfil internacional independente dos interesses dos EUA, poderia sofrer uma intervenção externa. A ameaça de uma agressão “imperialista” ocupava o imaginário dos líderes chavistas. Portanto, o estreitamento das relações com parceiros estratégicos vinculava-se à necessidade de adquirir armamentos para salvaguardar sua soberania. O aumento significativo dos gastos militares venezuelanos, que praticamente dobraram entre 2002 e 2010 (SIPRI, 2011), atuava no sentido de diminuir a vulnerabilidade do país e assegurar a integridade de seu espaço geográfico.

A estratégia de defesa da Venezuela tinha como objetivo criar um componente militar dissuasivo contra os EUA, sob a lógica da guerra assimétrica ou guerra de quarta geração. Isso não implicava necessariamente que o país pudesse derrotar militarmente a primeira potência global em uma guerra tradicional, mas que pudesse adquirir um poder bélico expressivo o suficiente para que os EUA considerassem alto o custo de uma intervenção militar. Por esse raciocínio, um novo pensamento militar emergiu, fundamentado na reestruturação das Forças Armadas, na definição do governo como de caráter cívico-militar (com participação popular em tarefas da defesa nacional) e no fortalecimento do poder militar nacional (RAMOS PISMATARO; OTÁLVARO, 2008). Dessa forma, poderiam ser neutralizadas as ameaças

externas à soberania venezuelana, que, além dos EUA, centrava-se em uma potencial intervenção militar da Colômbia, no impacto do conflito interno colombiano, no crime organizado transnacional, no narcotráfico e na deterioração ambiental (JÁCOME, 2010).

A decisão de fortalecer-se militarmente imprimiu uma dimensão estratégica inédita no país, que teve na aquisição de armamentos uma das principais iniciativas para sua estratégia dissuasiva. O país tornou-se o segundo maior importador de armamentos e apresentou o quarto maior gasto militar da América do Sul (BATTAGLINO, 2015). Desde 2005, a Venezuela firmou contratos para compra de armamentos com Brasil, Espanha, China e Rússia¹⁰⁷, que envolviam armas de fogo, caças, mísseis e veículos de tecnologia avançada, garantindo uma capacidade operacional significativa. A Venezuela tornou-se, assim, uma potência militar regional, diminuindo o hiato com as forças militares brasileiras¹⁰⁸ (FLEMES; NOLTE, 2010). Seu novo status permitiria expandir sua influência na América do Sul e na América Central. No entanto, seria errôneo pressupor que a elevação de sua capacidade de poder estaria dirigida a contrabalançar militarmente o Brasil, uma vez que as percepções de ameaça venezuelana estavam centradas essencialmente nos EUA e na Colômbia (FLEMES; WEHNER, 2012).

A elevação do perfil internacional da Venezuela na primeira década do século XXI é um dado incontestável. O país tornou-se uma potência revisionista no cenário internacional ao propugnar uma ordem multipolar. Os vultosos recursos oriundos do petróleo permitiram uma atuação internacional mais proativa, soberanista e influente. O país construiu uma rede de alianças com parceiros extrarregionais de peso, como Rússia, China e Irã, por meio das quais logrou obter respaldo político, estreitar relações econômicas, adquirir tecnologia e ampliar e renovar suas forças armadas. No contexto regional, impulsionou sua posição no tabuleiro geopolítico sul-americano ao defender arduamente a obtenção de autonomia e buscou transformar a região em um ator geopolítico relevante não subordinado aos EUA, mediante o impulso à integração regional.

---

¹⁰⁷ A parceria estratégica com a Rússia conduziu à aquisição de aviões de caça Sukhoi, tanques, mísseis de curto alcance, helicópteros, rifles AK-103 e um contrato para uma indústria de rifles Kalashnikov (VILLA; WEIFFEN, 2014). A Espanha forneceu barcos de combate, aeronaves e armamentos e o Brasil vendeu caças Super Tucano da Embraer e helicópteros. A cooperação com a Rússia envolveu também a realização de exercícios militares conjuntos: em 2008, houve sobrevoos no Caribe e manobras com a Armada com participação do cruzador russo “Pedro O Grande”. O exercício no Caribe foi interpretado como uma resposta à presença de forças navais dos EUA no mar Negro durante o conflito entre Rússia e Geórgia em 2008. Ainda em 2006, os EUA haviam incluídos a Venezuela na lista de países que não cooperam com os EUA na luta contra o terrorismo internacional (FLEMES; NOLTE, 2010).

¹⁰⁸ A grave crise econômica venezuelana, que teve início a partir de 2013 com a forte queda do preço internacional do petróleo, impossibilitou o país de dar continuidade aos investimentos no setor militar e embarçou sua capacidade de sustentar a máquina de guerra construída no governo Chávez.

Diante de suas conquistas, resta claro que houve por parte da Venezuela uma disputa pela liderança regional sul-americana com o Brasil. O país, em muitos sentidos, conseguiu obstruir e contrabalançar as pretensões brasileiras visando à liderança regional (FLEMES; WEHNER, 2012). Ainda que as relações bilaterais tenham sido fluidas e inclinaram-se mais à cooperação do que à competição, a Venezuela neutralizou a agenda brasileira em questões controversas aos interesses nacionais de outros países sul-americanos, ampliando seu raio de influência e seu prestígio na América do Sul. Em geral, a inserção internacional venezuelana, suas estratégias no âmbito da integração e da cooperação regional e sua capacidade de iniciativa chocaram-se com as aspirações de liderança brasileira, de modo que o Brasil resignou-se a observar o advento de um potencial concorrente no país vizinho (VILLA, 2013).

As propostas venezuelanas representavam uma postura de questionamento das regras e instituições no sistema internacional. As mudanças no equilíbrio de poder na ordem regional sul-americana não poderiam passar incólumes, por isso a Venezuela contestou a aspiração brasileira de ser alçado a líder regional. O entrelaçamento de visões dos dois países sobre a orientação econômica, política, institucional e estratégico-militar na América do Sul foi instrumentalizado para contrabalançar a ascensão internacional brasileira. A relutância brasileira em arcar com os custos da preeminência regional foi contrastada pela predisposição venezuelana de se engajar e incorrer em custos financeiros para incrementar sua presença e sua influência nos rumos da região (BRICENO-RUIZ, 2016).

Ao fim e ao cabo, a Venezuela não apenas representou uma “seguidora relutante” do Brasil (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2011, p.10), como foi alçada à condição de principal competidora na disputa pela liderança sul-americana¹⁰⁹. Na ordem geopolítica regional, os esforços da liderança brasileira perderam relativamente sua importância diante do posicionamento agressivo e da proposição de uma agenda mais visível por parte da Venezuela (FERMANDOIS, 2016). A aspiração da Venezuela de apresentar-se como alternativa ao Brasil na condução dos rumos da América do Sul deu-se, em última instância, “[...] porque o lugar estava vago, por graça e vontade de um Brasil ausente” (BERNAL-MEZA, 2008, p.166).

---

¹⁰⁹ Certamente a elevação do perfil regional e internacional venezuelano da década de 2000 não se sustentou por muitos anos. O colapso econômico, político e institucional que o país enfrenta desde 2013 aniquilou seu ativismo geopolítico. Ademais, a hiperinflação e a queda drástica do PIB e da riqueza nacional levaram o país a declarar calote em sua dívida com o Brasil (principalmente com o BNDES).

CAPÍTULO 5: AS IMPLICAÇÕES DAS VISÕES DE LIDERANÇA REGIONAL PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

5.1. Avanços e Desafios do Processo Integracionista

A heterogeneidade da ordem geopolítica e geoeconômica sul-americana consiste em uma das principais características da região. A diversidade em termos políticos, econômicos, culturais, ideológicos e em seus paradigmas de desenvolvimento e de inserção internacional impactam sobremaneira a evolução e a consolidação do processo de integração regional. Os impactos da conjuntura global, a influência dos atores extrarregionais, as renitentes disputas históricas fronteiriças interestatais, as flutuações econômicas e a precariedade institucional são alguns dos fatores que contribuem para balizar os rumos das organizações regionais e da própria dinâmica entre os Estados da América do Sul.

A esses fatores, pode-se adicionar a instrumentalização do processo integracionista para atender a interesses nacionais autocentrados como um importante obstáculo ao aprofundamento da integração regional. Trata-se do caso do Brasil, que buscava conduzir os esquemas regionais como expediente para alçar-se ao status de líder regional sul-americano. Ao carecer de apoio entre parceiros estratégicos, potências em ascensão e demais aspirantes à liderança regional, a ambição brasileira revelou-se perniciosa aos mecanismos de integração, na medida em que obstaculizou a conformação de políticas que atendessem aos anseios e interesses de todos os Estados envolvidos nas organizações regionais, acarretando ceticismos e antagonismos. O entendimento de Roseira (2011, p. 217) de que “[...] ao usar a cooperação regional como meio de legitimação de seus interesses globais, o país alimenta a desconfiança – dos menores aos maiores países” reforça essa percepção.

O processo de integração sul-americano deveria ter como escopo a criação de um espaço regional harmonioso, para alavancar a inserção internacional de seus Estados, superar rivalidades e conflitos históricos, mitigar assimetrias, potencializar o desenvolvimento econômico e debelar as mazelas sociais e outros problemas comuns na região. Ao prestar-se à satisfação dos interesses primordialmente de um país, torna-se ainda mais dificultoso atingir esses objetivos e conduzir a América do Sul a um perfil geopolítico relevante na ordem global. Ainda mais desafiador e inquietante é o fato de esse país se tratar da potência regional sul-americana, o Brasil, cuja capacidade de poder é substancialmente superior aos dos demais Estados da região. Em sentido contrário à natureza de qualquer espaço de integração regional, tende-se à exacerbação das assimetrias e das desconfianças interestatais.

O mote da integração regional esteve praticamente aliado do cerne do pensamento brasileiro até aproximadamente o final do século XX, quando os esforços para a criação do Mercosul finalmente ganharam uma abordagem mais precisa e concreta que suscitasse estudos e debates em âmbito político, econômico, social e cultural (BUENO; VIGEVANI; RAMAZINI JR., 2013). A Bacia do Prata, conquanto tenha sido considerada o espaço tradicional e natural para o espraio da influência brasileira, não foi percebida como potencial espaço de integração, sobretudo em razão das históricas rivalidades entre os Estados nela localizados. As tentativas de aproximação sul-americana ao longo do século XX resumiam-se a mecanismos de cooperação ou a organizações dotadas de instituições frágeis e incapazes de dar encaminhamento às questões prementes da região. Apenas com a redemocratização de parte expressiva dos países sul-americanos, sobretudo os do Cone Sul, na década de 1980, as percepções de que a integração regional poderia contribuir para fortalecer os Estados e a região começaram a ganhar novos contornos.

O complexo cenário da integração regional sul-americana começou a ser assimilado pelos formuladores da política externa e da geopolítica brasileira quando estes passaram a vislumbrar que o desenvolvimento, um dos principais vetores das relações internacionais brasileiras, poderia ser alavancado mediante o comprometimento com um projeto norteado pela integração com seus vizinhos. Concomitantemente, contudo, a noção de integração regional sofreria resistência de outros baluartes históricos do país, a autonomia e a soberania nacional. A inflexibilidade no resguardo desses vetores impediu o Brasil de impulsionar a criação de instituições supranacionais ou de promover projetos econômicos regionais mais ambiciosos, percebidos como incongruentes com sua estratégia internacional.

Mesmo no início do século XXI, quando houve transformações substanciais na inserção internacional brasileira, expressas por uma conduta mais assertiva e pelo manifesto objetivo de elevar o perfil internacional do país, os vetores tradicionais da política externa brasileira permaneceram incólumes. Como resultado, as ações de cooperação e integração sul-americanas mostraram-se bastante módicas diante da retórica brasileira de proatividade, engajamento e fortalecimento das instituições regionais. Na contramão de outros mecanismos de integração regional pelo mundo, que percebem no processo integracionista a possibilidade de melhorar e fortalecer seu posicionamento internacional, o Brasil considerava qualquer cessão mínima de soberania como uma ameaça ao país. Ignorava, portanto, que o receio de se submeter a compromissos regionais afetavam consideravelmente a capacidade do país de atuar como indutor dos projetos sul-americanos.

O Brasil presumiu erroneamente que, ao vincular o processo integracionista a questões de soberania nacional, o país estaria se protegendo de potenciais riscos oriundos das vicissitudes políticas e econômicas dos países vizinhos. A insistência em valorizar as ações nacionais e desprezar as iniciativas e projetos dos demais Estados sul-americanos sinalizou a necessidade de mudança de postura, que pudesse reverter a baixa complementaridade e o crescimento das assimetrias interestatais. A restrição do grau de concessões a órgãos e instituições supranacionais que supostamente causariam danos à política doméstica foi constantemente evocada por governos brasileiros, justificada pela necessidade de evitar submeter-se a amarras institucionais internacionais.

Por isso, não surpreende que as medidas para robustecer os mecanismos integracionistas e a interdependência dos países sul-americanos foram fortemente prejudicadas. A delineação de políticas conjuntas e projetos comuns entre os Estados da região permaneceu em segundo plano, enquanto a visão anacrônica de que uma postura soberanista evitaria latentes prejuízos ao país seguiu em evidência. Vigevani et al. (2008, p. 9) afirmam, por exemplo, que o Mercosul, alçado ao zênite das prioridades internacionais brasileiras, “[...] é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento”, ou seja, não é edificado como objeto de uma política perene e mobilizadora de diversos setores da sociedade brasileira, mas como uma ferramenta de auxílio para a inserção internacional do país. Nesse sentido, o que poderia ser um pilar significativo da política exterior brasileira não logrou produzir políticas substantivas que solidificassem a integração e permitissem o pleno desenvolvimento da região. Corroboram esses entendimentos Miriam Gomes Saraiva (2016, pp. 297-298), ao apontar que:

[...] a política externa de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre o processo de integração e regionalização. Com vistas a não obstruir as manobras globais do país, o governo brasileiro buscou articular a cooperação regional com pouca institucionalidade, vendo a UNASUL como principal instrumento para atingir este objetivo. Essa liderança, portanto, não apontou para a integração entendida como uma articulação de soberanias, mas sim para a cooperação, a governança regional e a regionalização.

Embora tenha permitido a criação de políticas comuns e iniciativas relevantes, a exemplo da IIRSA e do Conselho de Defesa, ambos no âmbito da Unasul, a superioridade da capacidade de poder brasileiro não resultou em uma lógica assentada no compartilhamento de vantagens e ganhos advindos da elevação no seu perfil internacional ao longo dos anos 2000, mas na manutenção de seus princípios de autonomia. As aspirações brasileiras de protagonismo na América do Sul não deveriam implicar o imperativo de atuar unilateralmente, isento de “amarras” em sua atuação internacional, mas um engajamento mais racional que envolvesse concessões e a disposição em atuar como *paymaster* da integração sul-americana. Essa função

não se relaciona apenas a concessões econômico-financeiras – como no caso do FOCEM, que busca reduzir assimetrias econômicas –, mas também envolve a confiança nos países vizinhos, a consequente delegação de competências e a adoção de projetos e iniciativas que satisfaçam os anseios dos demais Estados, sobretudo dos sócios menores.

Adicionalmente, se o Brasil almejava o papel de líder regional, seu comportamento não se adequou aos custos envolvidos no exercício da liderança, como fornecer bens públicos regionais, arcando com os custos econômicos da cooperação (como orçamentos das instituições e o andamento de projetos em infraestrutura); na divisão do poder com potências secundárias, permitindo sua participação ativa no processo decisório regional; na projeção de normas e valores baseados em sua legitimidade para aumentar sua influência regional; e o direcionamento de discussões para evitar controvérsias, construir vínculos de confiança entre os países e articular uma agenda para criar consensos que conduzissem ao desenvolvimento da América do Sul como bloco e internamente nos Estados (FLEMES; WEHNER; 2013). Em iniciativas regionais, a dinâmica de incentivos não deve se restringir a recompensas materiais, mas também simbólicas para os países-membros (MALAMUD; SCHMITTER, 2006).

Consoante o entendimento de Wanderley Messias da Costa (2009), as assimetrias de poder e de desenvolvimento econômico na América do Sul constituiriam o principal fator da fragilidade regional. Representariam, portanto, um entrave fundamental para intensificar os esforços em benefício da integração sul-americana. Ao contrário da União Europeia, onde um diminuto grupo de Estados poderosos econômica e politicamente conduziria a organização e garantiria sua estrutura institucional mediante diversos programas para redução das assimetrias, na América do Sul, onde são inequívocos os desníveis da capacidade de poder, resultaria ainda mais desafiador para um único Estado capitanear as iniciativas de integração regionais.

Somam-se ao limites e percalços da estratégia regional brasileira a complexidade e a profusão dos mecanismos de integração sul-americanos. A América do Sul testemunhou uma proliferação de iniciativas de cooperação regional que se adicionaram a outras preexistentes. Além da OEA, da ALADI, do Grupo do Rio, da OTCA, da Comunidade Andina e do Mercosul, no século XXI foram conformadas a ALBA, a Unasul e a Aliança do Pacífico. Trata-se, portanto, de diversos modelos de integração regional, que se diferem em sua natureza, objetivo e dimensão, e que costumam atuar de forma isolada, conduzindo ao que André Roberto Martin (2010) denominou uma “sopa de letrinhas” de acrônimos no espaço regional sul-americano. A sobreposição de instituições multifacetadas frágeis e voláteis teria tornado a integração regional sul-americana disfuncional. De acordo com Malamud e Gardini (2012, p. 117, tradução nossa),

“a presença de projetos regionalistas segmentados e sobrepostos não é a manifestação de uma integração bem-sucedida, mas, ao contrário, sinaliza a exaustão de seu potencial”.

Porquanto os mais influentes projetos regionais sul-americanos, o Mercosul, a Comunidade Andina, a ALBA, a Unasul e a Aliança do Pacífico (que incluiu um membro norte-americano, o México) terem sido criados sob diferentes perspectivas e fundamentos, eles necessariamente apresentam reações e respostas distintas a questões essenciais do regionalismo sul-americano. Desse modo, manifestam variações em assuntos como o modelo de desenvolvimento político e econômico adotado, a ênfase conferida a temas comerciais e ao livre-comércio, o tipo de relacionamento mantido com atores extrarregionais – incluindo grandes potências geopolíticas, como EUA e China –, o nível de profundidade das vinculações interestatais em cada agrupamento e o padrão de sua inserção internacional como bloco único.

Além da fragmentação de iniciativas regionais, Pastrana (2013) desenvolve o argumento de que a relutância dos países sul-americanos em abdicar de sua soberania – com base no mesmo princípio de autonomia advogado pelo Brasil – compromete significativamente a disposição dos Estados da região para integrarem-se de forma integral, ao contrário do que ocorreu no continente europeu no pós-Segunda Guerra Mundial. Enquanto na Europa as ameaças à soberania westfaliana emanaria dos próprios Estados europeus, propensos a guerrear com seus vizinhos, na América do Sul o princípio da não intervenção sempre foi respeitado, uma vez que as ingerências viriam de atores extrarregionais. Consequentemente, as respostas às ameaças trilharam rumos distintos. Na Europa, adotou-se um modelo para estreitar as relações interestatais de forma eliminar as desconfianças mútuas; na América do Sul, uma estratégia para desprender-se da dependência de atores externos e viabilizar sua autonomia. Desse modo, para os europeus a cessão de soberania pareceu mais natural e providencial do que para os sul-americanos, os quais teriam privilegiado questões como o desenvolvimento em detrimento da diminuição de conflitos interestatais, embora este também tenha sido contemplado diante das oscilações políticas e econômicas internas dos países da região.

Adversidades para aprofundar o regionalismo na América do Sul provieram igualmente da debilidade do comércio intrarregional, uma vez que a maioria dos Estados mantiveram relações econômico-comerciais consolidadas com parceiros extrarregionais, com EUA e China posicionando-se na dianteira. A preferência por acordos bilaterais de livre-comércio com países desenvolvidos, como no caso do Chile e da Colômbia, é bastante ilustrativa. O afã dos países sul-americanos de integrarem agrupamentos transnacionais, pautados por questões temáticas, a exemplo da APEC, do G-20 Comercial, da OPEP e do TPP, explica-se, em grande medida, pela

incapacidade de o comércio interestatal na América do Sul contemplar seus fluxos comerciais, sobretudo no que se refere a produtos de alto valor agregado.

A prevalência, no interior dos Estados, de uma visão pragmática e de curto prazo, objetivando amealhar benefícios quase automaticamente, e centrada mais em políticas de governo do que em políticas de Estado impactam a reconfiguração da integração sul-americana. A criação da Aliança do Pacífico, por exemplo, voltada para o esquema do regionalismo aberto de livre-comércio de bens e serviços, atraiu a atenção de muitos países sul-americanos que buscavam mais flexibilidade e vantagens imediatistas no comércio internacional. A cultura do curto-prazismo reabilitou o latente debate e revigorou as pressões para a eliminação da política mercosulina de negociação conjunta em acordos de natureza comercial com terceiros países e agrupamentos internacionais que envolvam questões tarifárias. Segundo Comini e Frenkel (2017, p. 196) “o paradigma de eficiência comercial [...] reintroduziria a ideia de uma inserção internacional em que o ‘outro’ é percebido unicamente como um ‘parceiro’ para fazer negócios”. A intenção, portanto, seria esvaziar a agenda política e social e voltar-se a uma agenda mínima em questões econômico-comerciais, sem vínculos mais profundos. As reiteradas denúncias de imposições de medidas protecionistas e para-tarifárias no comércio do Mercosul e o entrave das negociações para a criação de uma área de livre-comércio entre o bloco e a União Europeia potencializariam as insatisfações e a priorização dos interesses nacionais em detrimento dos interesses coletivos (Op. Cit.).

Por fim, a ideia de criar uma integração sólida e profunda estaria sendo suplantada por meros esforços de cooperação interestatal, os quais se prestariam essencialmente a atender aos interesses de curto prazo de alguns Estados. O regionalismo ainda subsistiria como elemento importante da inserção internacional dos países, mas sob uma dinâmica mais incerta e sujeita a oscilações de diversas ordens. A heterogeneidade dos diversos projetos de integração regional conduziria à fragmentação das relações interestatais e impediria a convergência de posições políticas e a criação de um denominador comum para atuar com certa pujança na complexa ordem geopolítica global. A distintas iniciativas regionais estariam, portanto, muito mais sujeitas a dissonâncias e antagonismos entre si do que propensas a atuarem para assegurar a harmonização e a confluência de ações em prol de uma verdadeira integração regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão do Brasil a uma posição privilegiada no cenário internacional na primeira década do século XXI representou uma transformação inequívoca na inserção internacional do país, que se apresentou na ordem geopolítica global como um ator proativo, demandante de mudanças estruturais nas instâncias de governança global e participante de uma série de coalizações tanto entre países em desenvolvimento como entre países desenvolvidos. Esse novo status foi possibilitado pela considerável transição por que vem passando a configuração do sistema internacional desde o pós-Guerra Fria. A percepção de que o sistema internacional deveria superar a coexistência interestatal para atingir um nível significativo de cooperação e interdependência deu azo para a ampliação da influência de países anteriormente alijados das deliberações dos rumos da política internacional, antes restritas às potências globais.

Alçado ao status de potência emergente, conjuntamente a países como Índia, Turquia e África do Sul, o Brasil ascendeu à categoria de Estado “system-influencing”, ou seja, aquele que não domina individualmente um sistema, mas que pode influenciá-lo de maneira significativa, sobretudo por meio de ações multilaterais. Como potência secundária na esfera internacional, o país também representou o papel de potência principal em seu entorno geográfico imediato, a América do Sul. Na ordem geopolítica sul-americana, um dos principais objetivos do Brasil foi a construção de uma liderança regional que pudesse ampliar e consolidar seu novo status global de potência emergente. Diante da superioridade manifesta de sua capacidade de poder frente aos demais países sul-americanos, como as dimensões territorial, demográfica, econômica e militar, o Brasil acreditou dispor da aquiescência dos seus vizinhos para o exercício de sua liderança regional. Essa liderança teria como fim último alavancar o perfil internacional do país, atuando como plataforma para suas aspirações globais.

O funcionamento pleno do exercício da liderança regional requereu esforços para o desempenho de uma influência benigna e uma habilidade para organizar posições comuns, distribuir recursos, solucionar controvérsias pacificamente, ampliar a voz e a participação da região em organizações internacionais e orientar os valores, normas e ações regionais. O Brasil sempre se mostrou ciente de que a adoção de ações unilaterais em prejuízo a práticas multilaterais, a rejeição de regras que afrontam seus objetivos e a utilização de estratégias de coerção e imposição é demasiadamente perniciosa para fazer cumprir seus interesses.

O país preferiu sujeitar-se à obtenção de consensos e um engajamento baseado na cooperação, de modo que os recursos de poder militar e econômico não constituiriam seu fundamento. Ainda que estivessem latentes como recursos de poder material, não foram

traduzidos em ações concretas. Os princípios tradicionais da política exterior do país, como a não intervenção, o respeito à soberania e a autodeterminação dos povos, sempre atuaram como um freio às aspirações hegemônicas do Brasil, mesmo no período dos governos militares, quando a rivalidade com seus vizinhos e a idolatria pelo “Brasil Potência” acirravam tensões regionais. A busca pela cooperação e pelo desenvolvimento foi o principal vetor da atuação regional brasileira na década de 2000, em continuidade à estratégia adotada desde a redemocratização de estreitar os vínculos políticos, econômicos, culturais e sociais com a América do Sul e de estabelecer uma relação pautada pela interdependência e pelo enfrentamento conjunto a desafios comuns.

A preferência pelos fatores “ideacionais”, no entanto, implicaria a habilidade brasileira para a efetivação de uma agenda regional que privilegiasse normas, valores e regras, cuja adoção permitiria moldar as perspectivas dos demais Estados de modo mais fluido e exitoso. O poder ideacional brasileiro deveria manifestar uma socialização constante para conquistar a legitimidade entre seus pares, componente imperativo para a prática da liderança. A necessidade de obtenção de consentimento, quando os Estados atuam livremente para assentir as ideias e proposições do líder, deveria passar pelo alcance dos interesses de todos os países envolvidos, em uma dinâmica na qual todas as vozes demandam a mesma atenção e o processo decisório emana de consensos. A legitimidade, portanto, deveria implicar a aceitação do exercício de poder como racional e imprescindível por todos os Estados da ordem geopolítica regional.

No entanto, o comportamento do Brasil como *hegemon* regional, sobretudo quando sua capacidade de poder destoava de forma tão incontestável em relação aos demais Estados, tendeu a direcionar-se para a satisfação de suas próprias metas. Os vizinhos sul-americanos, em especial aqueles considerados potências regionais secundárias, analisados neste trabalho, perceberam que o Brasil apresentava seus próprios interesses como interesses gerais para toda a América do Sul. A carência de uma socialização efetiva na região para a internalização de normas e valores brasileiros e, principalmente, a inobservância às perspectivas dos demais países sul-americanos impediu o Brasil de obter seguidores para sua liderança regional.

O Brasil ignorou que a noção de liderança deveria envolver uma relação deveras complexa entre líder e seguidores, na qual a persuasão, a compensação, o intercâmbio e a confiança seriam erigidos como princípios basilares para a obtenção de legitimidade e reciprocidade. Ao menosprezar a recorrência aos interesses de seus potenciais seguidores, o país mostrou-se malsucedido na tentativa de induzir mudanças na ordem regional em seu benefício. A busca do exercício da liderança regional, em última instância, pareceu na ótica dos

países sul-americanos como a tentativa comodista de aumentar o status, a influência e o poder do Brasil no cenário internacional.

A disposição e a capacidade de prover “bens públicos” regionais, condições necessárias para a legitimidade e a efetividade de qualquer Estado com ambições de exercer a liderança, deveriam estar concatenadas à satisfação dos interesses dos demais atores sul-americanos, transcendendo, pois, a mera busca de interesses unilaterais. A provisão de bens públicos como a promoção de uma identidade regional e do comércio intrarregional, a criação de um espaço regional seguro, pacífico e livre de ingerências extrarregionais e o provimento de infraestrutura contribuiria para granjear os Estados sul-americanos em torno de um esquema sólido de cooperação, em que o líder seria considerado não apenas confiável, mas necessário para alavancar o desenvolvimento socioeconômico e a coordenação política da região.

Não obstante, o Brasil limitou-se a proporcionar apenas bens públicos estritamente compatíveis com seus interesses nacionais. Ganharam destaque, em particular, a projeção da infraestrutura e o setor de defesa regional. A infraestrutura, desenvolvida no âmbito da IIRSA/COSIPLAN desde o governo Fernando Henrique Cardoso, contou com participação brasileira não apenas na delineação dos projetos, que incluiu a demanda dos demais países quanto às principais necessidades de conferir fluidez aos seus respectivos territórios, mas também no que se refere ao financiamento do BNDES. Na defesa regional, o país demonstrou capacidade de articulação para idealizar e estabelecer o Conselho de Defesa Sul-Americano, fundamental para a criação de confiança mútua e a prevenção de conflitos. As duas iniciativas foram importantes para dinamizar as relações interestatais, criar condições para o desenvolvimento e assegurar a estabilidade regional.

Em que pese a relevância dos projetos impulsionados pelo país, o Brasil não mostrou disposição para seguir conduzindo e sistematizando a estrutura de governança regional de forma mais profunda, restringindo-se mais marcadamente às áreas de infraestrutura e defesa. A fraca propensão para fornecer bens públicos regionais corrobora a visão dos vizinhos de que o Brasil não estaria preparado para arcar com os custos econômicos e políticos da integração regional. A falta de compromissos mais ambiciosos para enfrentar as desmesuradas assimetrias interestatais ou para abrir seu mercado interno para os produtos e serviços de seus vizinhos é bastante perceptível na ótica dos Estados sul-americanos. A indisposição em empregar o capital econômico e político que desfruta para contribuir para elevar a capacidade de poder dos vizinhos, sobretudo os de menor poder relativo, desestimula a busca para a construção de um espaço regional próspero e consolidado.

A letargia brasileira para atuar como um verdadeiro líder na América do Sul, realizando ou facilitando a realização de objetivos comuns, é evidenciada pela falta de disposição em compartilhar seu poder na construção de instituições regionais. A liderança deveria pressupor uma aptidão para impulsionar projetos que vinculam a vizinhança regional em torno da cooperação, da coordenação e da participação. No entanto, o Brasil não promove a participação dos demais Estados de forma equânime nos processos decisórios regionais, concentrando seu poder e impedindo a ascensão do perfil internacional de outros países da região. Enquanto o país se projeta globalmente assentado na retórica de forte cooperação regional, a realidade mostra-se avessa. O Brasil sempre deu preferência a mecanismos dotados de baixa institucionalidade e onde prevalecia a soberania externa.

As instituições sul-americanas formaram parte da estratégia de construção de uma base de poder regional, por meio da qual a idealização e a edificação de sua liderança pudesse servir de impulso para sua projeção global. A adoção de uma abordagem privilegiando o enfoque político-social sobre os critérios econômicos e comerciais foi dirigida à estratégia de ampliação do escopo do Mercosul, epicentro de sua política sul-americana, e à criação da Unasul. Mas o favorecimento de instituições intergovernamentais em detrimento de instituições supranacionais e a dificuldade de gerar normas e diretrizes para uma cooperação efetiva levaram ambas as iniciativas a se desviarem do equilíbrio de poder regional. O Brasil foi incapaz de perceber que suas decisões autocentradas conduziram a um caminho proporcionalmente inverso à busca da liderança regional, prejudicando não apenas as relações com os países sul-americanos, como também as aspirações para se tornar uma potência global.

Em que pesem os esforços empreendidos em direção à consecução de uma identidade regional, da coordenação e coesão política e da capacidade de dar encaminhamento a dificuldades comuns, a carência de um projeto estratégico e a incapacidade de uma atuação mais proativa – e sustentada na aceitação de ideias compartilhadas do entorno regional – por parte do Brasil, aspirante à liderança regional, impossibilitou a transição para o caminho da unidade política e econômica. O relativo estancamento dos esquemas de integração regional passa necessariamente pela inabilidade brasileira de admitir a existência de diferentes perspectivas por parte de seus vizinhos no que se refere aos mecanismos de representação regional, a projeção geopolítica da América do Sul e as concepções do regionalismo. Passa igualmente pela relutância em perceber que outros Estados desejavam exercer seu protagonismo e ampliar sua influência na região, por vezes em desafio à projeção brasileira.

A Argentina delineou diferentes estratégias para preservar o *status quo* regional diante da sua perda de peso relativo em relação a um Brasil ascendente no cenário global, uma vez

que o país sempre se considerou em condição de paridade com o vizinho na ordem geopolítica sul-americana. A não aceitação da liderança brasileira na América do Sul passou pela vigorosa obstrução do anseio brasileiro. Questões de rivalidade histórica e razões mais recentes não permitiriam à Argentina submeter-se à liderança do Brasil. Houve divergências de monta no que se refere ao fortalecimento da integração regional, sobretudo em função das críticas argentinas aos entraves comerciais e ao superávit brasileiro. Percebeu-se uma “tentação hegemônica” na política regional brasileira, que submeteria a Argentina a uma relação de dependência a um Brasil mais autonomista e ambicioso. Em diversas ocasiões, a Argentina deparou-se com colaborações mais tímidas de seu parceiro estratégico, como na reestruturação de sua dívida externa e na omissão do Brasil no caso das papeleiras contra o Uruguai.

O desenvolvimento de uma estratégia argentina de “equilíbrio brando” para evitar a predominância brasileira na região guarda relação com as dificuldades em assimilar as iniciativas brasileiras para a América do Sul, especialmente pela falta de consultas e da desatenção às opiniões argentinas pelo Brasil. A Argentina projetou uma imagem em que o Brasil buscaria uma liderança individual, assentada na assimetria de poder entre os Estados, que dificultaria a aproximação bilateral e o fortalecimento do processo integracionista. O país prosseguiria a adotar percepções baseadas na disputa entre Brasil e Argentina em torno da influência e na busca por uma posição dominante na América do Sul. A denegação da aspiração brasileira em tornar-se membro permanente no Conselho de Segurança da ONU foi apenas um dos exemplos em que evidenciou suas reticências em relação aos projetos de poder brasileiros.

O Chile, apesar da aproximação dos países sul-americanos para superar o isolacionismo dos anos pinchetistas, empreendeu uma estratégia pragmática e autonomista, baseada no unilateralismo econômico-comercial e no relativo distanciamento de mecanismos de integração que implicariam abdicar de certa autonomia, como o Mercosul, epicentro da estratégia integracionista brasileira. O país conseguiu preservar sua liberdade vis-à-vis o Brasil, mediante uma política de desprendimento de qualquer dependência econômica da potência sul-americana. O país ainda buscou protagonismo a partir de sua localização geoestratégica, atuando como ponte entre os mercados da Ásia e da América do Sul, em vantagem pelo fato de o Brasil não ter costas no Pacífico. Apesar das dificuldades para manobrar sua política sul-americana em função das relações instáveis mantidas com Peru e Bolívia em torno de questões territoriais, para o Chile a não liderança brasileira denotava maior margem de manobra para atuar em seus litígios vicinais, o que certificava a inabilidade brasileira em influir em questões geopolíticas delicadas. Além disso, sua adesão à Aliança do Pacífico representou uma política de “equilíbrio brando” em relação ao Brasil, devido à aproximação dos EUA e à falta de

comprometimento com as iniciativas sul-americanas que o Brasil buscava capitanear. A abordagem regional chilena, ao não aderir às iniciativas e proposições brasileiras em âmbito regional e internacional, representou uma estratégia que refreou a influência brasileira na região, embora não tenha representado uma afronta direta ao Brasil.

A Colômbia, por sua vez, privilegiou a associação assimétrica com os EUA, por meio da qual logrou contrabalançar o poder brasileiro. Além disso, revelou-se reticente aos projetos de integração regional propostos pelo Brasil. Economicamente estável e com elevados gastos militares, o país buscou obter margem de manobra vis-à-vis o Brasil em setores como o comércio, a defesa e as instituições regionais. Na estrutura de poder sul-americano, a desconfiança que a Colômbia depositou no Brasil, em razão das diferenças sobre a ênfase conferida no impacto regional provocado por seu histórico conflito interno e pelo envolvimento militar dos EUA em território sul-americano, impediu a obtenção de apoio colombiano às estratégias de poder brasileiro. As reiteradas posições pró-EUA no âmbito regional e global distanciavam a Colômbia dos posicionamentos brasileiros, como no apoio à invasão do Iraque e à criação da ALCA. O privilégio a acordos de livre-comércio e a relação de alinhamento aos EUA alçou o país como antagonista do Brasil, que tentava criar um contrapeso à hegemonia estadunidense na América do Sul. O ceticismo à dinâmica política das organizações regionais em detrimento da estratégia comercial e a ascensão militar colombiana levou o país a desafiar iniciativas brasileiras com medidas de não hostilidade, como na recusa a endossar a pretensão brasileira ao CSNU, que aprofundaria a distribuição assimétrica de poder regional, e ao ser o único país sul-americano a não seguir o reconhecimento brasileiro ao Estado da Palestina.

A Venezuela, desde a ascensão de Hugo Chávez ao poder, perseguiu o objetivo de elevar seu perfil e sua influência na região, apoiado pela bonança econômica advinda do aumento do preço internacional do petróleo. Sua abordagem influenciada pela geopolítica de forte hostilidade aos EUA e incentivo à vinculação institucional dos países sul-americanos buscou projetar um perfil autônomo em sua inserção internacional, promovendo o país em diversos âmbitos, mediante uma postura ativa e propositiva. Ao advogar pretensões mais radicais para transformar a correlação de poder internacional para a ascensão dos países em desenvolvimento, sua visão chocava-se com a do Brasil, que buscava reformas institucionais na governança global em que o país, como potência regional, representaria a América do Sul.

O ativismo venezuelano, embora não direcionado a contrabalançar o poder regional do Brasil de forma direta, logrou reafirmar seu protagonismo e suas articulações regionais e internacionais, que contrastavam com a inserção internacional brasileira, inviabilizando diversas iniciativas de cooperação e desarranjando a projeção regional do Brasil. Em diversas

ocasiões, seu perfil proativo ofuscou a influência brasileira, que não demonstrava maiores comprometimentos financeiros perenes para obter apoio de seus vizinhos. Nas discussões sobre a governança regional, sobretudo na Unasul, a adesão de muitos países às posições venezuelanas levou a modificações significativas nas propostas brasileiras. O apoio a Evo Morales na nacionalização do gás boliviano representou um desafio aos desígnios geopolíticos brasileiros. O impulso da posição venezuelana na ordem geopolítica sul-americana evidenciou uma disputa pela liderança regional sul-americana com o Brasil, especialmente porque o país logrou contrabalançar diversas pretensões brasileiras, ampliando seu raio de influência e seu prestígio na América do Sul. O Brasil foi obrigado a observar na Venezuela a emergência de um potencial concorrente à sua liderança regional.

Finalmente, em que pese a proeminência brasileira na América do Sul em termos de capacidade de poder, o país não se mostrou capaz de transformar esses mesmos recursos em uma liderança regional efetiva. O Brasil não pareceu disposto a fazer concessões econômicas ou ceder soberania para os mecanismos de integração regional, embora buscasse uma liderança com um viés benigno e harmonioso, assentado em fatores ideacionais e na cooperação com os Estados. O país acreditava na habilidade de convencer os vizinhos a verem no Brasil um líder capaz de representar a América do Sul em instâncias internacionais. Mas sua liderança efetiva continuaria em aberto, pois resultou malsucedida a estratégia de assegurar apoio dos países sul-americanos à sua pretensão. A interpretação brasileira pecou em grande medida por ignorar a perspectiva dos demais países da região, sobretudo por parte de vizinhos dotados de capacidade de poder relativo, como Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela.

Conquanto a aquiescência incondicionada por parte dos Estados seguidores é praticamente impossível de ser alcançada, o Brasil tampouco conseguiu traduzir sua ascendência em liderança benigna, com dificuldades para dinamizar o ordenamento regional e mitigar a assimetria existente entre os países da região. As relações entre os países sul-americanos, que por muito tempo foram pautadas sob o signo da desconfiança mútua, não necessariamente se esvaiu por completo. As reticências que marcaram as perspectivas dos Estados sul-americanos analisados neste trabalho demonstram que o Brasil deveria refletir sobre a busca de objetivos autocentrados e movidos por anseios de grandeza e poder que, inadvertidamente, podem se revelar perniciosos para o futuro de suas relações bilaterais com seus vizinhos e comprometer o projeto de integração sul-americana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, Irene; QUEZADA, Abraham; RIQUELME, Jorge. Una mirada a las relaciones paravecinales de Chile: los casos de Brasil y Ecuador (1990-2010). **Si Somos Americanos**, v. 13, n. 1, p. 149-170, 2013.

ACHARYA, Amitav. **Regional Worlds in a post-hegemonic era**. Bordeaux: Spirit Working, 2009.

AGNEW, John. A nova configuração do poder global. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, 2008.

_____. **Globalization and sovereignty**. Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

_____. **Hegemony: The new shape of global power**. Temple University Press, 2005.

AGNEW, John; CORBRIDGE, Stuart. **Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy**. London: Routledge, 1995.

AGNEW, John; MUSCARÀ, Luca. **Making Political Geography**. Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. A liderança do Brasil na América do Sul - 2002/2012. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (orgs.). **O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível**. Plataforma Democrática: Fundação iFHC/Centro Edelstein, p. 267-292, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Brazil as a regional player and an emerging global power. **Foreign Policy Strategies and the impact on the New International Order**. FES Briefing Paper 8. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista brasileira de política internacional**, v. 53, n. SPE, p. 214-240, 2010.

_____. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2016.

_____. A integração Sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política/Projeto Raúl Prebisch**, n.10, pp. 5-26., 2009.

ARAÚJO, Regina Célia. **Manual do candidato: Geografia**. FUNAG, 2007.

ARDILA, Martha. Potencia regional secundaria en definición: Colombia entre Sur y Centroamérica. **Papel Político**, v. 17, n. 1, pp. 293-319, 2012.

ARENDT, Hannah. **Da Violência**. Tradução de Maria Cláudia Drummond. Editora Universidade de Brasília, 1985.

ARROYAVE, Mario. La UNASUR en la estrategia regional de Colombia y Brasil. In: PASTRANA, Eduardo; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel (eds). **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica**. Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana pp. 239-282, 2012.

ARROYO, Mónica. Mercosul: Redefinição do Pacto Territorial Vinte Anos Depois. In: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. (orgs.) **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto de. A Brazilian perspective on nuclear disarmament. In: BLECHMAN, Barry M. (Ed.). **Brazil, Japan, and Turkey**. Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, p. 5-14, 2009.

BADIE, Bertrand. Le retour de Monroe? **La Croix**, Paris. 23 maio. 2016. Disponível em: <<https://www.la-croix.com/Debats/Forum-et-debats/Le-retour-Monroe-Bertrand-Badie-professeur-universites-Sciences-Po-specialiste-relations-internationales-2016-05-23-1200762123>>. Acesso em 12 Ago.2018.

BACOCINA, Denize. “Uruguai diz que Brasil 'lavou as mãos' no conflito das papeleiras”. **BBC Brasil (online)**. 15 Dez. 2006. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2006/12/061215_uruguaimercosuldb.shtm>. Acesso em 27. Jan.2019.

BAHAMÓN DUSSÁN, Augusto. **Colombia, geografía y destino: visión geopolítica de sus regiones naturales**. Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada, 2012.

BALESSA, Bela. **The Theory of Economic Integration**. London George Allen and Unwin, 1969.

BALZA, Guilherme. Novo presidente paraguaio assume isolado internacionalmente e com ameaça de pressão popular. **UOL [Online]**, 23.Jun.2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/06/23/novo-presidente-paraguaio-assume-isolado-internacionalmente-e-com-ameaca-de-pressao-popular.htm>>.Acesso em 20.Out.2018.

BALZE, Felipe de la. La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009). **Estudios Internacionales**, v. 43, n. 166, pp. 121-139, 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Os 10 anos do BID na IIRSA: 2000 – 2010**. BID/IIRSA, 2010.

BATTAGLINO, Jorge Mario. Palabras mortales: ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?. **Nueva Sociedad**, v. 215, p. 23-35, 2008.

_____. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 131-151, 2012.

_____. The politics of arms acquisitions in South America: trends and research agenda. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. (Ed.). **Routledge handbook of Latin American security**. Routledge, p. 230-241, 2015.

BAUMANN, Renato. Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou

parcerias estratégicas? **Revista de Economia Política**, v. 37, n.2, pp. 287-303, 2017.

BERMÚDEZ TORRES, César Augusto. La doctrina respice polum (" Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. **Memorias**, v. 1, n. 12, 2010.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 154-178, 2008.

_____. As relações entre Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos: política exterior e MERCOSUL. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, n. 1, p. 90-108, 1998.

_____. Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016. **Izquierdas**, n. 32, p. 235-262, 2017.

BERNAL-MEZA, Raúl; MASSERA, Gustavo. El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XIV, n.18, p. 1-18, 2008.

BECKER, Bertha K. Os eixos de integração e desenvolvimento na Amazônia. **Revista Território**, ano IV, n.6, p. 29-42, 1999.

BERNAL-MEZA, Raúl. Argentina y Brasil en la política internacional: Regionalismo y Mercosur. **Revista Brasileira de Política internacional**, v. 51, pp. 154 -178, 2008.

BETANCOURT VÉLEZ, Ricardo. El relacionamiento de Colombia y Brasil con Estados Unidos. In: PASTRANA, Eduardo; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel (eds). **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica**. Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 309-338, 2012.

BIELSA, Rafael. Gestos de unidad Entre Kirchner, Lula y Chávez. **La Nación (online)**. 2.Março.2005. Disponível em: < <https://www.lanacion.com.ar/683900-gestos-de-unidad-entre-kirchner-lula-y-chavez>>. Acesso em 28.Jan.2019.

BITAR, Sebastian E. **US military bases, quasi-bases, and domestic politics in Latin America**. Palgrave MacMillan, 2016.

BRASIL. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa, 2008.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Ministério da Defesa, 2005.

_____. Ministério de Relações Exteriores. **Discurso proferido pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da Cerimônia de Transmissão do Cargo de Secretário-Geral das Relações Exteriores**. 09 jan. 2003. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/163-discursos-artigos->

e-entrevistas/7548-discurso-proferido-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-secretario-geral-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 08.set.2018.

BRAUDEL, Fernand. **Gramática das civilizações**. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes. 2004.

BRESLIN, Shaun. Theorising East Asian regionalism(s): new regionalism and Asia's future(s). In: **Advancing East Asian Regionalism**, CURLEY, Melissa; THOMAS, Nicholas (orgs.) London: Routledge, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A quase-estagnação brasileira e sua explicação novo-desenvolvimentista. **FGV/EESP-Escola de Economia de São Paulo**, 2014.

_____. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (Ed.). **Desenvolvimento econômico e crise**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, p. 37-65, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, José. Venezuela and the Rise of Brazil: Convergence and Divergence in the Chávez Era. In: **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**. Palgrave Macmillan, London, pp. 160-176, 2016.

BRICEÑO-RUIZ, José; PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. **Brazil and Latin America: Between the Separation and Integration Paths**. Lexington Books, 2017.

BRICEÑO-RUIZ, José; MORALES, Isidro (Ed.). **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?**. Taylor & Francis, 2017.

BUCHRUCKER, Cristian. Pensamiento político militar argentino: El debate sobre las hipótesis de guerra y la geopolítica. **Revista Estudios**, n. 3, pp. 137-153, 1994.

BUENO, Clodoaldo; VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JR., Haroldo. Latin American Integration: A Brazilian View. In: PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola; BRICEÑO-RUIZ, José (Ed.). **Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and autonomy**. Springer, pp. 207-231, 2013.

BURGES, Sean W. Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. **Third World Quarterly**, v.28, n.7, pp.1343-1358, 2007.

_____. Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. **International Relations**, v.22, n.1, p.65-84, 2008.

BURNS, Bradford E.. **The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations**. New York: Columbia University Press, 1966.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: UNESP, 2012.

CABALLERO SANTOS, Sergio. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, 2011.

CALLE, Fabián. El espacio sudamericano como ‘zona de paz’ a preservar frente a factores de turbulencia intra y extra-regionales. **Segurança Internacional: Perspectivas brasileiras**, pp. 305-329, 2010.

CAMMACK, Paul. MERCOSUR: from domestic concerns to regional influence. In: HOOK, Glenn D.; KEARNS, Ian (Ed.). **Subregionalism and world order**. Palgrave Macmillan, London, pp. 95-115, 1999.

CARDONA, Diego. Introducción. ¿Puede tener Colombia una estrategia de política exterior? In: CARDONA, Diego (ed.), **Colombia: Una política exterior en transición**. Bogotá: Fundación Friderich Ebert en Colombia, FESCOL, 2011.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe das Nações Unidas. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2010**. Publicación de las Naciones Unidas, 2010.

_____. **Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2016**. Publicación de las Naciones Unidas, 2016.

_____. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, CEPAL, 1994.

_____. **Panorama Social y Económico Suramericano de 2016**, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2016.

CEPAL; UNASUR. **Infraestructura para la integración regional**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. Editora Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Editora UnB, 2008.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CHAIN, Caio Peixoto et al. Disputas Comerciais na OMC e no MERCOSUL: Divergências entre Brasil e Argentina sob a perspectiva da Integração Regional. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 25, 2014.

CHATIN, Mathilde. Brazil: analysis of a rising soft power. **Journal of Political Power**, v. 9, n. 3, p. 369-393, 2016.

CHIN, Gregory T.; DIAZ, Ismael B. Brazil in Regional and Global Governance: Foreign Policy, Leadership and UNASUR. **International Organizations Research Journal**, v. 11, n. 2, p. 71-96, 2016.

CHINA. Ministério de Relações Exteriores. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**, 2016. Disponível em:
<http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1418254.shtml>. Acesso em 27/01/2017.

COMINI, Nicolás. ¿De quién se defiende Sudamérica?. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 13, 2013.

COMINI, Nicolás Matías; FRENKEL, Alejandro. Unasur: De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit. *Anuario de Integración*, n. 13, pp. 181-207, 2016.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO COSIPLAN. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração, 2011**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/A/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion/api_agenda_de_proyectos_prioritarios_de_integracion.asp?CodIdioma=ESP>. Acesso em 16 jul. 2017.

_____. **Agenda de Projetos Prioritários de Integração, 2011**.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. **Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay**. 20.04.2010. Judgment. Disponível em: <<https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>>. Acesso em: 19. Jan. 2019.

_____. **Maritime Dispute (Peru v. Chile)**. Press release ICJ 2014/2. Disponível em: <<http://www.icj-ij.org/docket/files/137/17928.pdf>>. Acesso em 14.08.2018.

CORRALES, Javier. Using social power to balance soft power: Venezuela's foreign policy. **The Washington Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 97-114, 2009.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. O barão do Rio Branco no centenário de sua morte: memória, inspiração, legado. **Cadernos do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD)**, ano 11, número especial, p. 267-277, 2012.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. A Geopolítica brasileira e sua influência no pensamento estratégico nacional. **L'Espace politique [En ligne]**, n.31, 2017. Disponível em <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/4132>>. Acesso em 23 out. 2018.

_____. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 7, 2009.

_____. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**, n. 25, 2015. *Confins* [Online], n.25, 2015. Disponível em <<http://journals.openedition.org/confins/1055>>. Acesso em: 12 Novembro de 2017.

_____. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território**, ano IV, n.7, pp. 25-41, 1999.

_____. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. **Revista USP**, n. 95, pp. 9-22, 2012.

COX, Robert. Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. Em: **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**, S. Gill (Ed.). Cambridge University Press, p. 49-66, 1993.

CRANDALL, Russell. The Post-American Hemisphere: Power and Politics in an Autonomous Latin America. **Foreign Affairs**, v.90, n.3, pp. 83-95. Maio/Junho, 2011.

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

DECIANCIO, Melisa. Brazil's Leadership Through Global Channels: Autonomy, Diversification and Acceptance. In: **Global and Regional Leadership of BRICS Countries**. Springer, Cham, 2016. p. 49-66.

DESTRADE, Sandra. Empire, hegemony, and leadership. Developing a research framework for the study of regional powers. **GIGA Working Paper**, n.79, German Institute of Global and Area Studies, 2008.

DÖPCKE, Wolfgang. Apogeu e colapso do sistema internacional europeu. In: **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**, SARAIVA, José Flávio Sombra (org.), São Paulo: Saraiva, pp. 77-129, 2008.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. Editora Companhia das Letras, 2002.

ELLIS, Evan R. **China-Latin America Military Engagement: Good Will, Good Business, and Strategic Position**. Army War College Strategic Studies Institute Carlisle Barracks, 2011.

_____. Strategic Insights: The Strategic Relevance of Latin America for the United States. **Strategic Studies Institute**. December, v.8, 2014. Disponível em: <<https://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/The-Strategic-Relevance-of-Latin-America/2014/12/08>>. Acesso em 28 Nov. 2018.

ESTADOS UNIDOS. Embaixada da China nos Estados Unidos. **Hu Jintao's report at 18th Party Congress**, 2012. Disponível em: <http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th_CPC_National_Congress_Eng/t988971.htm>. Acesso em 30/01/2017.

_____. Pousture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command. **114th Congress Senate Armed Services Committee**, 2016.

_____. House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. U.S. Policy Toward the Americas in 2010 and Beyond: Hearing Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs, **House of Representatives**, 111th Congress, 2nd Session, 2010.

_____. House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. U.S. Disengagement from Latin America: Compromised Security and Economic

Interests: Hearing Before the Subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs, **House of Representatives**, 113th Congress, 2nd Session, 2014.

FAWCETT, Louise; SERRANO, Mónica (Ed.). **Regionalism and governance in the Americas: continental drift**. Springer, 2005.

FERMANDOIS, Joaquín. Brazil: Chile's mythical ally. In: GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (eds.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**. Palgrave Macmillan, London, pp. 77-89, 2016.

FIORI, José Luís. (2009). Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia, Estratégia, Política**, n.9, p. 35-44, janeiro/março.

FIORI, José Luís; PADULA, Raphael. Brasil: geopolítica e 'abertura para o pacífico'. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 3, p. 536-556, 2016.

FLEMES, Daniel. India-Brazil-South Africa (IBSA) in the new global order: interests, strategies and values of the emerging coalition. **International Studies**, v. 46, n. 4, p. 401-421, 2009.

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclásico. In: PASTRANA, Eduardo; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel (eds.). **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, p. 19-37, 2012.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. Alianzas externas en armamento y defensa. Una nueva dimensión en la agenda de seguridad Latinoamericana. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2010.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of strategic contestation in South America. **Giga Working Papers**, GIGA German Institute of Global and Area Studies, n. 207, 2012.

FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Reacciones estratégicas en Sudamérica ante el ascenso de Brasil. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 13, n. 4, pp. 107-114, 2013.

FLEMES, Daniel; WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested leadership in international relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. Hamburg: **German Institute of Global and Area Studies**, Working paper n.121, 2010.

FLISFISCH, Ángel. La política exterior chilena y América del Sur. **Estudios Internacionales**, v. 43, n. 168, p. 115-141, 2011.

FONSECA JR., Gerson. **A Legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Brasil y Chile: Anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). **Estudios Internacionales**, v. 39, n. 154, p. 117-138, 2006.

_____. Política externa brasileira: padrões e discontinuidades no período republicano. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 29, p. 15-32, 2011.

FUCCILLE, Alexandre et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, p. 43-72, 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, June 2013

FUCCILLE, Alexandre; MARQUES, Adriana Aparecida. La dinámica de las relaciones Estados Unidos-Colombia-Brasil: cooperación, competición y conflicto. **Papel Político**, v. 23, n. 1, p. 187-208, 2018.

FUKUYAMA, Francis. "A Quiet Revolution." *Foreign Affairs*. November 1, 2007. Accessed November 13, 2018. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essaydöp/2007-11-01/quiet-revolution>.

GAMBOA, Ricardo. Chile e a liderança sul-americana do Brasil: que estratégia preferem suas elites. **Política Externa**, v. 20, n. 2, pp. 57-72, 2011.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge University Press, 1981.

GOTTMAN, Jean. A evolução do conceito de território. **Boletim Campineiro de Geografia**, v.2, n.3, pp.523-545, 2012.

GRABENDORFF, Wolf. Brasil: de coloso regional a potencia global. **Nueva sociedad**, v. 226, n. 1, p. 158-171, 2010.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam Gomes. Continental Regionalism: Brazil's Prominent Role in the Americas. In: **CEPS Working Paper 374**, February 2013, Brussels: Center for European Policy Studies, 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre: UFRGS/Contraponto, 2000.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America?. **Foreign Affairs**, p. 39-53, 2006. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-01-01/washington-losing-latin-america>>. Acesso em 18 nov. 2018.

HARTSHORNE, Richard. The Functional Approach in Political Geography. **Annals of the Association of American Geographers**, v.40, n.2, p. 95-130, 1950.

HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUKEL, Osvaldo. **Globalism and the New Regionalism**. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Frederik. The future of regionalism. **Regionalisation and global governance: The taming of globalisation**, pp. 61-80, 2008.

_____. Theorising the rise of regionness. **New political economy**, v. 5, n. 3, p. 457-472, 2000.

HIRST, Monica. O Brasil emergente e os desafios da governança global: a paz liberal em questão. Texto para Discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2014.

_____. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva Sociedad**, v. 205, p. 131-140, 2006.

HIRST, Monica; HURRELL, Andrew. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX**. Editora Companhia das Letras, 2008.

HÜCKEL, G.A. La géographie de la circulation, selon Friedrich Ratzel (Premier article). Em: **Annales de Géographie**. v. 15, n. 84, Paris: Armand Colin, pp. 401-418, 1906.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower, **Foreign Affairs**, pp. 35-49, 1999.

HURRELL, Andrew (2006): Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, n.82, pp.1-19, 2006.

_____. International Law and the Changing Constitution of International Society. In: **The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law**, ed. Michael Byers. Oxford University Press, pp. 327-347, 2000.

HURRELL, Andrew, The United States and Brazil. In: HIRST, Monica (ed.), **The United States and Brazil**, New York, Routledge, pp. 73-107; 117-121, 2005.

IIRSA, CCT. **IIRSA Diez años después: Sus Logros y Desafíos**. BID – INTAL, *Buenos Aires*, 2011.

IKENBERRY, John G. The future of international leadership. **Political Science Quarterly**, v.111, n.3, p.385-402, 1996.

IKENBERRY, John G.; KUPCHAN, Charles A. Socialization and Hegemonic Power. **International Organization**, v.44, p. 283-315, 1990.

ITAMARATY. **A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/690-associacao-latino-americana-de-integracao-aladi>>. Acesso em 04/10/18.

JÁCOME, Francine. Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI. In: MATHIEU, Hans; GUARNIDO, Caralina (eds). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**, pp. 286-309, 2010.

KALDOR, Mary. Inconclusive wars: is Clausewitz still relevant in these global times? **Global Policy**, v. 1, n. 3, p. 271-281, 2010.

KATZENSTEIN, Peter J. **A world of regions: Asia and Europe in the American imperium**. Cornell University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 2005.

_____. Lilliputians' dilemma: Small states in international politics. **International Organization**, n.23, p. 291–310, 1969.

_____. The United States and the postwar order: empire or hegemony? **Journal of Peace Research**, v. 28, n. 4, p. 435-439, 1991.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. Pearson, 4th Edition, 2011.

KERRY, John. Remarks on U.S. Policy in the Western Hemisphere. **U.S. Department of State**, 2013. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>>. Acesso em 15 Nov. 2018.

KINDLEBERGER, Charles P. Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. **International Studies Quarterly**, v.25, n.2, p.242-254, 1981.

KINGAH, Stephen; QUILICONI, Cintia (Ed.). Global and regional leadership of BRICS countries. Cham, Switzerland: **Springer**, 2016.

LACOSTE, Yves. **La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre**. La découverte, 2014.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LAMPREIA, Luiz Felipe. In: DIAS, Otávio. Brasil já exercia liderança, diz ex-chanceler de FHC. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 19 jan. 2003. Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u50530.shtml>>. Acesso em 06 nov. 2018.

_____. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LECHINI, Gladys; GIACCAGLIA, Clarisa. El ascenso de Brasil en tiempos de Lula¿ Líder regional o jugador global?. **Problemas del desarrollo**, v. 41, n. 163, p. 53-73, 2010.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista brasileira de política internacional**, v. 41, n. SPE, p. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LOBELL, Steven E.; JESSE, Neal G.; WILLIAMS, Kristen P. Why do secondary states choose to support, follow or challenge? **International Politics**, v.52, n.2, p.146-162, 2015.

LONDOÑO, Julio. **Nueva geopolítica de Colombia**. Bogotá: Publicaciones de las Fuerzas Militares, 1948.

MACLAY, Jeffrey D., POTTER, Matthew, SCOTT, Robert R., SIBLEY, Matthew W. The Fourth Fleet: a tool of U.S. engagement in the Americas. Washington, DC: **Center for Strategic and International Studies**, 2009.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MALAMUD, Andrés. Argentine foreign policy under the Kirchners: ideological, pragmatic, or simply Peronist?. In: **Latin American Foreign Policies**. Palgrave Macmillan, pp. 87-102, 2011.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v.47, n.1, pp.116-133, 2012.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe C. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. **Desarrollo Económico**, pp. 3-31, 2006.

MARTIN, André Roberto. Sopa de letrinhas: ALBA, ALCA, MERCOSUL, UNASUL, CAN... Para onde vai a integração latino-americana. In: ARROYO, Monica; ZUSMAN, Perla (orgs.). **Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial**. São Paulo: Ed. Humanitas, pp. 37-58, 2010.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida; SARAIVA, Miriam Gomes. Os atores subnacionais no Mercosul: o caso das Papeleras. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 78, pp. 77-108, 2009.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. A Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata, Manaus: Ed. da Universidade do Amazonas, 1997

_____. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. Annablume, 1996.

_____. Brasil e Argentina em perspectiva histórica. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, 2001.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para La Solución de Controversias en el Mercosur**, 2002. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/protocolo-de-olivos.pdf>>. Acesso em 23.Jan. 2019.

MERKE, Federico. Political and Military Utility of NATO for Argentina. In: EDSTRÖM, Håkan; MATLARY, Janne Haaland; PETERSSON, Magnus (Ed.). **NATO: The Power of Partnerships**. Palgrave Macmillan, London, pp. 181-208, 2011.

MIRANDA, Roberto Alfredo. La cooptación: notas relacionadas con la vulnerabilidad internacional de Argentina. **Invenio: Revista de investigación académica**, n. 27, pp. 27-42, 2011.

MIYAMOTO, Shiguienoli. A Política Externa do governo Lula: Aspirações e Dificuldades. **Ideias**, Campinas, v. 2, n. 2 (3), p. 119-132, 2011.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001**. Civilização Brasileira, 2010.

_____. Brazil as Regional Power and Its Relations with the United States. **Latin American Perspective**, v.33, n.3), pp. 12-27, 2006.

_____. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

NOLTE, Detlef. Regional Powers and Regional Governance. In: GODEHART, Nadine; NABERS, Dirk (eds). **Regional Powers and Regional Orders**. Routledge, pp.49-67, 2011.

NYE, Joseph S. **Understanding international conflicts**. New York, NY: Longman, 2008.

MONTEIRO, Licio Caetano do Rego. Geopolítica da segurança na América do Sul: o papel do Brasil e os dilemas de uma região em transição. **L'Espace Politique** [Online], n.31, 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/4160>>. Acesso em 19.Out.2018.

MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. **International Organization**, v.45, n.1, pp.19-56, 1991.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. Annablume, 2003.

MOURÓN, Fernando; ONUKI, Janina. ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. **Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 3, n. 1, p. 9-26, 2015.

NABERS, Dirk. Power, leadership, and hegemony in international politics: the case of East Asia. *Review of International Studies*, v. 36, p. 931–949, 2010.

NORTHOUSE, Peter G. **Leadership: Theory and practice**. Sage publications, 2015.

NYE JR., Joseph S. **The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone**. Oxford University Press, 2003.

_____. **The powers to lead**. Oxford University Press, 2008.

OELSNER, Andrea. Mercosur's Incipient Security Governance. In: KIRCHNER, Emil J.; DOMINGUEZ, Roberto (Ed.). **The security governance of regional organizations**. Routledge, 2013.

OSTOS CETINA, María del Pilar. Vecindad y conflicto: una perspectiva de las relaciones entre Colombia y Ecuador. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, n. 50, p. 39-57, 2010.

OTAN. North Atlantic Treaty Organization. Relations with partners across the globe [Online]. 2017. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49188.htm>. Acesso em: 19.Out.2018.

PARDO, Rodrigo; TOKATLIAN, Juan. **Política exterior colombiana: de la subordinación a la autonomía?**. Ediciones Uniandes, 1988.

PARSI, Trita. **A single roll of the dice: Obama's diplomacy with Iran**. Yale University Press, 2012, 258p.

PASTRANA, Eduardo Buelvas. Colombia's Contestation Strategies Facing the Emergence of Brazil as a Regional Power. In: GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (eds.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**. Palgrave Macmillan, London, pp. 177-194, 2016.

_____. Why regionalism has failed in Latin America: lack of stateness as an important factor for failure of sovereignty transfer in integration projects. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 2, p. 443-469, 2013.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. In: PASTRANA, Eduardo; JOST, Stefan; FLEMES, Daniel. **Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, pp. 187-235, 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **Política externa brasileira: discursos, artigos e entrevistas (2011-2012)**. Brasília: FUNAG, 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**. v.8, n.2, pp.100-115, 2013.

_____. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 136-156, 2008.

PÉCAUT, Daniel. **Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?**. Grupo Editorial Norma, 2008, 188p.

PÉREZ, Jesús Arnaldo. Os venezuelanos e sua democracia. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**, FUNAG, v.1, n.1, pp. 203-222, 2004.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto internacional**, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000.

PINHEIRO, Letícia; GAIO, Gabrieli. Cooperation for development, Brazilian regional leadership and global protagonism. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 2, p. 8-30, 2016.

PHILLIPS, Nicola. US Power and the Politics of Economic Governance in the Americas. **Latin American Politics and Society**, v. 47, n. 4, pp. 1-25, 2005.

PORTALES, Carlos. La reconstrucción de la identidad internacional de Chile. La política multilateral de la Concertación (1990-2010) y los nuevos desafíos para la política exterior. **Working paper ICSO-UDP**, 2011.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A dimensão geopolítica da crise brasileira: uma perspectiva desde os grupos sociais em situação de subalternização. **GEOgraphia**, v. 18, n. 37, p. 9-34, 2016.

QUISPE, L.; LONCHARICH, I.; MORMONTOY, E. La integración en infraestructura sudamericana: un análisis a partir del liderazgo regional brasileño. **Revista Andina de Estudios Políticos**. v.3, n.1, pp.166-185, 2013.

RABY, Diana. Venezuelan Foreign Policy Under Chávez, 1999–2010: The Pragmatic Success of Revolutionary Ideology?. In: GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (eds.). **Latin American Foreign Policies**. Palgrave Macmillan, pp. 159-177, 2011.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**; tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS PISMATARO, Francesca; OTÁLVARO, Andrés. La Fuerza Armada Nacional en la Revolución Bolivariana. **Desafíos**, v. 18, 2008.

RANDALL, Stephen J. The continuing pull of the polar star: Colombian foreign policy in the post-cold war era. In: GARDINI, Gian Luca; LAMBERT, Peter (eds.). **Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism**. Palgrave Macmillan, pp. 139-157, 2011.

RAPOPORT, Mario; SPIGUEL, Claudio. **Política exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)**. Capital Intelectual, 2005.

REN, Zhe. The Confucius Institutes and China's Soft Power. IDE Discussion Paper nº 330. **Institute of Developing Economies**, 2012. Disponível em: <http://ir.ide.go.jp/dspace/bitstream/2344/1119/1/ARRIDE_Discussion_No.330_ren.pdf>. Acesso em: 16/01/2017.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. **Revista Confins** [Online], n.20, 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/confins/8939>>. Acesso em 02/10/2018.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 87, p. 35-58, 2010.

RIGGIROZZI, Pía. Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis. **New Political Economy**, v. 17, n. 4, p. 421-443, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In: **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Springer, Dordrecht, p. 1-16, 2012.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés. ‘Geopolitics of integration’ and the imagination of South America. **Geopolitics**, v. 16, n. 4, p. 846-864, 2011.

- ROBERTS, Kenneth. Social Polarization and the Populist Resurgence in Venezuela. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Ed.). **Venezuelan politics in the Chávez era: class, polarization, and conflict**. Lynne Rienner Publishers, pp. 55-73, 2004.
- ROJAS, Claudio Coloma. Las relaciones entre Chile y Bolivia tras el anuncio del gobierno boliviano de demandar a Chile ante un tribunal internacional. **Revista Política y Estrategia**, n. 119, pp. 131-169, 2012.
- ROMERO, Carlos A. Venezuela: de um sistema político a outro. **Diplomacia, estratégia e política**. Brasília, v. 1, n. 2, p. 198-222, 2005.
- ROSEIRA, Antonio Marcos. **Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Argentina and the Rise of Brazil: Perceptions and Strategic Options. In: GARDINI, Gian Luca; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (eds.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**. Palgrave Macmillan, London, pp. 62-76, 2016.
- SABATINI, Christopher. Rethinking Latin America. **Foreign Affairs**. Março de 2012. Disponível em: < <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2012-02-12/rethinking-latin-america> >. Acesso em 18 Nov. 2018.
- SALGADO-ESPINOZA, Raul. Brazil's geopolitical lever in the shaping of the South American regional and global politics. **Relaciones Internacionales**, n.89, v.2, p. 165-189, 2017.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis; CASTRO, Gustavo Fabián. El Consejo Sudamericano de Defensa. **Boletín Resdal**, v. 6, n. 29, p. 4-8, 2008.
- SAINT-PIERRE, Héctor; MONTOYA, Alberto. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 57, p. 22-39, 2014.
- SALAZAR, Luis Gabriel Salas. Corredores y territorios estratégicos del conflicto armado colombiano: una prioridad por territorializar en la geopolítica de los actores armados. Perspectiva Geográfica: **Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía**, n.15, pp. 9-36, 2010.
- SANAHUJA, José Antonio. Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**, v. 7, p. 12-54, 2009.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- _____. **Por uma outra globalização (do pensamento único à consciência universal)**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, pp. 158-172, 2011.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais (R:I)**, n. 44, p. 25-35, 2014.

_____. Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. In: SERBIN, Andrés. **¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**. Buenos Aires: CRIES, pp. 295-310, 2016.

_____. Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, Barcelona, n. 97-98, p. 87-100, 2012.

_____. The Brazilian soft power tradition. **Current History**, v. 113, n. 760, p. 64, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.52, n.1., pp. 149-166, 2009.

SCHIRM, Stefan A. Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance. **European Journal of International Relations**, v. 16, n. 2, p. 197-221, 2010.

SERBIN, Andrés. **Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe**. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.

SERBIN, Andrés; SERBIN PONT, Andrei. The Foreign Policy of the Bolivarian Republic of Venezuela: The Role and Legacy of Hugo Chávez. **Latin American Policy**, v. 8, n. 2, p. 232-248, 2017.

SILVA, Antonio Rui de Almeida. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. In NASSER, Reginaldo; MORAES, Rodrigo (Eds.) **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: IPEA, 2014.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SIPRI. 'SIPRI Arms Transfers Data'. Disponível em: <<http://armstrade.sipri.org/armstrade>>. Acesso em 15.Jan.2019.

_____. **The SIPRI Military Expenditure Database**. Colombia. 2010. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/result.php4>>. Acesso em 18.09.2018.

SHIXUE, Jiang. China's New Leadership and the New Development of China-Latin America Relations. **China Quarterly of International Strategic Studies**, Vol. 1, No. 1, 133-153, 2015.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. A América do Sul sob o signo da mudança. **A Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: FUNAG, p. 9-30, 2007.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

SOTO, Ángel; NÚÑEZ, Rogelio; GARAY, Cristián. **Las relaciones chileno-brasileñas. De la amistad sin límites al pragmatismo del gigante (1945-1964)**. RIL editores, 2012.

SPEKTOR, Mathias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, p. 25-44, 2010.

_____. O projeto autonomista na política externa brasileira. In: MONTEIRO NETO, Aristides. (Org.). **Política Externa, Espaço e Desenvolvimento**. 1ed. v. 3. Brasília: Ipea, p. 17-58, 2014.

TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n.65, p. 90-111, 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. El desafío de definir el rol como potencia global. **La Nación**, 6 nov. 2010. Disponível em: < <https://www.lanacion.com.ar/1321624-el-desafio-de-definir-el-rol-como-potencia-global>>. Acesso em 09.nov.2018.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1935.

TUATHAIL, Ó Gearóid. **Critical geopolitics: the politics of writing global space**. London and New York: Routledge, 2005.

UGARTE, José Manuel. El Consejo de Defensa Sudamericano: Naturaleza, Balance Provisorio, Perspectivas y Desafíos. In: MATHIEU, Hans; NINÕ GUARNIZO, Catalina (eds). **Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe**, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, p.25-42, 2010.

UNASUR. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Quito, Ecuador: Secretaría General de UNASUR, 2014.

URRUTIA, Edmundo González. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. **Nueva sociedad**, v. 205, pp. 159-171, 2006.

VALLAUX, Camille. **El Suelo y el Estado**. Traducción de Carlos G. Posada. Madrid: Daniel Jorro Editor, 1914.

VAN LANGENHOVE Luk; ZWARTJES, Marieke; PAPANAGNOU, Georgios. Conceptualising Regional Leadership: The Positioning Theory Angle. In: **Global and Regional Leadership of BRICS Countries**. Springer International Publishing, p.13-27, 2016.

VAN KLAVEREN, Alberto. La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). **Estudios Internacionales**, v. 44, n. 169, p. 155-170, 2011.

VARAS, Augusto. Brazil in South America: from indifference to hegemony. **FRIDE, Comment**, p. 1-7, 2008.

_____. Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. Comentario. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), pp. 1-7, 2008. Disponível em: <<http://www.fride.org/publication/415/brazil-in-south-america-from-indifference-to-hegemony>>. Acesso em 20. Out. 2018.

VÄYRYNEN, Raimo. Regionalism: old and new. **International Studies Review**, v. 5, n. 1, p. 25-51, 2003.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. CEPAL, 2007.

VENTURA, Deisy; ONUKI, Janina; MEDEIROS, Marcelo. Internalização das normas do MERCOSUL. Brasília: Ministério da Justiça, **Série Pensando o Direito**, v. 45, 2012.

VERA, Cristián Garay; ALVARADO, Diego A. Hernández. El nuevo estatus internacional de Brasil: un desafío. **Revista Política y Estrategia**, n. 119, p. 34-68, 2012.

VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris. India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. **Global Governance**, v. 17, n. 4, p. 507-528, 2011.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5-27, 2008.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. **Pensamiento Proprio**, v. 20, p. 135-166, 2015.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, p. 45-63, 2010.

VIGNALI, Heber Arbué. El Fundamento del Derecho Internacional Público. In: JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.; VIGNALI, A.; HEBER Y PUCEIRO RIPOLL, R. **Derecho Internacional Público, Tomo I: Principios-Normas-Estructuras**. Montevideo: FCU, pp. 99-138, 2005.

VINER, Jacob. **The Customs Union Issues**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa. **Civitas: revista de ciências sociais**. Porto Alegre, RS. Vol. 5, n. 2 (jul./dez. 2005). p. 381-397, 2005.

WEYLAND, Kurt. Realism under hegemony: theorizing the rise of Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 8, n. 2, p. 143-173, 2016.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VILLA, Rafael Duarte. Brasil-Venezuela: cooperação e dificuldades nas relações bilaterais contemporâneas. In: LESSA, Antônio Carlos; ALTEMANI, Henrique de Oliveira (org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, v.1, 2013.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS CETINA, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, 2005.

VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte. South American Re- armament: From Balancing to Symbolizing Power. **Contemporary Security Policy**, n.35, v.1, p. 138–162, 2014.

VITELLI, Marina Gisela. La identidad estratégica Argentina y el ascenso de Brasil. Las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v.11, n.2, pp. 271-289, 2016.

WALT, Stephen. Alliance Formation and the Balance of World Power. **International Security**, Harvard College, v.9, n. 4, p.03-42, 1985.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Waveland Press, 2010.

WINAND, Érica et al. A Política externa do Paraguai e a vigência atual de suas principais condicionantes históricas. Um balanço de Lugo a Cartes. **Cadernos do Tempo Presente**, n. 24, 2016.

YOUNG, Oran R. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. **International Organization**, n.45, p. 281-308, 1991.

ZHEN, Bijian. **China's Peaceful Rise: Speeches of Zhen Bijian: 1997-2004**, Brookings Institution, 2003.