



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IREL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Reinaldo Alencar Domingues

**O PERFIL DO BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL SUL-  
AMERICANA NO GOVERNO LULA (2003 – 2010)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Área de Concentração: Política Internacional e Comparada. Linha de Pesquisa: Política Externa.

Orientadora:  
Danielly Ramos Becard

Brasília, 2013

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	5
1) CAPÍTULO 1 - Potências Regionais: Liderança e Estratégias de Hegemonia .....	12
1.1) POTÊNCIAS REGIONAIS: CRITÉRIOS ANALÍTICOS.....	12
1.1.1) <i>Critérios Analíticos</i> .....	12
1.2) LIDERANÇA .....	18
1.2.1) <i>A Essência da Liderança</i> .....	18
1.2.2) <i>Ação Coletiva</i> .....	19
1.2.3) <i>Propósito</i> .....	21
1.2.4) <i>Poder</i> .....	24
1.3) HEGEMONIA E POTÊNCIAS REGIONAIS.....	26
1.3.1) <i>Abordagens Tradicionais: materialistas e idealistas</i> .....	27
1.3.2) <i>Hegemonia Cooperativa</i> .....	28
1.3.3) <i>Hegemonia Consensual</i> .....	32
1.3.4) <i>Conclusões Parciais</i> .....	33
2) CAPÍTULO 2 – Vontade de Potência.....	35
2.1) REQUISITOS .....	35
2.1.1) <i>Autoconcepção de liderança</i> .....	35
2.1.2) <i>Recursos</i> .....	40
2.1.3) <i>Influência</i> .....	44
2.2) EXPECTATIVAS.....	45
2.2.1) <i>Interconectividade e Bens Coletivos</i> .....	45
2.2.2) <i>Construção da região, Governança Regional e Agenda de Segurança</i> .....	51
2.2.3) <i>Formação da Identidade Regional</i> .....	56
2.2.4) <i>Representação e Reconhecimento</i> .....	59
2.2.5) <i>Conclusões Parciais</i> .....	63
3) CAPÍTULO 3 – Hegemonia e Liderança na Política Externa Brasileira.....	66
3.1) ASPIRAÇÃO DE LIDERANÇA REGIONAL EM DEBATE.....	67
3.1.1) <i>A essência da Política Externa do governo Lula</i> .....	67
3.1.2) <i>Perspectivas sobre a política externa brasileira</i> .....	72
3.2) ESTRATÉGIAS DE HEGEMONIA E A POLÍTICA EXTERNA DE LULA .....	79
3.2.1) <i>Compartilhamento de poder e Estabilidade Regional</i> .....	80
3.2.2) <i>Pagamentos Laterais</i> .....	82
3.2.3) <i>Compromisso de longo prazo e Hegemonia Consensual</i> .....	89
4) CONCLUSÕES .....	96
5) BIBLIOGRAFIA: .....	99

## TABELAS

<i>Tabela 1 - Comparação de Indicadores dos países da América do Sul</i> -----	43
<i>Tabela 2 – Comparação de Indicadores dos BRICs</i> -----	43
<i>Tabela 3. Projetos já financiados de Infraestrutura e Transporte do Brasil com os países da América do Sul até 2010</i> -----	48
<i>Tabela 4. Projetos bilaterais na área de Energia do Brasil com os países da América do Sul</i> -----	49
<i>Tabela 5 – Desembolsos do BNDES entre 2003 e 2009</i> -----	84

## QUADROS

<i>Quadro 1 - O que é uma potência regional?</i> -----	13
<i>Quadro 2 - O que se espera de uma potência regional?</i> -----	15
<i>Quadro 3 – Hegemonia Unilateral x Hegemonia Cooperativa</i> -----	29
<i>Quadro 4 – Adequação do Brasil aos critérios para se identificar uma potência regional --</i>	64

## SIGLAS

ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas.

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração.

BASIC – Arranjo de países nas negociações do clima: Brasil, África do Sul, Índia e China.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICs – Grupo de países emergentes: Brasil, Rússia, Índia e China.

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

FOCEM – Fundo de Convergência do Mercosul

IBAS – Arranjo entre países: Índia, Brasil e África do Sul.

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – *North American Free Trade Agreement*

OMC – Organização Mundial do Comércio

SIPRI - *Stockholm International Peace Research Institute*

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

## INTRODUÇÃO

O Brasil é uma potência regional? Em um primeiro olhar, é o que suas dimensões parecem sugerir. O Brasil corresponde por mais de 50% do PIB de toda a América do Sul. Seus 8,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão e quase 200 milhões de habitantes o fazem o quinto maior em território e população do mundo. As forças armadas brasileiras são numericamente superiores que as de seus vizinhos, sendo compostas por cerca de 330 mil soldados. A geografia do país o coloca em uma posição central na América do Sul, contendo uma fronteira territorial de 15 mil quilômetros com dez países e quase 8 mil quilômetros de linha costeira. Economicamente, a região é destino de quase um quinto das exportações brasileiras – em que se destaca o comércio de manufatura - enquanto o Brasil absorve sozinho quase um sexto das exportações dos vizinhos. Na última década, o país se tornou um importante investidor da região. Os projetos de integração física e a internacionalização das empresas brasileiras com o apoio de mecanismos de crédito estatal cooperaram para o aprofundamento da interdependência regional<sup>1</sup>.

Entretanto, diversas vezes o comportamento da diplomacia brasileira pareceu contrariar as expectativas quanto à postura de uma potência regional (SPEKTOR, 2010, p.26-27). Em primeiro lugar, apesar da forte retórica de priorização da América do Sul na política exterior do Brasil, alguns autores observam uma indisposição do país de compartilhar poder e de arcar com os custos de liderar a região. Isso se refletiu no baixo grau de institucionalização na América do Sul, preservando, por um lado, um maior grau de autonomia do Estado, mas mantendo, por outro lado, uma rede de acordos frouxos. Em segundo lugar, na visão de muitos analistas o comportamento brasileiro esboçou um baixo nível de comprometimento na manutenção da ordem regional. Em certos casos o descumprimento dos acordos firmados dentro das instituições regionais foi tratado com leniência. Em outros, o país absteve-se de assumir o papel de mediador em tensões políticas e conflitos internacionais entre os vizinhos sul-americanos. O julgamento sobre tais decisões varia amplamente entre analistas de política externa. A falta de consenso reforça a questão: seria o Brasil uma potência sul-americana? De que tipo?

As dimensões, localidade e peso nas relações internacionais permitem pensar na condição estrutural do Brasil em comparação com outros países. No entanto, sua trajetória histórica, sua distinção cultural e as peculiaridades de sua formação obrigam a observar os

---

<sup>1</sup> Os dados tem como referência o ano de 2010 – último ano do governo Lula - e foram colhidos de diversas fontes (IBGE, ALADI, SIPRI e FMI).

aspectos únicos do país. Assume-se aqui que a compreensão da condição do Brasil nas relações internacionais e em seu contexto regional exige um duplo-olhar sobre o país, de forma a abranger simultaneamente sua situação sistêmica e sua identidade nacional. É pela interseção dos dois planos que é possível traçar com maior clareza algumas de suas características fundamentais como país.

O objetivo do presente trabalho é delinear um perfil<sup>2</sup> do Brasil como potência regional sul-americana durante o governo Lula (2003 – 2010). Para tanto, presume-se necessário analisar dois níveis. O primeiro deles é a dimensão estratégica da política exterior do Brasil. Neste caso, o foco se dá sobre as escolhas e dilemas enfrentados pelos decisores políticos ao desenvolverem uma interpretação do sistema internacional e pensarem a inserção global do país. Apesar de a ênfase ser claramente depositada na importância da América do Sul no quadro estratégico da política exterior, crê-se que esta não pode ser interpretada sem se observar as forças vitoriais gerais que guiam a ação do país no mundo, inclusive os dilemas da consolidação do país como *global player* e as táticas da Cooperação *Sul-Sul*.

O segundo nível a ser explorado é o das dinâmicas do Brasil com os países sul-americanos. Nesse caso, o foco recai sobre os obstáculos e desafios encontrados no plano regional à consolidação de sua posição de potência. Esta é uma categoria social, e como tal, só pode ser compreendida pela observância das interações entre os países da região. As relações cruzadas de poder – do líder sobre os seguidores, e dos seguidores sobre o líder – no projeto regional ajudam a dar inteligibilidade às relações internacionais na América do Sul. A partir disso, é possível inferir sobre algumas das características do perfil do Brasil como potência regional.

A hipótese a ser testada por este estudo sustenta que o Brasil é uma *potência regional parcial*. Essa ideia sugere que o país não se adequa perfeitamente a todos os requisitos e expectativas da categoria – isto é, o país não possui todas as características necessárias e não age exatamente conforme o comportamento esperado de uma potência regional. Argumenta-se neste estudo que as singularidades da política externa brasileira e as peculiaridades de suas relações com sua vizinhança ajudam a explicar essa dissonância. De um lado, a prevalência da orientação universalista na diplomacia e a implantação do novo desenvolvimentismo durante o governo Lula ajudam a explicar parte da inadequação. Do outro, a fragmentação dos projetos políticos na América do Sul completam os fatores justificativos.

---

<sup>2</sup> Perfil aqui é entendido como um conjunto de aspectos que caracterizam e distinguem o objeto analisado. No caso do Brasil, representa as propriedades de suas circunstâncias no sistema internacional e os traços particulares de sua realidade doméstica.

Por sua vez, não seria possível avaliar se o Brasil é uma potência regional e qual seria seu comportamento esperado sem elencar critérios analíticos e apresentar um arcabouço teórico. Nesse sentido, o modelo analítico a ser utilizado ao longo deste estudo é, em grande parte, o de Detlef Nolte (2010), a ser combinado com propostas analíticas de outros autores selecionados. Tal modelo será apresentado no primeiro capítulo e servirá de referência para os capítulos seguintes. O Nolte (2010) apresenta parâmetros gerais para se avaliar uma potência regional com base tanto em suas características como país quanto em suas estratégias e dinâmicas regionais específicas. Os critérios estabelecidos por Nolte se entrelaçam e ganham maior profundidade analítica quando sobrepostos à noção de hegemonia inserida na literatura sobre potências regionais (BURGES, 2008; NABERS, 2010; DESDRADI, 2010; PEDERSON, 2002) . Quando juntos, formam um quadro teórico-conceitual que permite distinguir os dados relevantes dos irrelevantes, fornecendo uma trajetória analítica clara para guiar a investigação, além de prover instrumentos cognitivos que facilitam a análise.

#### *Justificativa: Potências regionais no estudo das Relações Internacionais*

Somente em meados da primeira década do século XXI que as potências regionais começaram a receber maior atenção nos estudos das relações internacionais. A expectativa de um papel crescente de potências não-tradicionais nas relações internacionais conferiu maior relevância política a esses países. O aumento da importância das potências regionais no mundo se deu tanto pela elevação de seu poder relativo no sistema internacional quanto por suas visões alternativas de mundo (NOLTE, 2010). Hurrell (2009) lembra que grande parte das novas potências esteve distante da construção da ordem americana no pós-Segunda Guerra Mundial. Isso é patente no caso dos BRICs<sup>3</sup>, no qual o socialismo da China e da Rússia e o nacionalismo da Índia e do Brasil mantiveram esses países relativamente afastados da liderança americana. Dessa forma, reforçava a apreensão quanto ao impacto desses “novos influentes” (LIMA; SOARES, 2009) sobre a ordem internacional.

Recentemente as dinâmicas internas das regiões passaram a ser tratadas diretamente como um tema de estudo. Para Detlef Nolte (2010, p.883), o que diferencia uma potência regional de qualquer outra potência média é a *aspiração de liderança*. A região é percebida como peça fundamental na inserção internacional desses países, seja pelo potencial de ampliar sua base de poder ou pelos riscos inerentes. O maior engajamento desses países em seus

---

<sup>3</sup> Sigla cunhada pelo economista Jim O'Neil da Goldman Sachs em 2001. Referia-se ao grupo de países emergentes na economia mundial. São eles: Brasil, Rússia, Índia e China.

respectivos entornos sinaliza a intenção de consolidar uma área de influência própria e, por vezes, de construir ordens subsistêmicas. O surgimento de “arquiteturas regionais” (ACHARYA, 2007) despertou o interesse de diversos acadêmicos para a investigação das estratégias das potências regionais e de suas relações com suas vizinhanças e com o mundo.

Entretanto, o interesse pelo novo papel das potências regionais no mundo não foi acompanhado por um forte desenvolvimento teórico sobre o assunto (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010). Exceto por alguns esforços individuais esporádicos, o tema parece subexplorado quando comparado à sua importância nas relações internacionais contemporâneas.

A construção de um quadro teórico-conceitual é inevitável no processo de consolidação do estudo de um fenômeno das ciências sociais (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Até o momento, o estudo das potências emergentes tem se dado majoritariamente por meio de análises empíricas de conjuntura ou investigações dos países separadamente (SCHIM, 2010). Nesse contexto, a recuperação das noções de hegemonia e liderança ao estudo das potências regionais aparece como um esforço útil de erigir critérios analíticos que permitam uma maior compreensão das dinâmicas intra- e extra-regionais. Respaldoando-se nesses quadros conceituais, as circunstâncias e condições das potências regionais são colocadas em perspectiva e tornam-se passíveis de análise comparativa.

O presente estudo propõe-se observar, de forma crítica e atualizada, as bases sobre as quais estão fundadas as relações do Brasil com os países da região sul-americana. O papel regional do Brasil tem sido objetivo de estudo não apenas no próprio país, mas também no exterior, fornecendo importantes lições sobre as estratégias e obstáculos das potências regionais. A investigação de tais temas sob uma perspectiva brasileira - sem descuidar do diálogo com fontes estrangeiras - tem o potencial de acrescentar novos elementos e indagações ao debate atual.

### *Teoria e Método*

Segundo Alves (2008), a função da teoria é a busca por ordem nos fenômenos sociais. Os acontecimentos somente ganham significado quando interpretados e compreendidos dentro de seus contextos. O processo de conferir inteligibilidade aos dados empíricos só é possível quando inserido em um quadro geral de ideias sobre o funcionamento do mundo (KING;



KEOHANE; VERBA, 1994). O fato precisa ser sobreposto a uma visão de mundo e a um conjunto de noções de causalidade que lhe forneçam sentido.

Dessa forma, a teoria reflete as crenças que moldam nossa capacidade de interpretar a realidade ao mesmo tempo em que cumpre duas funções essenciais: i) separa os fatores importantes dos irrelevantes. Dar ordem aos fatos sociais significa em larga medida identificar quais as principais forças que constituem os fenômenos sociais. Outros aspectos podem ser também capazes de influenciar os acontecimentos. Entretanto, a teoria restringe um foco ao priorizar quais seriam os principais fatores de influência; ii) determina um guia para nortear a interpretação dos fatos. A definição de um foco sobre os aspectos e parâmetros relevantes permite a delimitação de uma trajetória analítica. Os caminhos de investigação são fornecidos pela teoria com a finalidade de dar ordem (e, portanto, inteligibilidade) aos fenômenos sociais.

O presente estudo faz uso de dois arcabouços teóricos complementares sobre as características e o comportamento das potências regionais. O primeiro é um quadro teórico criado por Detlef Nolte (2010) – conforme será apresentado no capítulo 1. Esse modelo é aplicado ao caso brasileiro ao longo do segundo capítulo a fim de verificar se o país se adequa aos requisitos e expectativas de comportamento de uma potência regional. O segundo refere-se à aplicação da noção de hegemonia regional – valendo-se dos conceitos de Hegemonia Cooperativa (PEDERSON, 2002) e Hegemonia Consensual (BURGES, 2008) – ao caso do Brasil. Isso é feito ao longo do terceiro capítulo com o objetivo de compreender as peculiaridades da política externa brasileira e das dinâmicas das relações internacionais sul-americanas.

Nos dois casos, os arcabouços teóricos delimitam o foco da análise priorizando quais os aspectos a serem investigados. Nesse sentido, conforme o enfoque multidimensional proposto pelos modelos, a própria teoria fornece os direcionamentos metodológicos do estudo.

No segundo capítulo, verifica-se a adequação do Brasil à classificação de potência regional por meio dos critérios sugeridos pelo modelo. Segundo argumento de Detlef Nolte (2010, p.884), “conceituar potências regionais combina elementos de diversas abordagens das R.I: incluem a base interna de poder (liberal), recursos de poder e sua aplicação (realista), definição de papéis e estratégias (construtivismo) e padrões de interações na região”. Nesse sentido, o estudo propõe-se a envolver diversos níveis de análise, abrangendo tanto as dimensões estratégicas da formulação da política exterior quanto das relações internacionais –

bilaterais e multilaterais – do Brasil na América do Sul. As características avaliadas abrangem tanto aspectos objetivos (recursos materiais, interconectividade, fornecimento de bens coletivos) quanto subjetivos (identidade, representação, reconhecimento). Portanto, o método deve refletir ambas as dimensões. Os aspectos materiais são computados por meio dos dados quantitativos disponíveis sobre o Brasil e suas relações com os vizinhos. Nesse sentido, os dados sobre as economias sul-americanas, comércio, investimento, aspectos sociais e geográficos foram colhidos de fontes oficiais e de institutos de pesquisa especializados no tema. Os aspectos subjetivos são menos objetificáveis. Entretanto, é possível inferir algumas conclusões a partir de discursos políticos (de representantes brasileiros e dos países da região) e por meio da análise qualitativa da relação entre o Brasil e seus vizinhos.

O terceiro capítulo investiga as ideias presentes no debate sobre política externa brasileira e analisa as relações do Brasil com seu entorno regional. O primeiro objetivo é explorado por meio da avaliação da literatura acadêmica sobre a política externa brasileira e por meio da contraposição da visão estratégica do governo Lula e seus críticos. Portanto, a via metodológica perseguida é a da revisão bibliográfica capaz de colocar os dilemas estratégicos da diplomacia brasileira em uma perspectiva crítica. O segundo objetivo é buscado por meio da perspectiva teórico-conceitual das estratégias hegemônicas das potências regionais. Novamente, os critérios analíticos são fornecidos pelo modelo teórico. As noções de Hegemonia Cooperativa e Hegemonia Consensual definem expectativas de comportamento da potência regional. Elas ajudam a colocar as relações do Brasil com a América do Sul em perspectiva teórica e a fundamentar suas convergências e divergências.

A linha lógica que conduz a pesquisa segue duas etapas: i) verificar a adequação do Brasil à classificação como potência regional; ii) analisar as singularidades da política externa do governo Lula e das relações internacionais sul-americanas. A primeira etapa é de ordem classificatória. Analisa-se a observância do Brasil aos requisitos e expectativas que caracterizam uma potência regional. Dessa forma, permite-se refletir sobre as semelhanças partilhadas pelo Brasil com outras potências regionais por meio de uma comparação indireta provida pelo modelo. A segunda etapa investiga as peculiaridades da relação entre Brasil e América do Sul, e o exercício de poder regional. As possíveis inadequações do país ao modelo aplicado no segundo capítulo são reinterpretadas no contexto dos aspectos que distinguem o Brasil e a região de outros casos. Ao final, as duas etapas fornecem um panorama das semelhanças do Brasil com outras potências regionais e as diferenças resultantes de suas singularidades e de seu contexto regional.

Deve-se ressaltar que a intenção não é oferecer um balanço das relações bilaterais do Brasil como cada um dos países sul-americanos. Tampouco é avaliar o processo de integração regional ou estudar as percepções externas sobre o Brasil. Tais objetivos não estão no escopo deste estudo. Entretanto, alguns desses aspectos podem entrar no campo de visão da investigação na medida em que contribuírem para a melhor compreensão do perfil brasileiro como potência regional sul-americana. Nesse sentido, o estudo ganha contornos horizontais e abrangentes em detrimento da especificidade e profundidade. As próprias questões que motivam o presente estudo moldam seu foco analítico de forma a enfatizar os macrofenômenos dos dilemas estratégicos e das dinâmicas regionais.

O estudo será dividido em três partes principais seguidas das conclusões finais. O primeiro capítulo é uma exposição teórica dos critérios analíticos e do quadro conceitual que será utilizado ao longo do texto. Em um primeiro momento são apresentados os requisitos e os tipos de comportamento que se espera de uma potência regional. Em seguida complementam-se tais definições com um debate sobre os conceitos de hegemonia e liderança aplicados às potências regionais. No segundo capítulo os parâmetros analíticos apresentados anteriormente são utilizados para avaliar o caso do Brasil. As condições delineadas são contrapostas à realidade brasileira na América do Sul a fim de investigar a adequação do país aos requisitos da categoria de potência regional. Por fim, o terceiro capítulo respalda-se nas proposições teóricas do primeiro capítulo e na análise empírica do segundo para propor uma avaliação das estratégias de fato adotadas pela política externa do governo Lula e traçar um perfil do Brasil como potência regional.

## **1) CAPÍTULO 1 - Potências Regionais: Liderança e Estratégias de Hegemonia**

O objetivo desse capítulo é definir quais as características de uma potência regional e apresentar seus dilemas estratégicos de inserção internacional. Para tanto, serão apresentados arcabouços teórico-conceituais desenvolvidos para analisar tais aspectos.

O capítulo é dividido em três partes. Na primeira, são expostos os requisitos e expectativas de comportamento para a classificação de uma potência regional, conforme concepção de Detlef Nolte (2010). Tal modelo será aplicado ao caso do Brasil no segundo capítulo.

Na segunda parte, são apresentados os componentes do processo de liderança nas relações internacionais, segundo concepções de Nye (2011a), Ikenberry (1996), Hermann (1995) entre outros. Como será argumentado em seguida, a vontade de projetar-se como potência regional está vinculada à aspiração de liderança regional. Portanto, é necessário compreender o processo de liderança para entender as relações da potência regional com seu entorno.

Por último, são apresentados os conceitos de Hegemonia Cooperativa e Hegemonia Consensual como teorizações sobre as estratégias disponíveis às potências regionais em sua inserção regional e global. Ademais, a noção de hegemonia, quando aplicada às potências regionais, convergem com o processo de liderança visto que se refere a uma dinâmica de mobilização da região em torno de um projeto comum e legítimo. Tais conceitos serão aplicados ao caso do Brasil no terceiro capítulo.

### **1.1) POTÊNCIAS REGIONAIS: CRITÉRIOS ANALÍTICOS**

#### *1.1.1) Critérios Analíticos*

Nessa seção serão apresentados os critérios analíticos que terão utilidade ao longo do estudo do caso do Brasil como potência regional.

Detlef Nolte (2010) oferece um útil quadro analítico para estabelecer critérios de definição do que constitui uma potência regional e quais são os aspectos esperados sobre seu comportamento em seu horizonte geográfico. Nolte apoiou-se em discussões e tentativas anteriores de outros autores para desenvolver sua própria delimitação e síntese ou modelo de

estudo das potências regionais. Sua abordagem - por sua abrangência e clareza - será usada neste estudo para avaliar o caso do Brasil e suas relações com seu entorno regional.

A partir dos parâmetros definidos pelo autor, é possível distinguir com maior clareza duas questões: i) Primeiramente, se o Brasil cumpre a todos os requisitos para ser considerado uma potência regional; ii) E em segundo lugar, se as interações do Brasil com a América do Sul correspondem às expectativas sobre o comportamento de uma potência regional com sua área de influência.

No que consiste uma potência regional? Nolte (2010, p.893) define três critérios para possibilitar essa classificação (Ver *quadro 1*). Em primeiro lugar, uma potência regional é um Estado que “articula a pretensão (autoconcepção) de uma posição de liderança em uma região que é geográfica, econômica, ideológica e politicamente delimitada”. Há dois componentes nesse critério. Um deles faz referência à própria noção de região. Para que haja uma potência regional, é necessário que haja uma região claramente reconhecível – seja pela maior intensidade de fluxos, maior interdependência ou por estruturas políticas que as distingam de outras áreas. O outro componente refere-se à potência regional. Esta é definida por sua aspiração à liderança regional. O país considera a região parte importante de sua inserção internacional e decide intensificar seu engajamento com a vizinhança. O papel de protagonista almejado pela potência está relacionado com suas outras duas características essenciais.

*Quadro 1 - O que é uma potência regional?*

<b>Requisitos:</b> I) Pretensão de liderança II) Recursos disponíveis III) Influência sobre os vizinhos
--

Elaborado pelo autor. Baseado em: Nolte (2010, p.893)

A potência regional normalmente é o país mais poderoso da região. O segundo critério oferecido pelo autor é de que o Estado “apresenta recursos materiais (militares, econômicos, demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projetar seu poder regionalmente” (NOLTE, 2010, p.893). Essa dimensão é intitulada por Stefan Schim (2010) de “poder sobre recursos”. Apesar de haver exemplos interessantes de países relativamente menos poderosos em suas regiões, mas que sustentam aspirações de liderança – como são os casos da Venezuela e do Irã (FURTIG; GRATIUS, 2011) – é bastante intuitivo relacionar as potências regionais com um nível desigual de capacidades em seus contextos geográficos. Isso ocorre em larga medida porque, apesar de não ser determinante, a posse de recursos materiais é um dos fatores relevantes ao se estimar a capacidade de influência de um ator.

A potência regional é um Estado capaz de influenciar amplamente o destino da região. Esse é o terceiro critério de definição oferecido pelo autor. O país deve ter forte peso sobre a maior parte dos negócios da região. Nolte (2010) qualifica que essa capacidade de influência deve ser pensada tanto em termos de atividades (processo) quanto de consequências – nas palavras de Schim (2010), “poder sobre resultados”. Esse parâmetro sugere que, da mesma forma que as trajetórias do sistema internacional por vezes se confundem com aquelas das superpotências, as dinâmicas regionais dependem amplamente do comportamento das potências regionais.

Entretanto, é necessário levantar algumas ressalvas em relação ao modelo. Os critérios desenvolvidos por Nolte (2010) apresentam alguns pontos frágeis. Em primeiro lugar, apesar de cumprirem a função positiva de delimitar conceitualmente a noção de potências regionais, tais critérios podem tornar-se excessivamente restritivos. Se pensarmos de forma ampla sobre o conjunto de países a quem geralmente se remete a ideia de potências regionais (*e.g.* China, Índia, Rússia, Brasil, África do Sul, Turquia), quantos deles preenchem perfeitamente todos os critérios indicados pelo autor? As singularidades das realidades regionais de alguns desses países poderiam ser suficientes para descaracterizá-los como potências regionais, ainda que na prática sejam reconhecidos generalizadamente como tais.

Em adição, o problema dos critérios oferecidos pelo autor pode ser amplificado pela falta de especificações. Em primeiro lugar, a noção de região não é tão clara quanto se desejaria. Apesar de existirem diversas tentativas de desenvolver parâmetros objetivos para identificar uma região, a visão de que as regiões são construções de ideias e identidade vem ganhando importância (ACHARYA, 2007). De forma semelhante, a necessidade de um país ser capaz de influenciar fortemente os negócios da região e de apresentar recursos materiais, organizacionais e ideológicos não são categóricos e são difíceis de mensurar. Como saber se determinado país possui quantidades suficientes de recursos ou é suficientemente influente em seu contexto regional para ser considerado uma potência regional?

Em síntese, a moldura analítica apresentada por Nolte (2010) sofre de um paradoxo. Por um lado, os critérios apresentados tornam-se excessivamente restritivos a ponto de potencialmente excluir diversos países tradicionalmente considerados potências regionais. Por outro, a falta de especificações torna os critérios exageradamente abertos, dificultando o discernimento sobre os níveis suficientes para sua adequação. É possível que, ao serem colocados juntos, a abrangência e a estreiteza dos parâmetros se complementem de forma a

torná-los vagos o suficiente para encaixar vários dos países reconhecidos como potências regionais ao mesmo tempo em que fornece ao analista a impressão de objetividade.

A dificuldade reside no fato de que a ideia de potência regional é uma categoria social ou relacional. É uma expressão usada de forma ampla para se referir a um conjunto bastante heterogêneo de países que, ainda que compartilhem algumas características, dificilmente poderiam ser classificados por determinações absolutamente exatas. Como consequência, os critérios tendem a ser deixados relativamente frouxos e imprecisos de forma a facilitar seu alcance sobre países tão distintos.

Isso não significa, no entanto, que a tentativa de delimitação é inútil. Para que seja possível avançar um programa de pesquisa com pretensões científicas, a formulação de critérios analíticos é imprescindível, ainda que estes sejam imperfeitos. O desenvolvimento teórico nas ciências sociais exige a tentativa de construção de modelos que ofereçam um horizonte do que é importante e merece ser estudado. Desta maneira, a teoria serve tanto de guia sobre o que investigar quanto estabelece expectativas sobre o que se espera encontrar como respostas (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). É nesse sentido que o modelo analítico desenvolvido por Nolte se apresenta a este estudo. Apesar da existência de algumas possíveis falhas, o modelo apresentado pelo autor tem o mérito de ser a melhor formulação disponível no momento. Como ressaltado anteriormente, a fim de suprir alguns dos problemas intrínsecos a proposta de Nolte serão utilizados os conceitos de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual que serão explorados mais a frente neste capítulo.

#### *Quadro 2 - O que se espera de uma potência regional?*

**Expectativa:**

- i) Interconectividade
- ii) Construção da região
- iii) Estruturas de governança regional
- iv) Identidade regional comum
- v) Fornecimento de bens coletivos
- vi) Definição da agenda de segurança regional
- vii) Reconhecimento de dentro e fora da região
- viii) Representação dos interesses regionais

Elaborado pelo autor. Baseado em: Nolte (2010, p.893)

Isso nos leva ao segundo nível dos critérios de análise oferecidos por Nolte (2010, p.893): o que esperar do comportamento das potências regionais em relação ao seu entorno geográfico? O autor oferece oito proposições teóricas como modelo (Ver *quadro 2*):

1. Espera-se que a potência regional seja “econômica, política e culturalmente interconectada com sua região”. Isto é, o país deve estar fortemente interligado com sua vizinhança em diversos níveis de tal forma que expresse certo grau de interdependência;
2. De forma complementar, a segunda proposição afirma que a potência regional “influencia significativamente a delimitação geopolítica e a construção político-ideológica da região”. Ao erigir um espaço de poder ao seu redor, o Estado afeta a vida política de modo a impactar as percepções dos países de dentro e de fora da região quanto ao seu significado;
3. A potência regional “exerce sua influência por meio de estruturas de governança regional”. Em outras palavras, ela vale-se da criação de instituições capazes de regular as dinâmicas regionais e permitir o gerenciamento de conflitos;
4. Espera-se que o Estado “defina e articule uma identidade ou projeto regional comum”. A interiorização da ideia de pertencimento a uma identidade coletiva pelos países completa o quadro da formação da região adicionando uma dimensão ideológica ao processo;
5. Está entre as funções da potência regional “prover bens públicos para a região ou participar de forma significativa na provisão de tais bens”. A disparidade de capacidades entre os países da região cria automaticamente uma expectativa de que o Estado mais poderoso assumira uma parcela maior dos custos do fornecimento de bens coletivos;
6. Espera-se que o país “defina a agenda de segurança regional de forma significativa”. Novamente, a desproporção de forças a favor da potência regional faz com esta seja fundamental para as relações de segurança da área. Isso é expresso tanto por assumir a função de principal mediador dos conflitos regionais quanto por determinar em larga medida os pontos focais de discussão e cooperação em relação aos temas de segurança;
7. A potência regional tem sua “posição de liderança reconhecida ou ao menos respeitada por Estados dentro e fora da região, especialmente por outras



potências regionais”. Como categoria social, o papel regional do país depende dos olhares internos e externos para se legitimar. A contestação de sua área de influência, de qualquer um dos lados, pode debilitar sua atuação regional. Da mesma forma que a soberania de um país só tem sentido com o reconhecimento dos demais, a categoria de potência regional só é possível quando aceita como tal.

8. Por último, deve ser um Estado que “está integrado em fóruns e instituições inter-regionais e globais nos quais articula não apenas seus próprios interesses, mas age também, ao menos de forma rudimentar, como um representante dos interesses regionais”. A potência regional deve expressar objetivos e metas coletivos em sua atuação global. Sua função como líder da região é percebida e legitimada pelos demais países quando estes entendem que seu destino está atrelado e representado por ele.

Os critérios delineados por Nolte simbolizam as expectativas criadas pelo modelo sobre o comportamento das potências regionais. Cada um deles oferece caminhos sobre o que averiguar empiricamente, restringindo o foco de estudo a um conjunto menor de acontecimentos passíveis de verificação. Dessa forma, os fatos considerados relevantes para a investigação são justamente aqueles que se enquadram de alguma forma nos parâmetros definidos. Sejam aqueles que delimitam os requisitos para se identificar uma potência regional ou aqueles que indicam o comportamento esperado desses países. Portanto, no caso do Brasil, que é o tema central do presente estudo, os eventos e fatores que serão abordados serão pautados pelos critérios aqui definidos.

Como indicado anteriormente, o que distingue uma potência média de uma potência regional é a *aspiração de liderança* (NOLTE, 2010). Nesse sentido, a fim de compreender com maior clareza as dinâmicas relacionadas ao comportamento de uma potência regional com seu entorno, é preciso analisar o processo de liderança nas relações internacionais. Isso será feito em seguida.

## 1.2) LIDERANÇA

### 1.2.1) A Essência da Liderança

Liderança é uma expressão muito utilizada nas Relações Internacionais, mas poucas vezes se explica com clareza seu significado. Segundo Young (1991), liderança é uma expressão complexa, mal definida e pouco entendida. O termo frequentemente aparece de forma genérica, ilustrando o protagonismo ou destaque de um ator no sistema internacional. Em outros casos, é utilizado como expressão intercambiável de outros conceitos – tais como hegemonia, influência, autoridade ou excelência. O fato de ser utilizado como sinônimo para expressões tão variadas sugere a inexistência de um conceito de liderança claramente especificado<sup>4</sup>.

A pluralidade de significados possíveis do termo está relacionada com sua multidimensionalidade. Segundo Margaret Hermann (1995, p.148), liderança é uma ideia “guarda-chuva”, já que envolve vários componentes: i) o líder; ii) os seguidores; iii) a natureza da relação entre estes; iv) e o contexto que os circunscreve. A diversidade de elementos que compõem a noção de liderança a torna um processo social complexo. Nesse sentido, a liderança é melhor compreendida como *dinâmica* do que como uma condição estática (ALBUQUERQUE, 2010). Nela, o líder é apenas um dos componentes envolvidos.

Nos estudos das relações internacionais, a ideia de liderança “tem recebido maior atenção temática do que tratamento teórico” (IKENBERRY, 1996). Entretanto, as últimas décadas presenciaram um despertar de estudos que ambicionavam investigar o fenômeno da liderança nas relações internacionais, seja pela perspectiva dos Estados Unidos no mundo ou das potências regionais em suas respectivas vizinhanças. Em larga medida, essas obras buscavam respaldar-se em estudos sobre liderança de outros campos de conhecimento como inspiração, a exemplo da administração, sociologia, psicologia social, ciência política etc. Apesar de o termo assumir formas específicas em cada área, é possível traçar alguns aspectos do que constitui a essência da liderança.

Argumenta-se aqui que a essência da liderança pode ser identificada em três elementos: a) ação coletiva; b) propósito; c) poder. Em seguida, cada um deles será examinado em maior profundidade.

---

<sup>4</sup> Uma contagem recente encontrou 221 significados de liderança entre as décadas de 1920 e 1990 (NYE, 2011b, p.10).

### *1.2.2) Ação Coletiva*

A liderança é necessariamente um processo social coletivo. Não existe líder sem seguidores. Nesse sentido, liderar é agir em conjunto. Segundo Jones (2011, p. 16), “o teste da liderança não é chegar em primeiro lugar, mas conseguir que os outros o sigam”. Isso revela o caráter persuasivo da liderança. Ao líder recai a função de inspirar, incentivar, estimular ou construir um movimento de grupo. Dessa forma, a dimensão da coletividade está presente na essência da liderança. Se a liderança é a ação coletiva, o líder é aquele capaz de mobilizar os demais.

Mas em quais circunstâncias a ação coletiva seria preferível à ação individual? Como ensina Mancur Olson (2011, p. 19), “interesses puramente pessoais ou individuais podem ser defendidos, e em geral com muita eficiência, por ações individuais independentes”. Nesse caso, não haveria necessidade ou sentido em agir em conjunto. “Mas quando certo número de indivíduos tem um interesse comum ou coletivo (...) a ação individual independente (...) ou não terá condições de promover esse interesse comum de forma alguma, ou não será capaz de promovê-lo adequadamente”. Portanto, a opção pela via da ação coordenada em grupo passa a ser cogitada quando existe a crença de que ela poderá aumentar as chances de conseguir os resultados desejados. Agir sozinho seria insuficiente ou ineficiente quando comparado a sua alternativa. Como muitas vezes é ressaltado, a ação conjunta costuma ser a estratégia padrão das potências médias – justamente por lhe faltarem os recursos para alcançar seus interesses sozinhos (BRANDS, 2010, p.4).

A liderança é, no entanto, uma forma específica de ação coletiva. Para que haja liderança, é necessária a existência de legitimidade. Ikenberry (1996, p.396) constata que “legitimidade existe quando a ordem política é baseada no consentimento recíproco. Ela emerge quando os Estados secundários aceitam as regras e normas da ordem política como uma questão de princípio, e não simplesmente porque eles foram forçados”. Nesse sentido, existe legitimidade quando há aceitação. Um mau líder perde seus seguidores e, portanto, deixa de ser líder. Aquele que aspira assumir o papel de liderança deve encontrar formas de atrair os potenciais seguidores. Os meios para tal devem preservar a legitimidade necessária para o exercício da liderança.

Conseguir que os outros o sigam por medo ou chantagem descaracteriza o líder, aproximando-o da imagem de um déspota ou tirano. Desse modo, Jones (2011, p.17) lembra que “o problema da coerção é que ela é um meio ineficiente para a coordenação. A qualidade da ação coletiva é diminuída como consequência disso”. O ressentimento e o medo gerado

pela imposição das vontades dos mais fortes diminuem a probabilidade de os países secundários aceitarem a ordem política. Logo, tais Estados iniciariam um processo de contestação da ordem por meio da estratégia de *balancing*. Nesse sentido, a capacidade de liderar está relacionada à habilidade de conseguir aceitação. Conclui-se que a essência da liderança está nos seguidores (SCHIM, 2010, p.199).

Há dificuldades na ação coletiva mesmo quando há o reconhecimento de um benefício comum (OLSON, 2011). Isso porque os termos de como se dará a cooperação entre os países sempre se ocorre dentro de uma zona de possibilidades que se aproximam mais dos interesses de uma ou de outra parte. Dessa maneira, cada Estado busca alcançar maiores benefícios com menores concessões. Além disso, uma enorme gama de fatores dificulta a ação coletiva - tais como a perda relativa de autonomia, processos decisórios mais complexos, as tensões quanto aos ganhos (absolutos x relativos), o aumento da interdependência. Nesse contexto, Young (1991) argumenta que a liderança cumpre um papel fundamental na tentativa de superar os obstáculos à ação coletiva. O líder coloca-se como intermediador dentro do grupo buscando lidar com todos os entraves da coordenação política. Em síntese, o processo da liderança é fundamental para o sucesso da ação coletiva.

Liderar também implica em custos. De acordo com Jonathan Clarke (1996, p.40), liderança está relacionada com a assimetria – tanto de obrigações quanto de privilégios - e com a disposição para incorrer em sacrifícios de interesses privados em prol dos objetivos coletivos. O papel proeminente do líder faz com que ele assuma uma maior parte dos custos de manutenção do projeto de liderança. Isso nem sempre é fácil, visto que “a maioria das pessoas aceita facilmente viver com os excessos de privilégios, mas normalmente fica menos contente com a desproporção de obrigações e sacrifícios” (CLARKE, 1996, p. 41). Em outras palavras, espera-se que o líder assuma o papel de *paymaster*. A disposição para liderar está, portanto, atrelada à aceitação de tolerar uma parcela desproporcional do fardo da ação coletiva.

Os custos envolvidos reforçam a necessidade de que o projeto de liderança seja de alguma maneira justificável internamente. A dimensão doméstica do processo de liderança nem sempre é considerada nas análises de relações internacionais. Mas como ressalta Charles Mandelbaum (2002, p.68), liderança no plano internacional impõe um tipo de imposto (*tax*) sobre a população nacional que não costuma ser bem recebido. A capacidade de gerar o grau necessário de consenso na sociedade para sustentar a aspiração de liderança está fortemente relacionada com a percepção desta em relação ao propósito almejado. Se os objetivos não

forem considerados prioritários ou mesmo relevantes, a aspiração de liderança pode se esvaziar antes mesmo de tomar forma (DANESE, 2009).

O caso do Brasil mostra a complexidade e as dificuldades da ação coletiva. Como será analisado mais adiante, no capítulo 3, apesar do país ter tomado a decisão de agir em conjunto para cumprir seus objetivos externos, acabou se deparando com diversas dificuldades em sua região e dentro do próprio país. Segundos alguns autores, a resistência em assumir os custos da liderança minou em larga medida a aspiração regional do Brasil. Por sua vez, a indisposição de arcar com os custos pode ser compreendida pelos próprios desafios sociais e econômicos do país. Mas uma ênfase exagerada no papel do Brasil pode obscurecer outros aspectos relevantes. As singularidades dos posicionamentos dos outros países sul-americanos também ajudam a explicar os obstáculos à aspiração do Brasil de se consolidar como potência regional.

### *1.2.3) Propósito*

Se a liderança é uma ação coletiva, é necessário que tenha também uma direção. O segundo elemento constitutivo do processo de liderança é a existência de um propósito. Liderar também significa orquestrar a ação de um grupo em direção a um fim coletivo (IKENBERRY, 1996; NYE, 2011a). É o objetivo que dá unidade à coletividade. Em outras palavras, a ação coletiva só faz sentido quando existe um propósito compartilhado pelas partes que justifique a ação coordenada.

O processo de liderança pode ser iniciado pelo aspirante a líder ou pelos próprios seguidores. No primeiro caso, o líder sustenta a crença de que pode melhorar sua posição de poder no mundo agindo em coalizão. Portanto, tenta ativamente mobilizar outros países em torno de objetivos comuns ou similares. No segundo caso, quando os seguidores iniciam a dinâmica de liderança buscam o auxílio de um país mais forte para conseguir proteção contra uma ameaça externa ou em prol de benefícios econômicos, como investimentos, acesso a mercados ou ajuda externa (DESDRADI, 2010, p.924-925). Assim, as características da ação coletiva são influenciadas por quem a inicia.

Entretanto, isso não implica necessariamente que as preferências do grupo sejam idênticas. Os interesses do líder podem não corresponder àqueles dos seguidores. Nesse caso, a construção da liderança pode representar um processo de convencimento/mudança de preferências (NABERS, 2011), barganha para construir uma posição comum (SCHIM, 2010)

ou criação de incentivos para compensar as perdas de poder dos países mais fracos (PEDERSON, 2002). Vale ressaltar que, por mais que as preferências específicas das partes possam divergir, é necessário que os participantes estejam convencidos de que o projeto de liderança lhes é benéfico.

Mas o que querem as potências regionais? Uma tentativa de síntese é oferecida por Phil Nel (2010). Para o autor, o que motiva esses países a clamar por um papel de maior relevo nas relações internacionais são duas grandes metas: *redistribuição* e *reconhecimento*.

A primeira é uma reivindicação tradicional dos países em desenvolvimento. Os movimentos da Nova Ordem Econômica Internacional e o G-77 na década de 1970 já acusavam a injustiça da distribuição de poder, riqueza e privilégios nas relações internacionais. Essas insatisfações persistiram sendo levantadas nos discursos políticos ao longo das décadas seguintes, mas o que lhes conferiu uma nova relevância atual foi o gradual crescimento relativo do poder das potências não-tradicionais (ACHARYA, 2007). A contestação de tais países emergentes quanto à concentração de poder e riqueza em poucos Estados se manifestava como exigência de maior participação e voz nas instituições internacionais – na forma de posições de diretorias das organizações, maior poder de voto, influência na formulação da agenda ou privilégios como o poder de veto. Em outras palavras, esse propósito está relacionado com ajustes nos regimes internacionais de maneira a assegurar a redistribuição. Em geral, as novas potências veem na solidariedade e na cooperação Sul-Sul uma forma de melhorar o diálogo Norte-Sul (NEL, 2010, p.953).

A segunda meta é a busca por *reconhecimento*. Esse ponto poucas vezes é lembrado nas análises sobre as potências regionais. É uma dimensão comunicativa dialógica entre os países que constitui em larga medida suas interações sociais. Aos países emergentes, a busca por reconhecimento reflete-se pela vontade de receber aceitação como membros plenos da sociedade de Estados, “mas também como agentes com necessidades e interesses distintos que podem ou não coincidir com os presumidos interesses universais dos Estados estabelecidos” (NEL, 2010, p.954). A noção de reconhecimento é dividida em duas dimensões distintas, porém complementares.

Em primeiro lugar, o reconhecimento se expressa pela busca por *respeito*. O desejo de ser aceito como membro pleno da sociedade está vinculado à posse de direitos e deveres perante aos outros. A descaracterização desses países como párias é uma expressão da negação de seu papel como partícipe legítimo do convívio social. Isso, por sinal, assume a forma de desrespeito. Nesse sentido, a vontade de reconhecimento é percebida pela “oposição

veemente à hierarquia inerente a muitas instituições internacionais e ao uso inadequado do poder para perseguir interesses unilaterais ou plurilaterais sob a bandeira do multilateralismo” (NEL, 2010, p.968). A forma de minimizar tais problemas passa necessariamente pela inclusão desses países nos centros decisórios das instituições internacionais. A crescente perda de legitimidade das instituições internacionais é, assim, entendida pelo acesso desigual na formulação das regras.

A segunda dimensão do reconhecimento é a *estima*. Para além do respeito, a estima é a aceitação pelo que se é em seus próprios termos (NEL, 2010, p.969). Representa a apreciação do que é considerado importante em sua autoconcepção em oposição às expectativas impostas pela sociedade. Em outras palavras, a estima simboliza o reconhecimento das diferenças de visão e necessidade do outro como formas legítimas e com seu valor próprio. É o oposto da posição arrogante de prevalência ou superioridade de suas perspectivas sobre as demais.

Aos países em desenvolvimento, perseguir os caminhos que eles próprios traçaram simboliza a valorização de sua identidade. Nesse sentido, a consagração da autoestima culmina no estado de autorealização. A negação da estima representa a humilhação, desvalidando as visões de mundo do outro. Em certo sentido, as novas potências regionais enfrentam os supostos valores e princípios universais. Os Direitos Humanos, as intervenções humanitárias, as noções rígidas de democracia, o modelo do liberalismo econômico e a globalização são contestados como “via única” da modernidade e como padrões universalmente válidos<sup>5</sup>. A busca por estima é a tentativa de acabar com a invisibilidade de suas visões de mundo nas instituições internacionais.

Isso é percebido com clareza nos discursos proferidos pelos formuladores da política externa do governo Lula. Algumas das bandeiras defendidas pelo país expressam a frustração com o *status quo*. As instituições internacionais são acusadas de serem anacrônicas e de não terem mais legitimidade. A própria dinâmica da globalização é contestada como favorecendo os países desenvolvidos (GUIMARÃES, 2005). Essas críticas à ordem política da sociedade internacional são ilustradas por algumas imagens utilizadas pela diplomacia brasileira, como a construção de uma “nova geografia comercial”, a “democratização das relações internacionais”, a “Cooperação Sul-Sul” e a “globalização com uma face humana”. Como será defendido posteriormente nesse estudo, esse arcabouço retórico foi utilizado ao longo do governo Lula como forma de projetar o Brasil como representante dos interesses dos países em desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> Isso é percebido nas falas de Celso Amorim (2010) sobre a necessidade do maior reconhecimento da heterogeneidade de valores e da falácia de uma modernidade “ocidental” única.

#### 1.2.4) Poder

Por último, o terceiro elemento da liderança é o poder. Resta saber qual tipo de poder é necessário para o exercício da liderança. Os meios de poder disponíveis compõem um *continuum* que vai do uso explícito e direto da violência, em um extremo, até formas sutis de persuasão, no outro (NYE, 2011b). Mas os instrumentos de poder são limitados pela exigência de manutenção da legitimidade no processo de liderança. As expressões mais duras do poder estão relacionadas com a imposição da vontade de uma das partes sobre as demais, descaracterizando a liderança (DESDRADI, 2010). Portanto, liderar é influenciar por meio da atração ou aquiescência. Ao líder, estão disponíveis formas de convencimento e sedução, seja por meio da criação de incentivos positivos (acesso a mercado, transferências unilaterais, investimentos etc.), pela inspiração (desenvolvendo uma visão particular de ordem ou justiça) ou pelo exemplo.

No processo de liderança, o poder é exercido nas duas direções. Do líder em relação aos seguidores e destes sobre o líder. O ato de seguir (*followership*) não significa passividade e submissão. Se liderar é agir em conjunto em direção a um objetivo em comum, não fica claro quem define este último. A liderança como um processo social representa a relação complexa entre as duas partes sobre a construção de um projeto coletivo. O poder dos seguidores - ou “constituintes” do processo de liderança - está na capacidade de se opor, resistir ou influenciar as metas e os caminhos a serem percorridos (HERMANN, 1995, p.156).

Nesse sentido, há certo embate de posições entre os participantes quanto aos meios e aos fins. Pode-se teorizar que o líder tenta preservar ao máximo seus interesses fazendo o mínimo de concessões possíveis. De outro lado, os países mais fracos buscam extrair o máximo possível de ganhos em troca de sua adesão ao projeto de liderança, podendo se recusar a seguir, caso estejam insatisfeitos com os objetivos ou com os ganhos (NYE, 2011a). A resultante é consequência da barganha entre as partes. O poder de cada um está implícito nessa interação, podendo ser estimado pelo quanto cada um dos lados tem que se adaptar aos desejos e expectativas do outro.

A partir desta ideia, Schim (2010) avalia a hipótese de que a efetividade da liderança depende da inclusão dos interesses dos seguidores no projeto de liderança. Quando o aspirante a líder persegue uma versão estreita de seu próprio interesse e ignora as vontades do grupo, a coesão coletiva é perdida e “a potência não tem escolha senão seguir sozinha” (JONES, 2011 p. 22). Como demonstrado na seção anterior, a ação coletiva requer algum grau de convergência em relação ao propósito. Portanto, um aspecto fundamental da dinâmica de



liderança é a forma por meio da qual as metas são definidas, aproximando-se mais dos interesses do líder ou dos seguidores.

Seguindo essa mesma linha de pesquisa, Flandes e Wojczewski (2010) realizaram um estudo comparativo da relação de diferentes lideranças regionais com suas respectivas potências secundárias. Os casos de Brasil-Venezuela, África do Sul-Nigéria e Índia-Paquistão são investigados a fim de demonstrar os tipos de interação possíveis entre os países que desejam assumir o papel de liderança regional e países vizinhos relevantes. Dentre os critérios, destacam-se: i) os padrões dominantes de relação (cooperativa ou competitiva); ii) as estratégias de inserção internacional (inserção nos mercados globais ou preservação dos espaços de autonomia política); iii) a persistência de rixas históricas ; iv) e as noções de identidade - fazendo com que as relações entre as potências regionais e as potências regionais secundárias variem amplamente. Segundo os autores, esses aspectos são fundamentais para a construção das dinâmicas regionais e para a efetividade da liderança. São critérios que nos ajudam a discernir a região como oportunidade ou limite para a potência regional.

As dinâmicas de liderança assumem formas específicas quando aplicadas às potências regionais. O poder não existe no vácuo. Portanto, as dinâmicas regionais não podem ser pensadas fora do contexto das relações globais de poder. Segundo Hurrell (2011, p.15):

Regionalism is best viewed as an unstable and indeterminate process of multiple and competing logics with no overriding teleology or single-end point, and dynamic regions are inherently unstable with little possibility of freezing the status quo – either in terms of their internal character or their borders.

O dinamismo das relações regionais dificulta o congelamento do poder. Diferentemente das superpotências, as potências regionais convivem com países tão fortes quanto ou mais fortes do que elas no sistema internacional (PEDERSON, 2002). O fato de as regiões não serem subsistemas fechados permite que os países que estão na esfera de influência do candidato a líder se relacionem com Estados fora da região.

A simples existência de alternativas torna as dinâmicas mais complexas. Os Estados insatisfeitos podem formar alianças extra-regionais para balancear o poder na região ou buscar opções externas para aumentar seu poder de barganha nas negociações com a potência regional. As insatisfações podem ter várias origens, seja de suspeitas históricas, vontade de potência, desejo de autonomia, descontentamento com os ganhos relativos na integração regional ou por considerar a ordem injusta. Por vezes, pode ser a simples expressão do nacionalismo.

A dimensão das insatisfações e rivalidades regionais é um dos fatores cruciais na distinção da região como potencialidade ou como limite para a potência regional. A capacidade de o líder acomodar ou incorporar as ambições dos seguidores no projeto coletivo está relacionada com a efetividade da liderança. Entretanto, quanto maiores forem as concessões e os custos necessários, menor a disposição para liderar (DANESE, 2009). Isso reforça a ideia da liderança como uma disputa de posições. Evidentemente, a proximidade das identidades e preferências dos países da região facilita a ação coletiva (OLSON, 2011).

As relações de poder na América do Sul também ajudam a compreender o perfil do Brasil como potência regional. Como será argumentado mais adiante neste estudo, no terceiro capítulo deste estudo, a dificuldade de o país acomodar e mobilizar os países sul-americanos em torno de seu projeto regional pode ser explicado por dois aspectos específicos da região. Em primeiro lugar, a profunda divisão política existente na região que dificulta a construção de um projeto de liderança abrangente que tenha validade para todos. Em segundo lugar, a existência de alternativas de liderança tanto dentro quanto fora da região que se apresenta como um obstáculo adicional à consolidação da América do Sul como área de influência do Brasil.

### **1.3) HEGEMONIA E POTÊNCIAS REGIONAIS**

Hegemonia é uma expressão polissêmica. O significado do termo varia de acordo com a tradição de pensamento. Em geral, na essência do conceito estão as ideias de *dominação* e de *assimetria* de poder. Porém, a falta de qualificação sobre seus aspectos pode obscurecer seu sentido.

Esta seção é dividida em três partes. Na primeira é feito um breve balanço das abordagens tradicionais sobre hegemonia nas relações internacionais. A partir delas, novas abordagens foram criadas a fim de estudar as potências regionais. Na segunda seção é apresentada a ideia de Hegemonia Cooperativa. Esse conceito oferece instrumentos úteis para o estudo das relações das potências regionais com seus vizinhos. Por fim, na terceira seção é apresentada a ideia de Hegemonia Consensual. Esse conceito pode ser pensado em complementariedade com o anterior, a partir da aplicação de ênfases diferentes. Os dois conceitos centrais apresentados aqui são teorizações sobre as estratégias disponíveis às potências regionais na construção de uma ordem regional. Nesse sentido, contribuem para

fundamentar a reflexão sobre o comportamento desses países em suas próprias regiões ou a partir delas.

### *1.3.1) Abordagens Tradicionais: materialistas e idealistas*

A noção de hegemonia não é nova nem exclusiva ao estudo das relações internacionais (BURGES, 2008). A expressão é encontrada amplamente nas diferentes ciências sociais. Pode referir-se a Estados, classes, ideias, sistemas políticos ou econômicos. Na disciplina de Relações Internacionais, seu sentido raramente é apresentado explicitamente. Recentemente, a expressão tem recebido uma nova função ao ser instrumentalizada para auxiliar na compreensão das dinâmicas das potências regionais com seus vizinhos. Não obstante, essas novas formulações se respaldam em abordagens tradicionais sobre grandes potências.

As abordagens tradicionais sobre hegemonia em relações internacionais podem ser separadas em duas vertentes: materialistas e idealistas. No caso da primeira, ela é caracterizada por uma ênfase nos recursos e capacidades dos Estados. Nesta visão, hegemonia representa essencialmente uma “preponderância de recursos materiais” de um país sobre os demais, conforme definição de Keohane (1984). A Teoria da Estabilidade Hegemônica se inclui nessa categoria (GILPIN, 1981). Em termos simples, esta teoria sugere que a predominância de um Estado no sistema internacional resulta em relações mais cooperativas entre os países (SNIDAL, 1995). Em oposição, a ausência de hegemonia é associada à instabilidade e à desordem (LEMKE, 2011). Haveria, portanto, uma correlação direta entre a concentração de poder e a manutenção da ordem.

Em contraposição às perspectivas materialistas, um segundo conjunto de interpretações enfatiza o papel das ideias na criação de uma ordem hegemônica. Em geral, essas abordagens se inspiraram no pensamento de Antonio Gramsci<sup>6</sup> (BURGES, 2008; DESDRADI, 2010; NABERS, 2011). Para o filósofo italiano, a hegemonia era compreendida como uma ordem discursiva instaurada pelas elites a fim de perpetuar seus interesses e gerar aquiescência das classes dominadas. Esse conceito visava explicar a manutenção e a durabilidade do sistema capitalista.

O pensamento do autor tinha duas bases fundamentais. Em primeiro lugar, apoiava-se na ideia da *acomodação* dos subordinados. Isso era feito por meio do sacrifício marginal dos

---

<sup>6</sup> A classificação de perspectiva idealista sobre hegemonia não visa sugerir que essas visões ignoram as bases materiais de poder. Há nas duas perspectivas autores que ressaltam a importância das dimensões materiais e ideacionais. Nesse sentido, o intuito das categorizações feitas é distinguir a ênfase atribuída em cada abordagem.

interesses das elites para permitir benefícios mínimos aos mais fracos. Em complemento a este ponto, o segundo fundamento é a noção de *harmonia de interesses*. Os interesses particulares dos mais poderosos ganhavam contornos universais, de forma a difundir a crença de que o avanço de suas preferências resultaria em ganhos para todos. Em uma forma reduzida, a hegemonia no sentido gramsciano é uma mistura de coerção e consentimento que ambiciona perpetuar a supremacia da ordem vigente<sup>7</sup>.

A partir dessas perspectivas tradicionais, outras abordagens buscaram adaptá-las para se tornarem aplicáveis às potências regionais. Em seguida serão apresentados os conceitos de Hegemonia Cooperativa (Pederson, 2002) e de Hegemonia Consensual (Burges, 2008). Os dois conceitos aparecem como tipos de estratégias disponíveis às potências regionais em suas relações com suas vizinhanças.

### 1.3.2) *Hegemonia Cooperativa*

Inspirado pelas perspectivas materialistas sobre hegemonia no sistema internacional, Thomas Pederson (2002) desenvolveu o conceito de Hegemonia Cooperativa para explicar o ressurgimento do regionalismo no pós Guerra Fria. Segundo o autor, a abordagem convencional tinha dificuldade para fornecer uma explicação convincente sobre esse fenômeno. As potências regionais são condicionadas por aspectos particulares imprevistos na formulação original da teoria<sup>8</sup>. Ao estarem suscetíveis a constrangimentos à sua autonomia de ação no mundo, esses países buscam maneiras de melhorar sua posição de poder relativo nas relações internacionais. A posição singular desses países faz com que se comportem de modo peculiar, contrariando as previsões das teorias tradicionais.

O regionalismo é, na argumentação do autor, a expressão dos interesses e estratégias do “país mais poderoso da região” (ou potência regional, na terminologia aqui adotada). A tentativa de valer-se de seu horizonte regional como complemento em sua inserção internacional faz com que o país mais poderoso busque construir um projeto atraente aos

---

<sup>7</sup> Na definição de Cox (*Apud* BURGES, 2008, p.70), “*the dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of the leading state or states and leading social classes but at the same time offer some measure of prospect of satisfaction to the less powerful*”.

<sup>8</sup> Segundo o autor, “*the traditional theory of hegemonic stability of course portrays hegemons as powerful states, which impose their will largely by unilateral means and without establishing strong institutions. But what about moderately powerful states lacking in superior resources or facing constraints on their unilateral freedom of action?*” (PEDERSON, 2002, p.681). Pode-se argumentar, entretanto, que as potências regionais não são, *stricto sensu*, hegemônicas. Na formulação original, hegemonia foi concebida em termos absolutos no sistema internacional. Uma “hegemonia regional” não seria, nesta definição, realmente uma hegemonia.

vizinhos. A coerção seria um péssimo instrumento para fomentar a coordenação política. Dessa forma, o regionalismo assume feições de liderança, satisfazendo em algum nível os interesses de todas as partes envolvidas. A Hegemonia Cooperativa é, portanto, uma estratégia de construção de “um tipo de ordem regional” (PEDERSON, 2002, p.683).

Na visão do autor, há dois tipos ideais de estratégia (Ver *Quadro 3*). De um lado, há a hegemonia unilateral definida como a ação independente da potência regional – sem considerar as vontades dos outros. O *hegemon* impõe suas noções de ordem à região valendo-se de sua posição privilegiada de poder. Do outro lado, tem-se a hegemonia cooperativa como uma associação coordenada da potência regional com seus vizinhos a fim de erigir uma ordem conjunta. Uma avaliação comparativa entre as duas estratégias de hegemonia permite tornar mais claras as vantagens e desvantagens de cada.

*Quadro 3 – Hegemonia Unilateral x Hegemonia Cooperativa*

<b>Tipo de Hegemonia</b>	<b>Vantagens</b>	<b>Desvantagens</b>
Hegemonia Unilateral	- Liberdade de ação - Influência direta e imediata.	- Estimula o balanceamento ( <i>balancing</i> ) - Envolve um alto nível de <i>free-riding</i>
Hegemonia Cooperativa	- Regras estáveis e legítimas - Previsibilidade - Agrega poder - Previne um grau elevado de <i>free-riding</i>	- Compartilha poder - Pagamentos laterais custosos - Exige um comprometimento de longo prazo

Fonte: Pederson (2002, p.687)

A hegemonia unilateral tem duas vantagens sobre a hegemonia cooperativa: em primeiro lugar, a liberdade de ação do *hegemon* é preservada. A potência regional tem sua autonomia mantida para decidir sobre sua inserção internacional sem constrangimentos dos países da região. A segunda vantagem dessa estratégia é a simplificação do processo decisório. O *hegemon* age sem ter que levar em consideração as visões dos outros, pautando-se apenas por seus próprios interesses. Isso lhe confere maior agilidade e flexibilidade estratégica em suas ações externas, tendo como obstáculos apenas suas próprias resistências domésticas.

No entanto, a hegemonia unilateral também possui desvantagens. Em primeiro lugar, ao agir sem considerar as preferências e vontades dos outros países, o comportamento do

*hegemon* estimula o balanceamento (*balancing*<sup>9</sup>). A incerteza de que seus interesses serão preservados faz com que os outros Estados da região tentem conter a ação irrestrita da potência regional. Consequentemente, este deverá lidar com o fardo da resistência imposta pela vizinhança aos seus projetos. Em segundo lugar, a estratégia unilateral envolve um elevado grau de *free-riding*. Os custos de garantir a estabilidade regional, criar instituições, impor as regras ou de avançar a integração regional são todos deixados ao *hegemon*. A ausência de parcerias e cooperação aumenta o fardo sobre a potência regional.

A hegemonia cooperativa possui cinco vantagens em relação à hegemonia unilateral:

- i) Essa estratégia se beneficia do fato de estar fundamentada em regras legítimas e estáveis. A construção conjunta das instituições regionais lhe confere um elevado grau de aceitação e, em adição, cria condições para que sejam duradouras;
- ii) O maior grau de previsibilidade gerada por essa estratégia também é entendida como uma vantagem. A disposição para contestar a ordem é diminuída pelo caráter cooperativo da ordem. Presume-se que o nível de insatisfação seja menor, facilitando o gerenciamento e manutenção do projeto regional;
- iii) A terceira vantagem é a agregação de poder. A ação coletiva dos países da região amplifica sua capacidade de influência no sistema internacional ao somar seus recursos e prestígio;
- iv) A quarta vantagem é a capacidade de influenciar indiretamente os demais países. O *hegemon*, ao fazer modificações nas instituições ou no projeto de ordem regional, consegue exercer poder sobre os outros Estados sem ter que confrontá-los diretamente;
- v) Por fim, a última vantagem dessa estratégia é a prevenção de um grau elevado de *free-riding*. Em oposição à hegemonia unilateral, aqui os fardos tendem a ser mais compartilhados. O gerenciamento do projeto regional requer a participação ativa dos membros, e as responsabilidades são divididas – ainda que assimetricamente – entre os participantes.

São três as desvantagens da hegemonia cooperativa. A primeira delas é a necessidade de compartilhar poder. A potência regional necessariamente cede parte de sua soberania ao

---

<sup>9</sup> O *balancing* é uma estratégia que se fundamenta na formação de alianças entre os países mais fracos para tentar equiparar o poder da potência hegemônica.

aceitar a validade das instituições criadas conjuntamente e ao limitar suas opções externas pela necessidade de coordenar suas ações com os vizinhos. Os custos de comprometer parte de sua margem de manobra tendem a ser aceitos quando as expectativas de ganhos da construção da hegemonia os superam.

A segunda desvantagem é a dos custos dos pagamentos laterais. Para avançar o projeto regional, o *hegemon* tem muitas vezes que oferecer compensações às perdas relativas de poder dos outros países. A extensão desse fardo está relacionada tanto com as capacidades da potência quanto com a quantidade de exigências dos outros Estados. Uma pressão excessiva sobre os recursos do *hegemon* ou a indisposição de oferecer incentivos suficientes para gerar aceitação pode tornar o projeto regional inviável.

Por último, a terceira desvantagem é a exigência de um comprometimento durável. A hegemonia cooperativa é uma estratégia de longo prazo que requer certo grau de consenso quanto aos caminhos e as metas a serem perseguidas. O aumento da interdependência entre os países torna custosa a reversão do projeto regional. As instituições regionais são desenhadas *pari-passu* à construção da confiança e pelo gerenciamento das expectativas mútuas. A incerteza e o receio podem definhando o projeto regional. Isso torna necessária a manutenção de um bom relacionamento entre os membros.

Os ganhos da hegemonia cooperativa podem ser esquematizados em quatro categorias:

- i) Os ganhos de *escala* referem-se à agregação de poder resultante da ação coletiva. Agir em coalizão aumentaria a capacidade de influenciar as relações internacionais;
- ii) Os ganhos de *estabilidade* estão relacionados à mitigação das suspeitas mútuas existentes entre os países da região, especialmente o medo dos países mais fracos em relação ao país mais poderoso;
- iii) Os ganhos de *inclusão* estão relacionados ao acesso a recursos escassos/estratégicos da região;
- iv) Por fim, os ganhos de *difusão* estão relacionados à possibilidade de espalhar suas ideias de ordem pela região. Nesse sentido, as ideias podem ser formalizadas nas instituições e podem servir para fixar normas para regular as interações dentro da região.

O autor divide essa estratégia em dois tipos: *ofensiva* e *defensiva*. O primeiro enfatiza as vantagens de escala, inclusão e difusão. Essa vertente tem como foco o avanço dos interesses da potência regional, seja expandindo sua base de poder ou consolidando a região como área de influência. Em oposição, no segundo tipo, a ênfase dada é na construção da estabilidade regional. O propósito deixa de ser a busca por melhorar a posição relativa de poder da potência regional e passa a ser mitigar as suspeitas mútuas envolvendo os países da

região. A construção da credibilidade e a tentativa de firmar normas que regulem as interações entre os Estados da região cumpre um papel central.

O quadro conceitual desenvolvido por Pederson (2002) e a comparação das estratégias de hegemonia unilateral e hegemonia cooperativa são instrumentos valiosos para compreender o comportamento das potências regionais em suas regiões. Apesar de fazer alguma referência ao papel das ideias, é patente a influência do racionalismo e do materialismo no modelo criado por Pederson. A importância das ideias na construção da ordem hegemônica é sobretudo recuperada e aplicada às potências regionais com o conceito de Hegemonia Consensual.

### *1.3.3) Hegemonia Consensual*

A perspectiva idealista sobre hegemonia é retomada no estudo das potências regionais na proposta oferecida por Sean Burges. O autor desenvolveu o conceito de Hegemonia Consensual, definida como “*an oblique application of pressure or the advance creation of conditions that would make a future policy appear a self-interested move by other countries*” (BURGES, 2008, p.66). Nesse sentido, os Estados são capazes de difundir ideias e princípios para outros países de forma a modificar suas noções de identidade e interesse. Conseqüentemente, afetam o comportamento externo desses países. Ao longo do tempo, tais ideias são institucionalizadas e passam a definir quais são os padrões de conduta aceitáveis. Instauram normas e regras que regulam as interações entre os países e definem as agendas e os pontos de discussão. Em conjunto, esses processos estabelecem as condições para que os países seguidores ajam de acordo com as noções de ordem da potência hegemônica, mas acreditem estar sendo guiados por suas próprias determinações.

Burges utiliza duas ideias centrais do pensamento de Gramsci. Em primeiro lugar, utiliza a noção da *hegemonia como ordem*, indo além de uma perspectiva fundamentalmente fixada na capacidade de dominação coercitiva do *hegemon*. A hegemonia deixa de ser simplesmente um tipo de configuração de poder marcado pela profunda concentração de poder de um ator, passando a ser enxergada como uma estrutura ampla de significados e valores que ordenam as relações sociais – ou, colocado de forma simples, um tipo de governança. Manifesta-se por uma mistura complexa de coerção e consentimento, relacionando as bases materiais de poder com estruturas ideológicas. A dominação, nesse



sentido, permanece. Entretanto, sob formas menos explícitas e perceptíveis (DESDRADI, 2010).

A segunda noção gramsciana utilizada pelo autor é a ideia da *legitimidade oriunda da convergência dos interesses*. A força e efetividade da hegemonia consensual derivam da sua capacidade de gerar consentimento entre os países mais fracos. A legitimidade da ordem hegemônica está no convencimento da convergência da identidade e interesses dos países da região e na sugestão de que ela é, na verdade, uma construção coletiva (NABERS, 2011). O processo de interiorização dos valores da potência pelos demais países reforça essa impressão de autoconstituição das instituições. Em sua última forma, a construção da hegemonia consensual estimula a participação ativa dos países mais fracos no avanço e reprodução da ordem<sup>10</sup>.

Esse processo de incentivar o engajamento ativo e voluntário dos demais está relacionado com a ideia de liderança. Burges (2008, p.74) ressalta que a capacidade de o país dominante avançar os interesses dos Estados participantes é uma condição para a efetividade da construção da ordem. Em outras palavras, a hegemonia consensual só é sustentável na medida em que consiga garantir sua legitimidade diante dos participantes. Assim, se a ordem se torna contraprodutiva, ela se depara com resistência e oposição. Neste ponto, as distinções entre hegemonia e liderança começam a ficar borradas. Muitas vezes os termos são usados como expressões intercambiáveis.

As ênfases diferentes das hegemonias cooperativa e consensual permitem que sejam pensadas em simbiose. Ambos os conceitos oferecem ferramentas teóricas das estratégias disponíveis para as potências regionais em suas relações com os vizinhos. A observação de quais foram os caminhos escolhidos pelas potências permite inferir aspectos sobre qual o perfil internacional desses Estados.

#### 1.3.4) Conclusões Parciais

O estudo das potências regionais tem avançado suas bases teóricas. A criação de modelos de análise que permitem a classificação e a comparação das potências regionais ajuda a dar maior clareza sobre as circunstâncias e aspectos dessa categoria – como é feito por

---

<sup>10</sup> Na descrição de Burges (2008, p.73-74), “While in the initial stages of this process the would-be consensual hegemon may be required to do the majority of the innovating, in later stages it is possible that other actors, having internalized and embraced the priorities and aspirations in question, may autonomously work to advance and entrench the nascent hegemonic order. Emphasis is on inclusive approaches to leadership, encouraging active participation and contribution from nominally subordinate participants”.

Detlef Nolte (2010). Em adição, o desenvolvimento de conceitos que teorizam os dilemas e caminhos estratégicos particulares das potências regionais permite refletir sobre o comportamento desses países com seus vizinhos – como no caso da noção de Hegemonia Cooperativa (PEDERSON, 2002) e Hegemonia Consensual (BURGES, 2008). Em conjunto, a aplicação de tais estruturas teórico-conceituais resulta num quadro interpretativo amplo capaz de abranger os aspectos mais gerais e as singularidades de uma potência regional.

Hegemonia, na origem da palavra, significa nada mais do que liderança (GRAU, 2011). Entretanto, o termo ganhou vários significados na academia ao ser apropriado de forma particular por diversas áreas de conhecimento. Nas Relações Internacionais, a Teoria da Estabilidade Hegemônica e outras perspectivas teóricas que se originaram no pensamento gramsciano costumam relacionar o termo com alguma noção de dominação – seja material ou ideológica. Entretanto, quando aplicado às potências regionais, a expressão recupera seu sentido de liderança (BURGES, 2008). A condição de ter outros países tão fortes quanto ou mais fortes que eles faz com que as potências regionais busquem ampliar seu poder por meio da associação com outros Estados. Isso os leva a querer atrair e mobilizar os Estados de seu entorno regional em volta de um projeto comum.

Portanto, para os fins desse trabalho, considera-se que as noções de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual representam estratégias de liderança das potências regionais em suas vizinhanças. A ausência do uso da força e a necessidade de manter certo grau de legitimidade diante dos seguidores aproxima os dois conceitos quando aplicados às potências regionais. Assim, a discussão apresentada anteriormente sobre a essência da liderança se aplica integralmente aos dois conceitos. As relações das potências regionais com suas vizinhanças envolvem os desafios de articular uma ação coletiva, as dificuldades de traçar propósitos comuns que respaldem a cooperação e as barganhas internas entre o líder e os seguidores. Tendo como referências o modelo de Detlef Nolte e os conceitos de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual será analisado nos capítulos seguintes o caso do Brasil como potência regional sul-americana.

## 2) CAPÍTULO 2 – Vontade de Potência

O presente capítulo tem como objetivo verificar se o Brasil se adéqua aos parâmetros conceituais para ser considerado uma potência regional durante o governo Lula. Para tanto, tem-se como base os critérios analíticos elaborados por Detlef Nolte (2010) que foram apresentados no capítulo anterior.

A análise é apresentada em duas seções diferentes. Na primeira, são apresentados os requisitos básicos para identificar uma potência regional. Nessa parte, é avaliado se o Brasil: i) desenvolveu uma autoconcepção de liderança regional; ii) apresentou uma superioridade de recursos em sua região; iii) foi capaz de exercer influência em sua região. A segunda seção avalia se o Brasil atende aos tipos de comportamento ou características esperados de uma potência regional. Novamente o país é escrutinado segundo os critérios elencados pelo modelo. Os seguintes elementos são objetivo de verificação: a) o grau de interconectividade do país com a região; b) a participação do Brasil na construção da região; c) a responsabilidade do país na definição da agenda de segurança regional; d) a sua contribuição para a construção de uma identidade internacional comum; e) a participação ativa na governança regional; f) a atuação no fornecendo bens públicos regionais; g) o recebimento de reconhecimento como potência regional; h) a atuação como representante dos interesses da região nos fóruns multilaterais. Ao final, é apresentado um balanço da adequação do Brasil em relação aos critérios supracitados.

As duas seções são complementares e se somam para fornecer uma ampla avaliação do Brasil como potência regional na América do Sul. Os resultados encontrados servirão de fundamento para as reflexões do capítulo seguinte, no qual a política externa do governo Lula e as singularidades da América do Sul são escrutinadas sob a perspectiva dos conceitos de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual e do exercício da liderança.

### 2.1) REQUISITOS

#### 2.1.1) *Autoconcepção de liderança*

A autoconcepção como líder regional foi perceptível na retórica dos formuladores da política exterior brasileira e na ação da diplomacia do governo Lula. Entretanto, esse ponto se torna complexo por conta da descentralização da formulação da política externa brasileira no período. O processo decisório teria sido fragmentado e atores que não costumavam influenciar

os rumos da diplomacia passaram a ter maior relevância durante o governo Lula. Paulo Roberto de Almeida (2005, p. 96) identifica quais seriam as “vozes autorizadas” - “isto é, os produtores originais de posições e discursos para a diplomacia em questão” - do governo. Em ordem de importância: i) o presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva; ii) seguido do Ministro das Relações Exteriores, Celso Luis Nunes Amorim; iii) o Secretário-Geral das Relações Exteriores, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães; iv) e o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência, Marco Aurélio Garcia.

Como lembra o autor, os dois últimos possuíam tradicionalmente um papel secundário na formulação política das ações diplomáticas. Porém, participaram de forma mais direta ao longo do governo Lula. O primeiro atuou como uma espécie de “ideólogo” da política externa. O segundo assumiu um papel relevante na definição e até mesmo na execução de determinadas linhas da política externa do governo – especialmente nos assuntos relacionados à América do Sul. Os diversos cérebros da diplomacia brasileira permitiram que ideias contraditórias coexistissem dentro do próprio Itamaraty (ALMEIDA, 2010). É, portanto, razoável imaginar que possa haver divergências internas quanto ao papel do país na América do Sul e no mundo, e, dessa forma, na noção de liderança a ser implantada pela diplomacia brasileira.

No entanto, a coexistência de diversos pensadores da política externa do governo Lula não anulou a existência de algumas linhas de coerência estratégica. Os posicionamentos públicos dos formuladores políticos e do próprio presidente sugerem uma sintonia entre as noções de liderança e o papel do Brasil na América do Sul. Ainda no primeiro ano do governo Lula, o diplomata Luiz A. P Souto Maior (2003, p.28) indicou o que seria uma mudança no discurso do ministro Celso Amorim em dois momentos, antes e depois de ser empossado:

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. Agora, o que transparece em manifestações públicas de nossas autoridades é que o Brasil se considera um líder natural na região, embora tal liderança não tenha qualquer sentido autoritário, exercendo-se “mais por inspiração do que por comando”, para manter a formulação do Ministro Celso Amorim.

De forma semelhante, o próprio presidente Lula sinalizou crer em uma liderança brasileira natural e até mesmo desejável na região. Ainda no primeiro mês de mandato, o recém-empossado presidente fez o seguinte discurso:

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 (BRASIL, MRE, 2003).

O conteúdo do discurso do presidente faz referência a diversos aspectos que se reproduziram nos quadros conceituais da política exterior brasileira durante seus dois mandatos (2003/2006 – 2007/2010). É possível identificar algumas características da noção de liderança descrita pelo discurso citado. O primeiro traço distinto enfatiza o caráter natural e imputável da liderança brasileira na América do Sul. Como destaca Lula, os países sul-americanos estariam “quase que a exigir” que o Brasil lidere a região. Nesse sentido, as próprias proporções do país fariam com que assumisse necessariamente uma posição de destaque na política sul-americana (GARCIA, 2008). Há também a ideia de que os vizinhos compreendem o Brasil como parte central do desenvolvimento da região, e esperam dele uma postura de liderança nesse processo. Em outras palavras, o posicionamento e o papel regional do Brasil seria reconhecidamente distinto dos demais, recaindo sobre o país expectativas que estejam de acordo com suas grandezas.

A segunda característica destacada é a solidariedade do Brasil com seus vizinhos. A superioridade do país nas mais diversas dimensões imputaria a ele uma responsabilidade diferenciada com a região (SIMÕES, 2012). Isso se expressa de duas formas. Em primeiro lugar, a grande desigualdade entre os países, a falta de infraestrutura, o subdesenvolvimento, o narcotráfico, o desmatamento, poluição e tantos outros desafios da região são contrapostos à assimetria de recursos e meios para lidar com tais problemas. A melhor condição relativa brasileira o colocaria em uma posição de *paymaster*, tornando-se responsável pelo pagamento de uma maior proporção dos custos dos bens públicos que os outros, visando diminuir as assimetrias regionais. Em segundo lugar, o país deveria adotar uma postura de *não-indiferença* diante de seus vizinhos (AMORIM, 2011). O reconhecimento dessa disparidade

na América do Sul resultaria na necessidade de compreender os desafios enfrentados pelos vizinhos e responder com maior tolerância suas decisões políticas.

A terceira característica identificada é a da liderança não-hegemônica. Esse ponto é ressaltado diversas vezes por Samuel Pinheiro Guimarães (2005) em sua obra, sugerindo que o Brasil deveria criar “um pólo de poder não hegemônico na América do Sul”, em conjunto com a Argentina. Tal característica pode ser interpretada principalmente de duas formas. Por um lado, o caráter não-hegemônico pode referir-se aos meios utilizados no exercício da liderança. Este entendimento remete à ideia dos instrumentos de poder, que podem variar ao longo de um *continuum* que passaria pela ameaça do uso da força, coerção, sanções econômicas, até o convencimento, definição de agendas e possibilitariam influenciar as preferências iniciais dos outros países. Nesse sentido, quanto menos instrumentos de força forem utilizados e mais se buscar resultados por meio da persuasão e atração, menos hegemônica será essa liderança.

Por outro lado, pode-se também interpretar a ideia de liderança não-hegemônica como uma liderança inclusiva, ou seja, que permite a participação de outros países na formulação das regras e normas, assim como na definição de diretrizes a serem seguidas. Segundo essa concepção, a condução da região seria feita a partir da parceria entre os países sul-americanos, no qual cada um - mantendo sua autonomia e soberania - negociaria com os outros a fim de chegar a uma ação conjunta consensual. Assim, como ressalta o presidente, a liderança brasileira não transformaria os outros em subservientes.

Por fim, a última característica presente no discurso de Lula refere-se às bases de interesses comuns que fundamentam a liderança brasileira (GARCIA, 2008). O primeiro objetivo ou interesse comum listado é o da integração da América do Sul. Aqui se insere as iniciativas de abertura comercial, investimentos em infraestrutura, maior coordenação política, diminuição das restrições e discriminações aos bens produzidos nos países vizinhos. O aprofundamento da integração está relacionado à superação das assimetrias regionais, portanto, favoreceria os interesses dos países menores que carecem de investimento e não possuem grande capacidade competitiva. O segundo objetivo referido é o do desenvolvimento. Este aspecto agrega todos os países da região sob um mesmo propósito geral: a superação do subdesenvolvimento. Apesar dos desafios da superação da desigualdade social, os gargalos econômicos, a violência urbana e o narcotráfico serem aspectos extremamente negativos da realidade contemporânea brasileira e serem utilizados como

argumentos para questionar sua capacidade e legitimidade de liderar a região, também são a principal base de identificação do Brasil com seus vizinhos.

A autoconcepção do papel de líder regional durante o governo Lula contrasta com as posições defendidas pelo governo anterior. Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a política exterior brasileira esboçava uma preferência por um perfil menos engajado - reconhecendo a escassez de recursos e de capacidades do país em termos financeiros, políticos e militares - assumindo que a influência brasileira na região se daria de acordo com a evolução do poder e relevância do país. A orientação, mesmo que voltada para os países centrais do sistema internacional, atribuía uma importância elevada à região, porém mais instrumental. Isso é percebido com clareza pela lógica do regionalismo aberto com ênfase no avanço da agenda comercial. Para o governo de FHC, “o eventual papel do Brasil como líder era visto como consequência da gradual proeminência econômica do país” (VIGEVANI; CEPALUNI. 2007, p.301). Por outro lado, os formuladores de política externa do governo Lula “acreditam que o papel de liderança pode ser alcançado por meio de uma ação diplomática mais ativa e dinâmica, assim como da continuidade da defesa de temas ‘universais’”.

A afirmação explícita do desejo de liderar a América do Sul gerou críticas domesticamente. Alguns diplomatas consideravam que a retórica de liderança utilizada pelo presidente Lula gerava tensões desnecessárias com os países vizinhos e não atendia qualquer objetivo direto do país. Em artigo escrito para o Estado de São Paulo, em 2005, um ano após ter deixado o cargo de representação na embaixada em Washington, Rubens Barbosa fez duras críticas às declarações do presidente, afirmando que essa liderança autoproclamada nunca foi tão contestada, e que não se podia seguir com “sonhos irrealistas de liderança e de hegemonia, desmentidos a cada momento pelos fatos (...)”, concluindo: “liderança não se proclama, se exerce”. (BARBOSA, 2005).

Posteriormente, houve uma retração da retórica oficial da política exterior de Lula. Em entrevista para o New York Times, o presidente chegou a afirmar que a América Latina “não está buscando um líder e não precisa de um líder” (BARRIONUEVO, 2007). Não obstante, o ativismo regional continuou como um dos traços mais distintos da política exterior do período (VAZ, 2003).

### 2.1.2) Recursos

Sob a ótica dos recursos e dimensões de poder, o Brasil se destacou regionalmente graças às suas proporções. O país tem dimensões continentais sendo o quinto maior em território e população do mundo com 8,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão e quase 200 milhões de habitantes. Em termos econômicos, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o país sozinho correspondeu a quase 60% da produção total da região em 2010. Esse fato fica claramente ilustrado ao observarmos que a Argentina, a segunda maior economia da região, representou apenas cerca de 1/6 do PIB do Brasil no ano referente. Em termos energéticos, entre 2000 e 2010, a produção de petróleo no Brasil cresceu 60% e o país passou da 18ª posição para a 13ª posição no ranking mundial de maiores produtores. O país produz cerca de 10 bilhões de metros cúbicos de gás natural, sendo o quarto maior produtor da região, e extrai mais de 2 milhões de barris de petróleo por dia, atrás somente da Venezuela (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010). Tais circunstâncias tornam o país essencial em qualquer análise econômica da América do Sul.

Em termos militares, o Brasil também tem um papel de relevância maior na região, apesar de ter sua importância relativizada quando colocada em perspectiva. Em 2010, as forças armadas do país eram compostas por cerca de 330 mil soldados, quase três vezes mais do que as forças armadas da Venezuela (115 mil). Segundo dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), o Brasil teve os maiores gastos militares na América do Sul em 2010. As despesas militares do país totalizaram 28 bilhões de dólares, o que representou 51% do total da região, seguido pela Colômbia, Chile e Argentina, com a importância de 17%, 11% e 6%, respectivamente. Os dados refletem claramente as diferenças territoriais e econômicas entre os países. Isso sugere que o Brasil encontra-se em uma posição mais favorável que seus vizinhos para lidar com os problemas de segurança na região.

Samuel Pinheiro Guimarães (2005, p.341-342) oferece a seguinte síntese sobre as dimensões, qualidades e potencialidades do Brasil:

O território brasileiro não é atingido por desastres naturais nem por climas extremos e nele se encontram os maiores estoques de biodiversidade e de água potável no mundo, terras aráveis capazes de produzir alimentos em quantidade suficiente para alimentar 400 milhões de pessoas, jazidas minerais variadas, de grande potencial e qualidade. A população brasileira, utilizando uma só língua e sem abrigar conflitos étnicos e religiosos, cresce mais de 1% ao ano e deverá ultrapassar 200 milhões até 2020, o que permite articular um mercado de dimensão continental, menos vulnerável a choques externos, capaz de abrigar quase todas as atividades produtivas, qualquer que seja sua escala mínima. (...) a situação geográfica – com 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres com dez países, de tamanho médio ou pequeno, nenhum deles com território ou população superiores a 20% do Brasil, com exceção



da Colômbia, sem a ocorrência de fronteiras disputadas e com 8 mil quilômetros de litoral em frente à África Ocidental.

Várias dessas características contrastam amplamente com as de outras potências regionais. Apesar de também serem dotados de enormes territórios, Índia e China sofrem de uma escassez relativa de recursos naturais devido às populações superiores a um bilhão de pessoas nos dois países. Tampouco gozam de relações relativamente estáveis com seus vizinhos. As rivalidades entre Índia-Paquistão e China-Japão fazem com que considerações de segurança estejam sempre entre suas preocupações, e suas relações regionais sejam carregadas de tensões políticas. O contraste também se expressa também no fato do Brasil ser o único dos BRICs que não possui a bomba atômica. Simultaneamente, a proximidade entre Rússia e China gera certas ambivalências em suas relações. Se, por um lado, convivem em diversos fóruns multilaterais e iniciativas políticas, por outro, há preocupações em relação aos limites das ambições internacionais de cada.

É notável também a dificuldade desses países em consolidar uma identidade nacional bem definida e amplamente aceita. As tensões étnicas e linguísticas existentes geram conflitos e contestações sociais internos que dificultam a coesão nacional. Isso é particularmente notável no caso da Rússia com os chechenos e da Índia entre hindus, mulçumanos e sikhs. Por último, o Brasil se distingue dos demais por ser atualmente percebido como uma democracia consolidada e como uma economia estável. Os traços de autoritarismo na China e de debilidade das instituições políticas na Rússia os distanciam dos valores da atual sociedade internacional.

O Brasil é caracterizado por perceptíveis singularidades relacionadas à sua realidade sócio-econômica e suas proporções geográficas e populacionais. Tais fatores levaram Samuel Pinheiro Guimarães (2005, p.341) a afirmar que “o destino da sociedade brasileira jamais poderá ser médio. (...) O destino brasileiro será de grandeza ou caos”. É certo que esses fatores são relevantes, e talvez tenham adquirido ainda maior importância na década de 2000 com a valorização dos preços das *commodities*. No entanto, os critérios elencados pelo autor – usualmente relacionados às dimensões continentais do país – podem não ser os mais importantes na realidade econômica atual. Isso talvez fique ainda mais evidente quando observados os casos do Japão e da Coreia do Sul, quase irrelevantes em termos de população, território e recursos naturais, mas que alcançaram um nível de desenvolvimento e dinamismo econômico extraordinários. Sob a luz desses critérios, a situação do Brasil é menos otimista.

Alguns indicadores econômicos internacionais ajudam a colocar a condição do Brasil em perspectiva (Ver *Tabelas 1 e 2*). Por um lado, o Brasil apareceu como o terceiro país mais competitivo entre os BRICs no ranking do *Global Competitiveness Index* (2010-2011) ficando à frente somente da Rússia. Em compensação, na América do Sul o país ocupou o segundo lugar, ficando atrás do Chile. Por outro lado, outros dois indicadores demonstram algumas das dificuldades e lacunas da economia brasileira. Entre os dez países sul-americanos considerados, o Brasil apareceu na sétima colocação no ranking *Doing Business* (2010). Isso sugere a falta de dinamismo da economia brasileira em relação aos países vizinhos. No mesmo ranking, o país aparece novamente em terceiro lugar entre os BRICs, dessa vez à frente apenas da Índia. Por último, o Brasil assume a sexta posição no ranking regional do *Economic Freedom Index* (2013) ficando somente à frente da Venezuela, Argentina, Equador e Bolívia. Em compensação, o país é o primeiro entre os BRICs. Em outras palavras, o Brasil ainda parece uma economia relativamente fechada tendo por base a América do Sul, enquanto essa mesma imagem é revertida quando o referencial são as potências emergentes. Os sinais se invertem quando o critério passa a ser o grau de competitividade. Nesse caso, o Brasil se destaca regionalmente e fica para trás na comparação com os demais BRICs.

Levando em consideração alguns índices sociais, o Brasil assume uma posição intermediária tanto nas comparações com os países sul-americanos quanto com os países emergentes. De acordo com a classificação do *Índice de Desenvolvimento Humano* (2010), o Brasil ocupa a 73<sup>o</sup> posição no ranking mundial. Na América do Sul, o país aparece atrás de Estados como Chile (45<sup>o</sup>), Argentina (46<sup>o</sup>) e Peru (63<sup>o</sup>). Na comparação com os países do BRICs, o Brasil aparece atrás somente da Rússia. Em outras palavras, apesar de ser claramente a maior economia sul-americana, outras sociedades da região são mais dinâmicas em termos econômicos e mais desenvolvidas segundo critérios sociais. Tendo por referência os países emergentes, o Brasil aparece como uma sociedade mais desenvolvida do que China e Índia, porém, menos competitiva.

Na área militar, ainda que o Brasil tenha alguma relevância regional, seu poder é pouco expressivo no sistema internacional. Os gastos militares da América Latina como um agregado representam apenas uma fração mínima dos gastos dos Estados Unidos. Segundo dados do SIPRI, em 2010, os gastos militares dos Estados Unidos sozinhos corresponderam a 41% do valor total mundial. O segundo país posicionado foi a China, que se estima representar apenas 7.3%. Apesar de se posicionar entre os quinze países com maiores despesas militares, o Brasil representa apenas 2.1% do total mundial. Dessa forma, a distância

entre os valores correspondentes do Brasil e dos Estados Unidos deixa claro que, por mais que o primeiro seja uma força regional na América do Sul, o segundo ainda mantém indisputavelmente a hegemonia mundial. Ainda que toda a América Latina articulasse suas capacidades militares, qualquer pretensão de balancear o gigante do norte permaneceria ilusória.

*Tabela 1 - Comparação de Indicadores dos países da América do Sul*

IDH (2010)	Economic Freedom Index (2013)	Global Competitiveness (2010-2011)	Doing Business (2010)
Chile (45)	Chile (7)	Chile (30)	Colombia (37)
Argentina (46)	Uruguai (36)	<b>Brasil (58)</b>	Chile (49)
Uruguai (52)	Colombia (37)	Colombia (68)	Peru (56)
Peru (63)	Peru (44)	Uruguai (64)	Uruguai (114)
<b>Brasil (73)</b>	Paraguai (80)	Peru (73)	Argentina (118)
Venezuela (75)	<b>Brasil (100)</b>	Argentina (87)	Paraguai (124)
Equador (77)	Bolivia (156)	Equador (105)	<b>Brasil (129)</b>
Colombia (79)	Equador (159)	Bolívia (108)	Equador (138)
Bolivia (95)	Argentina (160)	Paraguai (120)	Bolívia (161)
Paraguai (96)	Venezuela (174)	Venezuela (122)	Venezuela (177)

( ) – Colocação no ranking mundial. Tabela comparativa elaborada pelo autor.

*Tabela 2 – Comparação de Indicadores dos BRICs*

IDH	Economic Freedom Index (2013)	Global Competitiveness	Doing Business
Rússia (65)	<b>Brasil (100)</b>	China (27)	China (89)
<b>Brasil (73)</b>	Índia (119)	Índia (51)	Rússia (120)
China (89)	China (136)	<b>Brasil (58)</b>	<b>Brasil (129)</b>
Índia (119)	Rússia (139)	Rússia (63)	Índia (133)

( ) – Colocação no ranking mundial. Tabela comparativa elaborada pelo autor.

A ambiguidade de um país de proporções gigantescas, mas com fraquezas e vulnerabilidades tão notáveis é um traço fundamental da condição internacional do Brasil. Se,

por um lado, suas dimensões parecem reservar uma posição de destaque ao país na política internacional e em sua região, por outro, não parece haver um excedente de poder que permita que o país exerça tal papel (DANESE, 2009). É essa condição dúbia que fez com que o país fosse caracterizado como “um tigre sem dentes” (BURGES, 2006), e, mais recentemente, como “um gigante sem altura, uma potência sem poder” (COUTINHO, 2012). Celso Lafer (2009, p.76) afirma que o Brasil:

Não é um *monster country* assustador, em primeiro lugar porque não tem, nas palavras de Saraiva Guerreiro, ‘um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política’. Por isso precisa construir sua presença internacional com base na confiança, que se expressa pela coerência. Se, pela limitação dos seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel de tessitura da ordem mundial (LAFER, 2009, p.76).

Em síntese, a condição do Brasil na região e no mundo sintetiza o potencial de suas proporções gigantescas e os limites de sua projeção de poder. Suas dimensões garantem um espaço de relevo na paisagem internacional, mas sua falta de dinamismo e de projeção de poder restringe o alcance de sua influência. Nas Américas, percebe-se com clareza duas assimetrias. A primeira é a dos países sul-americanos em relação ao Brasil. O país é perceptivelmente um gigante entre pequenos, e assim é percebido pela vizinhança. A segunda é a da América do Sul frente aos Estados Unidos. O poder estrutural da superpotência é capaz de ofuscar qualquer aspiração de poder que contrarie diretamente seus interesses. A fria realidade do poder alimenta o ceticismo de alguns em relação à vontade de potência do Brasil. Em contrapartida, a debilidade do poder duro brasileiro faz com que o país dependa mais de sua diplomacia em sua inserção internacional. É por meio dessa via que o Brasil busca gerar influência na realidade do sistema internacional.

### 2.1.3) *Influência*

Durante o governo Lula, a diplomacia brasileira valeu-se de diversos instrumentos na tentativa de influenciar os rumos da região. Os investimentos do Brasil em seu entorno assumiram um papel importante. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) ajudaram a respaldar a internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul e a amenizar as insatisfações dos países vizinhos com o projeto de integração regional. De outro lado, a criação e desenvolvimento de instituições regionais foram um traço característico da política

externa do governo Lula (COUTO, 2010). Iniciativas - consolidadas e em andamento - como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Parlamento Sul-Americano e a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) demonstram esse movimento.

Por fim, um conjunto adicional de ações e medidas auxiliara a aspiração brasileira de liderar a América do Sul. O acesso ao mercado brasileiro em expansão aparece como uma das ferramentas de atração utilizadas para influenciar os vizinhos. De outro lado, a condescendência brasileira frente aos enfrentamentos e contestações dos vizinhos também se apresentou como tática para manter o projeto de liderança. Esse fato é particularmente ilustrado pela postura adotada pela diplomacia brasileira no caso da nacionalização do gás boliviano (2006) e da renegociação do acordo de Itaipu (2009). Por último, o envolvimento do Brasil na mediação dos conflitos regionais evidenciou a preocupação em manter a estabilidade regional e garantir que os interesses do país não fossem afetados. A complexidade dessa dimensão de influência exige uma investigação de maior densidade. Nesse sentido, esses fatores serão analisados com maior profundidade nos tópicos da próxima seção.

## **2.2) EXPECTATIVAS**

### *2.2.1) Interconectividade e Bens Coletivos*

A condição territorial do Brasil e os avanços do regionalismo desde a década de 1990 fizeram com que a interconectividade entre os países da América do Sul fosse ampliada. Porém, a lógica da diversificação de parcerias e as transformações econômicas mundiais relativizaram a importância da região para a política exterior brasileira (THE ECONOMIST, 2004a).

As condições geográficas do Brasil fazem com que haja intensas relações com seu entorno regional. O Brasil faz fronteira com quase todos os países da região, exceto Chile e Equador, mantendo uma área territorial fronteiriça de 15 mil quilômetros com dez países. Há, portanto, inevitavelmente densas relações internacionais e transnacionais que vão desde fluxos migratórios, comércio, investimentos e os problemas relacionados ao tráfico de drogas e armas; até questões compartilhadas que indicam potencial de cooperação, como a Amazônia, questões climáticas e ambientais, infraestrutura e energia.

O comércio do Brasil com a América do Sul mostra-se relevante, mas não demonstrou grande dinamismo na última década. Em termos absolutos, o Brasil importava US\$7,6 bilhões

da região em 2002. Ao final do governo Lula, as importações já somavam U\$25,8 bilhões. Do lado das exportações, o Brasil exportava U\$7,5 bilhões para a região em 2002, alcançando U\$37 bilhões em 2010. No entanto, esse forte aumento nos valores absolutos não representou um aumento da importância relativa da região. Segundo dados da ALADI, a América do Sul recebeu 19% das exportações do Brasil entre 2008/2009 – mantendo-se praticamente inalterado em termos percentuais desde o início da década. Do lado das importações, o Brasil absorveu 14% das importações sul-americanas em 2008/2009, representando uma queda percentual em relação à 2000/2001, quando correspondia a 18% do total das importações da região (VEIGA; RIOS, 2011). Portanto, apesar do aumento dos valores absolutos, o comércio com a região não avançou mais rápido do que em outras frentes.

Apesar das dificuldades em estimular o comércio intra-regional na América do Sul, a região assume uma importância estratégica para alguns setores econômicos do país. De fato, a região representa um dos principais mercados importadores dos produtos manufaturados brasileiros. De acordo com Renato Baumann (2010, p.42), “a existência de acordos preferenciais, os baixos custos de transporte devido à proximidade geográfica e a similaridade das estruturas de demanda” são claramente razões que podem explicar esse resultado. Ao mesmo tempo, observou-se uma notável perda de participação dos produtos brasileiros nos mercados das economias desenvolvidas. Segundo dados da ALADI, as exportações para os Estados Unidos (majoritariamente de produtos manufaturados) passaram de representar 25% em 2000/2001, para apenas 13% sobre o total em 2008/2009. Isso se deu devido à perda de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros diante dos fornecedores asiáticos (BAUMANN, 2010). Isso levou, ademais, ao aumento da importância relativa da América do Sul como mercado destino das exportações de produtos manufaturados brasileiros.

O baixo dinamismo do comércio intra-regional do Brasil com a América do Sul relativiza a importância da região para o país. Dois fatores são importantes para compreender isso: i) a rápida valorização dos preços das *commodities*; ii) o impacto comercial da ascensão chinesa e de outras potências emergentes. No primeiro caso, Baumann (2010, p.38) afirma que, entre 2000 e 2008, “os preços das exportações brasileiras aumentaram em 88%, impulsionados pelos preços dos bens intermediários (96%) e bens não-duráveis (88%), enquanto os bens de capital e bens duráveis aumentaram menos de 30% de seu valor”. A alta dos preços das *commodities* e a diminuição relativa da importância dos produtos manufaturados fizeram com que muitos temessem uma re-primarização da pauta exportadora brasileira. Como o comércio brasileiro com a América do Sul é em sua maior parte de

manufatura, a valorização das *commodities* fez com que o comércio extra-regional ganhasse maior espaço na pauta exportadora brasileira.

No segundo caso, a década de 2000 foi marcada pelo crescimento acelerado de potências emergentes que resultou num aumento expressivo da demanda por *commodities*, especialmente por parte da China. A China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil em 2009. Entre 2000/2001, A China era o destino de apenas 3% das exportações brasileiras. Entre 2008/2009, tornou-se responsável por 11%. Em termos das importações de produtos chineses por parte do Brasil, passou de 2% no primeiro período para 12% no segundo (VEIGA; RIOS, 2011). Esse acelerado aumento do comércio entre os dois países, sem necessidade de grandes acordos de livre-comércio, acabou por ofuscar a lentidão e os obstáculos do aprofundamento das trocas na América do Sul. Juntos, os entraves da integração sul-americana e o novo dinamismo das trocas extra-regionais, diminuíram a importância relativa da região para o Brasil.

O segundo pilar da interconectividade do Brasil com a América do Sul são os investimentos regionais. Eles podem ser divididos em duas categorias: a) A internacionalização das empresas nacionais; b) Os investimentos estatais. Os dois estão intimamente relacionados na medida em que muitos dos investimentos e financiamentos estatais estão atrelados a contratos com empresas nacionais.

Os anos 2000 presenciaram um aumento de escala sem precedente da internacionalização das empresas brasileiras. Esse fenômeno é claramente percebido a partir de meados de 2004. Desse ano em diante verificou-se um acelerado crescimento dos investimentos externos feitos pelo Brasil, atingindo um pico de US\$28 bilhões em 2006. Os valores continuaram oscilando em dimensões altas para os padrões históricos brasileiros até perder força por conta da crise internacional em 2008 (BAUMANN, 2010). Algumas das principais forças que estimularam a internacionalização das empresas brasileiras foram a valorização da moeda brasileira (em decorrência dos consecutivos superávits na balança comercial e a atração de capital internacional), o apoio estatal (principalmente via crédito do BNDES) e a necessidade das empresas nacionais de buscar competitividade no mercado internacional (FONSECA; MARCONINI, 2006; MASI, 2007).

Em relação à América do Sul, o Brasil tornou-se um dos principais investidores da região - juntamente com Chile e Colômbia. Alguns instrumentos estatais foram fundamentais para isso, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que ajudaram a respaldar a internacionalização das empresas brasileiras para a América do Sul.

Segundo documento sobre o balanço da política externa brasileira para a América do Sul, elaborado pelo Itamaraty ao final de 2010, foram realizados mais de 80 financiamentos para infraestrutura na América do Sul, totalizando cerca de US\$ 10 bilhões em projetos aprovados. A *Tabela 3* expõe alguns dos principais projetos já financiados pelo Brasil nos países sul-americanos.

Outra área prioritária para o aprofundamento da integração sul-americana foi a área energética. A *Tabela 4* indica alguns dos principais projetos bilaterais na área de energia do Brasil com os países da América do Sul. Vale destacar a presença das empresas brasileiras em grande parte dos investimentos financiados pelo governo nos países vizinhos.

*Tabela 3. Projetos já financiados de Infraestrutura e Transporte do Brasil com os países da América do Sul até 2010.*

<b>País</b>	<b>Projeto</b>	<b>Valor / Empresa</b>
Argentina	Construção e ampliação da rede de gasodutos	Aprox. US\$ 1,9 bilhão (Odebrecht, Confab);
	Exportação de 20 aeronaves EMB 190 para Austral Aerolineas	US\$ 646 milhões (Embraer)
	Aqueduto do Chaco	US\$ 180 milhões (CNO / Techint / OAS / Isolux – a licitar)
Bolivia	Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari	US\$ 332 milhões (OAS – a licitar)
	Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro	US\$ 199 milhões
	Rodovia Tarija-Bermejo	US\$ 179 milhões (Queiroz Galvão)
Chile	Ampliação do metrô de Santiago	US\$ 209 milhões (Alstom)
	Apoio ao Projeto Transantiago (exportação de ônibus)	Aprox. US\$ 350 milhões (Mercedes-Benz)
Colômbia	Exportação de 127 ônibus para transporte coletivo urbano	US\$ 26,8 milhões (San Marino)
Guiana	Ponte sobre o rio Tacutu	US\$ 17,1 milhões
Paraguai	Construção da segunda ponte sobre o rio Paraná	US\$ 200 milhões
Peru	Ponte Assis Brasil-Iñapari	US\$ 17,1 milhões
Uruguai	Rede de Distribuição de Gás de Montevideú	US\$ 7 milhões (OAS)
Venezuela	Construção e ampliação do Metrô de Caracas	Aprox. US\$ 943 milhões (Odebrecht)
	Construção da Hidrelétrica La Vueltona	US\$ 121 milhões (Alstom)

Dados do MRE, 2010. Elaboração Própria.



Tabela 4. Projetos bilaterais na área de Energia do Brasil com os países da América do Sul.

País	Projeto
Argentina	Empreendimentos no rio Uruguai/Pepiri-Guaçu: Conclusão dos estudos de inventário no trecho limítrofe do Rio Uruguai resultou na seleção de dois aproveitamentos hidroelétricos, um em Garabi, à quota de 89 metros sobre o nível do mar (msnm), e outro em Panambi, à quota de 130 msnm.
	Intercâmbio de energia: desde 2009 o intercâmbio de energia entre os países passou a ser regulado por um memorando de entendimento.
Bolívia	No que concerne à crise do gás, a atuação brasileira possibilitou a assinatura de novos contratos de exploração dos campos de gás operados pela Petrobras (19/10/2006) e de contrato de compra e venda das duas refinarias (25/6/07). Assegurouse, assim, a manutenção das operações da Petrobras na Bolívia, bem como a rentabilidade de seus investimentos.
	Assinatura de ajuste complementar para implementação do Projeto Legislação dos Recursos Hídricos (2003)
	Assinatura de memorando de entendimento em Matéria Energética entre o Ministério de Minas e Energia do Brasil e o Ministério de Hidrocarbonetos e Energia da Bolívia (2007).
Chile	A Petrobras passou a responder por 16% do mercado varejista chileno e 7% do setor industrial de combustíveis no Chile.
	Previsão de envio de missão técnica para tratar com as autoridades chilenas sobre bicombustíveis ainda em 2010.
Equador	Aumento da produção de petróleo equatoriana e construção da Hidrelétrica de San Francisco.
Paraguai	Acordo, por Troca de Notas, de 8/12/2005, aumentou o fator de multiplicação do pagamento da energia cedida ao Brasil, de 4 para 5,1.
	Acordo por Troca de Notas, de 1º/9/2009, aumentou o fator de multiplicação do pagamento da energia cedida ao Brasil, de 5,1 para 15,3 (pendente de aprovação do Congresso Nacional).
	Decisão CMC nº 07/10 aprovou projeto para a construção de linha de transmissão de 500 kV entre Itaipu-Margem Direita e Villa Hayes (próximo a Assunção), por meio do Focem, com recursos de contribuições ordinárias e voluntárias brasileiras.
Peru	Incremento da produção energética peruana.
	Melhoria na infraestrutura para transmissão de energia.
	Aumento da utilização de combustíveis renováveis.
Uruguai	Interconexão elétrica – projeto da linha de transmissão já foi aprovado no Focem e recursos deverão ser liberados em breve. Eletrobrás construirá o trecho brasileiro da obra (60km). Previsão de duração: 36 meses
Venezuela	Empreendimentos da Petrobras em conjunto com a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA)
	Interconexão elétrica na fronteira com Roraima (“Linhão de Guri”),
	Atividades de cooperação bilateral intensificadas em 2009 e 2010, em função da crise na geração elétrica na Venezuela.

Dados do MRE, 2010. Elaboração Própria.

Apesar das notáveis iniciativas regionais do Brasil, há diversas questões problemáticas envolvendo a questão. Em primeiro lugar, os investimentos externos diretos do Brasil para região ainda representam uma parcela pequena dos investimentos externos diretos (IEDs) de origem brasileira. Excluídos os investimentos em paraísos fiscais, a região recebeu uma média de 12,5% dos investimentos das empresas brasileiras entre 2006/2007, caindo para abaixo de 8% depois de 2008 (VEIGA; RIOS, 2011). Em segundo lugar, os investimentos do Brasil na região são muitas vezes interpretados como insuficientes, enquanto as condicionalidades atreladas a eles geram contestações. Aos olhos dos vizinhos, os valores investidos são ínfimos quando comparados com as dimensões do Brasil. Ao mesmo tempo, as restrições à contratação de fornecedores locais nos projetos financiados pelo BNDES causam frustrações nos vizinhos (SORJ; FAUSTO, 2011, p.16). Por último, o fato dos investimentos brasileiros se concentrarem principalmente nos recursos naturais dos países vizinhos aumenta as tensões

políticas por serem setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional desses países (VEIGA; RIOS, 2011).

A interconectividade do Brasil com a América do Sul é relativizada quando comparada com outras regiões, enquanto algumas transformações na economia mundial na última década aumentaram a importância de outras parcerias para a política externa brasileira. Como demonstrado por Couto (2009, p.103), com base nos dados do Banco Mundial de 2000, o comércio intra-regional na América do Sul é tradicionalmente pouco expressivo quando comparado com outras regiões. Enquanto o comércio intra-regional representava em termos percentuais 68% na Ásia, 60% na União Europeia e 55% no NAFTA, na América do Sul, representava apenas 25% para o Mercosul e 10% para a Comunidade Andina.

Essa realidade não se alterou muito durante a última década. O comércio intra-regional do Mercosul e CAN praticamente estagnou-se, enquanto o comércio com outras regiões mostrou maior dinamismo. Segundo dados da CEPAL, entre 2000 e 2005 o Mercosul foi responsável apenas por 5% do crescimento do comércio do bloco, sendo que, no mesmo período, as trocas extra-regionais cresceram 135%. No caso da CAN, o comércio intra-regional cresceu 64%, enquanto o comércio extra-regional avançou 156%. Esse maior dinamismo das trocas com países de fora da região pode ser compreendido pelo aumento da demanda dos países emergentes (em particular, a China) pelos produtos exportados pela América do Sul, a valorização dos preços das *commodities* e o maior interesse dos países centrais (Estados Unidos e Europa) em firmar acordos de livre-comércio com a região (MASI, 2007).

Em síntese, o Brasil tem profundos laços sócio-econômicos com a América do Sul, mas sua orientação universalista sugere que seus interesses são muito mais diversificados. Por um lado, há intensas relações transnacionais na América do Sul, como sugerem os fluxos migratórios, os desafios compartilhados como o combate ao narcotráfico, o gerenciamento da Amazônia, e os diversos pontos focais de cooperação nas áreas de infraestrutura, energia, meio ambiente e clima.

Por outro lado, os interesses econômicos brasileiros parecem bem mais diversificados. O comércio intra-regional ainda tem uma importância percentual baixa e demonstrou pouco dinamismo na última década, enquanto as trocas extra-regionais avançaram rapidamente, impulsionadas principalmente pela demanda chinesa e pela alta das *commodities*. Porém, a América do Sul ganhou maior importância como mercado para os produtos manufaturados brasileiros, especialmente por conta da gradual perda de espaço nos mercados desenvolvidos

centrais. Do lado dos investimentos, o forte movimento de internacionalização das empresas brasileiras a partir de 2004 fez com que o país se tornasse um dos principais investidos da região, ainda que esta fosse destino de menos de 20% do IED brasileiro. Entretanto, o fato dos investimentos visarem principalmente os recursos naturais e energéticos da região, e dos projetos financiados pelo Estado estarem geralmente atrelados às empresas brasileiras fizeram com que houvesse tensões e insatisfações por parte dos vizinhos.

### 2.2.2) *Construção da região, Governança Regional e Agenda de Segurança*

O Brasil contribuiu ativamente para a governança sul-americana estimulando a construção de instituições regionais que regulam as práticas e interações entre os Estados da região. Ao mesmo tempo, os novos fóruns sul-americanos ajudaram a criar novos canais de diálogo e consulta entre os vizinhos e cooperaram para a definição da região como espaço político autônomo. Entretanto, o grau relativamente elevado de ineficácia de tais normas e a dificuldade do Brasil em reforçar as regras e exercer algum tipo de autoridade na região enfraquecem a qualidade da governança regional.

O governo Lula atuou com empreendedorismo em suas relações com a região tomando iniciativas para a construção de instituições que envolvessem todos os Estados sul-americanos (AMORIM, 2010). A criação das Unasul foi fundamental para criar um arcabouço abrangente que servisse como espaço de coordenação política. De forma distinta do Mercosul e da Comunidade Andina, a Unasul não tem como finalidade última a promoção da integração regional. O papel que desempenhou durante os anos Lula foi o de facilitar a cooperação e o diálogo entre os países da região (SARAIVA, 2010). A instituição contribuiu para a consolidação da identidade regional comum e criou mecanismos para que as controvérsias entre os vizinhos sejam resolvidas dentro da própria organização. Isso tem ajudado a fortalecer a região como um espaço político autônomo. Inserido em seu quadro institucional, importantes projetos foram lançados, como o Conselho de Defesa e o Parlamento Sul-Americano.

Em termos de segurança, a América do Sul foi marcada durante o período em questão pela baixa probabilidade da ocorrência de conflitos interestatais. Os maiores focos de tensão e potenciais de conflito na região estiveram relacionados à instabilidade política dos governos sul-americanos (em especial, as atividades das FARC<sup>11</sup>) e aos desafios relacionados ao crime

---

<sup>11</sup> Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

transnacional – pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas. O foco predominantemente doméstico das preocupações de segurança da região e, ao mesmo tempo, a natureza transnacional de tais problemas sugeria a necessidade de intensa cooperação entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores (VAZ, 2013). Nesse sentido, a atitude brasileira de incentivar a coordenação e cooperação internacional nas áreas de Segurança e Defesa com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano demonstrou a preocupação do país em avançar a agenda de segurança regional.

Economicamente, o Mercosul manteve seu projeto de erigir uma união aduaneira mas sem demonstrar grandes avanços na agenda econômica. A instituição enfrentou diversos desafios que minaram sua importância relativa para a política externa brasileira. Em primeiro lugar, as normas do bloco sofreram duros golpes. A guerra das geladeiras (2004), as perfurações da Tarifa Externa Comum (TEC), a realização de acordos comerciais desiguais, os desrespeitos aos acordos de livre-comércio, as concessões de salvaguardas e as diversas medidas protecionistas dos vizinhos e do próprio Brasil demonstraram a vulnerabilidade dos acordos firmados (FONSECA; MARCONINI, 2006). Em segundo lugar, o dinamismo do comércio extra-regional – impulsionado pela valorização das *commodities* e pela diversificação de parcerias comerciais do Brasil – contrastaram com a estagnação da agenda econômica regional. Tais transformações afetaram as ênfases dadas pela diplomacia brasileira. Por fim, como consequência desses dois movimentos, o Mercosul acabou assumindo maior relevância política que econômica para a política externa brasileira.

Nesse contexto, a diplomacia brasileira sofreu ataques do empresariado do país que lançavam acusações sobre o fato de o governo ter politizado as negociações comerciais e ter sido excessivamente leniente nos atritos econômicos com os vizinhos. Segundo Cerro (2011, p.550), enquanto segmentos da sociedade esperavam que o Mercosul beneficiasse seus negócios, a diplomacia brasileira passou a percebê-lo como “instrumento de reforço do poder de barganha internacional”. Portanto, a governança regional do Brasil ganhou contornos mais políticos que econômicos.

A manutenção de um institucionalismo fraco na América do Sul pode ser compreendida dentro da diretriz universalista da política externa brasileira. Vigevani e Cepaluni (2011) investigam como as ideias de autonomia e diversificação de parcerias se relacionaram com o processo de integração regional nos quadros conceituais da política externa do Brasil durante o governo Lula. Integração presume a aceitação de certo grau de interdependência e aumenta a necessidade de coordenação entre os Estados (que envolve

algum nível de partilha da soberania). Simultaneamente, a consequente limitação da autonomia restringe as opções e caminhos disponíveis para o país, solapando sua capacidade de buscar outras parcerias. Na visão dos autores, durante o governo Lula a integração regional perdeu importância apesar de ser indicada como prioritária pelo discurso oficial. Dessa forma, concluem que o baixo grau de institucionalização do Mercosul está de acordo com os interesses das elites brasileiras. Os riscos de perda de autonomia, os impedimentos à diversificação de parcerias e os custos que acompanham o aprofundamento da integração com um maior nível de institucionalização explicariam a preferência do país pelo formato atual do Mercosul.

Além do enfoque sobre instituições regionais sul-americanas, vale ressaltar também a atuação brasileira na mediação e gerenciamento dos conflitos da região. O país apresentou uma postura ativa em quatro ocasiões ainda no primeiro mandato do governo Lula – na crise interna na Venezuela entre 2002 e 2003, em dois momentos nas revoltas populares na Bolívia em 2003 e em 2005, e no Equador também em 2005. Em oposição, dois outros casos demonstraram uma postura mais reticente do Brasil – no caso das *papeleras* em 2006 e na tensão política entre Colômbia, Equador e Venezuela em 2008.

Dentre os três casos de ativismo regional do Brasil, certamente o de maior relevância foi o da crise na Venezuela. Desde 2001, a situação econômica no país começou a corroer a popularidade do Presidente venezuelano. Em abril de 2002, Hugo Chávez foi retirado do poder por meio de um golpe militar e retido por 48 horas até finalmente ser reempossado. Em dezembro do mesmo ano, a tensão política aumentou e a oposição convocou greves gerais pelo país. A adesão da indústria petrolífera ao movimento gerou enorme pressão sobre o presidente venezuelano. Recém-empossado, o presidente Lula propôs a criação de um grupo de amigos da Venezuela para mediar a crise no país vizinho. Segundo relatos do ministro Celso Amorim (2013), a atuação brasileira foi fundamental para acomodar a situação política na Venezuela. A diplomacia brasileira teria convencido o presidente Chávez a aceitar um grupo diversificado de países que pudesse dialogar tanto com o governo quanto com a oposição. Dessa forma, a iniciativa do Brasil teria ajudado a restabelecer a ordem política no país vizinho, evitando a escalada dos conflitos.

Três outros eventos simbolizaram a disposição brasileira de participar do gerenciamento de crises na região. O primeiro caso foi o das revoltas populares quanto às políticas relacionadas ao gás natural na Bolívia. Em 2003, as manifestações de rua e as greves intensificaram a pressão política sobre o presidente boliviano Gonzalo Sanches de Lozada.

Brasil e a Argentina se ofereceram para acompanhar os processos e buscar juntos uma solução pacífica para a situação do país, mas o presidente acabou renunciando (AGÊNCIA BRASIL, 2003).

Em 2005, uma nova crise política atingiu o país, levando ao pedido de renúncia do novo presidente Carlos Mesa. Também nesta ocasião o Brasil acompanhou de perto o desenrolar dos acontecimentos, enviando o assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, para o país (AGÊNCIA BRASIL, 2009a). Por último, a crise política no Equador em 2005, que levou à queda do presidente Lucio Gutiérrez, também contou com a participação brasileira. O Brasil concedeu asilo político ao ex-presidente equatoriano que foi destituído pelo Congresso pouco tempo depois de dissolver a Suprema Corte do país. Todos esses casos demonstram a “vocação recém-adquirida de mediador e solucionador de crises regionais” do Brasil (LIMA; HIRST, 2009, p.61).

Por outro lado, dois outros casos demonstraram uma maior inação por parte da diplomacia brasileira. O primeiro foi o contencioso entre os governos do Uruguai e da Argentina no que ficou conhecido como guerra das *papeleras*, entre 2005 e 2006. A decisão uruguaia de instalar duas fábricas de celulose na margem do rio que banha os dois países gerou um temor na sociedade argentina de que a construção das usinas pudesse gerar s rios problemas ambientais. A população reagiu bloqueando a fronteira entre os dois países e pressionando o governo da Argentina. O conflito dentro do Mercosul não contou com uma participação ativa do Brasil para solucionar o problema, este se limitando apenas “a uma resposta burocrática, garantindo que o Brasil estava disposto a ajudar e que embora não considerasse a hipótese de agir como mediador entre os dois países, torcia para que o impasse fosse resolvido pela via da negociação”. (MAGALHÃES, 2006, p.11).

O segundo caso envolveu a Colômbia, Equador e Venezuela. Em 2008, forç s armadas da Colômbia ultrapassaram as fronteiras do país com o Equador para atacar um acampamento das Forç s Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), dando in cio a uma crise diplomática entre os dois países. Posteriormente, o presidente equatoriano, Rafael Corrêa, determinou a expulsão do embaixador colombiano de Quito e fechou a embaixada do Equador em Bogotá. Na ocasião, o presidente venezuelano Hugo Chávez aumentou a tensão da situação ao afirmar considerar a ação colombiana como uma iminente ameaça à integridade territorial da Venezuela, tendo enviado tropas para a fronteira com o vizinho. Também nesse caso a política externa brasileira reagiu com certa discrição, se mantendo

relativamente neutra frente à questão, descartando a possibilidade do desentendimento escalar para um conflito armado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008).

Os casos listados acima demonstram reações diversas do governo brasileiro às crises na região. Nos primeiros casos, a diplomacia brasileira apresentou uma postura ativa diante das crises regionais. Atuou participando diretamente do processo de mediação entre as forças políticas, no caso da Venezuela, e acompanhando de perto o desenrolar das revoltas populares, nos casos da Bolívia e Equador. De outro lado, a crise entre Equador e Colômbia e o contencioso entre Argentina e Uruguai demonstraram uma postura reticente por parte da política externa brasileira. Magalhães (2006, p.11) interpreta que “a opção brasileira por não se posicionar formalmente na questão das *papeleras* fez com que se intensificassem as críticas das autoridades políticas uruguaias em relação às assimetrias do bloco e à sua incongruência com os interesses do país”. Nesses dois casos, mesmo quando a participação brasileira era esperada e o país foi convidado a exercer um papel ativo na resolução dos conflitos, a diplomacia brasileira decidiu-se por manter uma política de discrição ou de neutralidade.

Em síntese, o Brasil contribuiu para o avanço da governança regional sul-americana - ainda que esta tenha adquirido traços mais políticos do que econômicos. A criação de instituições regionais ajudou a formalizar os processos de cooperação política e a consolidar a região como um subsistema relativamente autônomo. Os entraves ao avanço da agenda comercial do Mercosul contrastaram com o dinamismo do comércio extra-regional, e o bloco passou aos poucos a receber maior relevância política do que econômica para a diplomacia brasileira. Nesse sentido, a inclinação universalista da política exterior do Brasil aparece como um limitador do aprofundamento de um processo de integração regional que resulte em perda de autonomia do país. Esse aspecto ajuda a compreender o baixo grau de institucionalização das organizações sul-americanas. Por fim, apesar de participar ativamente no avanço da agenda de segurança regional com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), a atuação do Brasil como gerenciador de conflitos na região foi inconstante. O país participou ativamente em diversas crises políticas domésticas nos países vizinhos (Venezuela, Bolívia e Equador), mas adotou posturas relativamente reticentes em contenciosos que envolviam os vizinhos (Colômbia-Ecuador e Argentina-Uruguai).

### 2.2.3) *Formação da Identidade Regional*

A política exterior brasileira teve grande influência na criação de uma identidade regional sul-americana. As noções de posicionamento social, de diferença e proximidade dão significado e guiam a prática política. A identidade seria “um conjunto de circunstância e predicados que diferenciam a sua visão e seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais” (LAFER, 2009, p.20). Nesse sentido, a América do Sul é uma realidade inevitável do Brasil – a “circunstância do eu”. Como tal, uma das diretrizes da política exterior brasileira é fazer a melhor política e a melhor economia de sua geografia, transformando fronteiras-separação em fronteiras-cooperação. Desde a década de 1980, o país busca com maior ênfase diminuir as suspeitas dos vizinhos e construir uma cultura de confiança na região. Mas, somente nas últimas duas décadas, foi possível perceber com maior clareza o surgimento de uma identidade sul-americana como referência da política externa brasileira.

A identidade internacional do Brasil passou por diversas transformações desde a independência do país. Durante o século XIX, a identidade brasileira era a de um país “não-latino”. O Brasil era uma ex-colônia portuguesa entre ex-colônias espanholas, um Império entre Repúblicas, um lusófono entre hispanófonos e um país continental que manteve sua integridade geográfica meio a países que se fragmentavam.

Após a proclamação da República, em 1889, o país passou por um processo de americanização. Nos termos do Manifesto do Partido Republicano de 1870, “nós somos da América e queremos ser americanos” (*apud* CERVO; BUENO, 2011, p.178). A visão dos representantes políticos do país foi essencial para o processo de distanciar-se da Europa e americanizar as relações da República recém-inaugurada. A nova identidade pareceu expressar o reconhecimento do novo papel dos Estados Unidos no sistema internacional e sua importância para os interesses comerciais brasileiros. Por volta da década de 1950 - com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) - o Brasil começou a aproximar-se de uma identidade latino-americana.

Somente ao final do século XX e início do século XXI, a identificação brasileira passou gradualmente de país (latino) americano para país sul-americano. A superação das rivalidades entre o Brasil e a Argentina e o enfraquecimento do conceito de América Latina foram as principais alterações que sedimentaram o caminho para o processo de integração regional na América do Sul. Uma das principais causas da desarticulação da América Latina como conceito, como argumentou Couto (2009), foi a criação do *North America Free Trade*



*Area* (Nafta), e a vinculação mais estreita das economias da América Central e Caribe à dos Estados Unidos. Estes acontecimentos ressaltavam cada vez mais que a referência latino-americana perdia seu sentido, tornando-se inadequada para os formuladores da política externa do período. Logo, com a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, a América do Sul atingiu um nível superior de importância para a política externa brasileira, passando a ser ressaltada como área prioritária pelos discursos políticos e pela diplomacia do país, e agregada na nova estratégia de inserção internacional do país.

Para além dos novos movimentos de regionalismo, a construção da identidade sul-americana do Brasil está fortemente condicionada pelo contexto histórico da década de 1990. Conforme argumentação de Matias Spektor (2010), não houve no Brasil uma real transição de identidade durante a década de 1990. A distinção do discurso brasileiro entre América Latina e América do Sul atendeu a fins estratégicos de afastar o país da imagem negativa de irresponsabilidade e atraso dos países latino-americanos. A vulnerabilidade macroeconômica do país e a necessidade de aumentar sua credibilidade frente às instituições financeiras internacionais obrigavam o país a tentar reconstruir sua imagem externa. A crise cambial que atingiu o México no final de 1994 gerou efeitos de contágio por toda a América Latina. Domesticamente, no mesmo ano, o governo de Itamar Franco tentava controlar a instabilidade monetária com o lançamento do Plano Real. O desafio deixado ao governo seguinte foi o de consolidar a estabilidade da moeda brasileira melhorando a imagem do país no mundo.

O presidente Fernando Henrique Cardoso teve um papel central em difundir a ideia de América do Sul e atrelá-la à identidade internacional do Brasil (GALVÃO, 2009). A princípio, o novo conceito da política externa brasileira atendia a função de redefinir a imagem do Brasil diante das forças financeiras globais. O trabalho diplomático do país frente ao Clube de Paris e as consecutivas negociações com o FMI exigiam que o Brasil demonstrasse seu compromisso em aderir às condicionalidades e de honrar seus compromissos externos. Para tanto, fazia-se necessário afastar os fantasmas das repúblicas latino-americanas tão marcadas pela irresponsabilidade fiscal e por quebra de contratos. Vale lembrar que na década anterior era o Brasil que havia declarado moratória. Portanto, não era uma tarefa fácil. O esforço da inteligência brasileira era o de sintetizar as transformações políticas da América do Sul na década de 1990 numa nova imagem externa. A nova onda liberal sul-americana expressava um novo momento histórico de países abertos, responsáveis e que honravam seus contratos, em oposição ao velho estereótipo de países latino-americanos nacionalistas, populistas e instáveis.

Portanto, no momento da concepção, a identidade sul-americana do Brasil foi uma invenção com propósito instrumental. O conceito da América do Sul como região distinta da América Latina marcava a inauguração de novas expressões políticas que superavam os anacronismos do passado da região. A nova imagem alimentava novas expectativas quanto ao comportamento dos Estados sul-americanos, permitindo a estes recuperar gradualmente sua credibilidade externa e a voltar a ter acesso aos capitais financeiros globais. Spektor (2010, p.34) sintetiza essa constatação afirmando que “a origem da ideia de ‘América do Sul’ teve menos a ver com novas ideias sobre governança coletiva ou sobre uma suposta identidade regional comum do que com um cálculo instrumental calcado em considerações de poder e autonomia”.

Mesmo como invenção, a nova identidade internacional do Brasil passou a assumir novos significados e a moldar a inserção do país no mundo. Na visão de Galvão (2009, p.67),

A invenção da tradição de sul-americanidade atrelada à política externa brasileira não significa a propagação de uma inverdade, mas a reconstrução do mundo a nossa volta, ou seja, um espaço sul-americano organizado que visa restabelecer o prestígio internacional de seus Estados e os afastar do estereótipo latino-americano atrasado e subdesenvolvido.

Enquanto a nova identidade sul-americana assumiu a propósito de reconstruir a imagem do Brasil no mundo, posteriormente assumiu nova relevância política ao priorizar a região como área prioritária da inserção brasileira. Ainda no governo FHC, o Brasil liderou a Cúpula Sul-Americana em agosto de 2000 que marcou a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Já durante o governo de Lula, a reunião em Cuzco, no Peru, marcou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente transformada em União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esse gradual processo de institucionalização da ideia da América do Sul ajudou a ampliar os canais de comunicação entre os Estados da região e a facilitar a cooperação política. Em consonância, o aumento da interdependência entre os países da região - por meio do aprofundamento da interconectividade entre os Estados sul-americanos - tem ajudado a consolidar a identidade regional como uma realidade política e econômica concreta (COUTO, 2009).

Em síntese, a construção da identidade sul-americana do Brasil passou por duas fases distintas. Em um primeiro momento, o governo de FHC esforçou-se em difundir a ideia de uma identidade própria da América do Sul por razões instrumentais. A necessidade de reconstruir a credibilidade internacional do país ante as forças financeiras globais estimulou o

país a distanciar-se dos velhos estereótipos latino-americanos. As novas expressões do regionalismo nas Américas – especialmente a criação do NAFTA e do Mercosul – reforçaram a separação das referências de identidade internacional. Em uma segunda fase, a partir do final do governo FHC e com maior clareza durante o governo Lula, a identidade sul-americana ganhou maiores contornos políticos. A criação da Unasul consolidou a região como um espaço político próprio que visa alcançar graus maiores de autonomia. A institucionalização do referencial da América do Sul instaurou um arcabouço político para facilitar o diálogo e as consultas mútuas entre os países da região. Ao final, o resultado esperado assumia a forma de um maior grau de articulação política e maior estabilidade regional ao erigir mecanismos de mediação de controvérsias intra-regionais.

#### *2.2.4) Representação e Reconhecimento*

O grau de representatividade pode ser estimado pelo nível de convergência dos interesses defendidos por um Estado em relação aos objetivos perseguidos por um grupo de países (NOLTE, 2010). Nesse sentido, a atuação da política externa brasileira seria representativa na medida em que espelhasse também os interesses de outros Estados. A estratégia de inserção internacional do governo Lula manteve como pressuposto um elevado grau de identificação dos objetivos e desafios entre os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, sintetizado pelo conceito de Cooperação Sul-Sul. Tal convergência sugeria que a articulação entre os países emergentes resultaria na maior expressão da pluralidade de valores e interesses nas instituições internacionais. Isso beneficiaria não apenas tais países, mas também os Estados mais fracos.

Simultaneamente, a política externa de Lula cultivou uma autoimagem de um país-ponte entre os países periféricos e centrais<sup>12</sup> (GUIMARÃES, 2005). De um lado, as mazelas do subdesenvolvimento continuaram afligindo o Brasil, o que manteve vivo seu elo com os países mais pobres. De outro, sua dimensão continental, seus recursos naturais e a universalidade de seus princípios permitiriam um diálogo mais legítimo e equilibrado com os países desenvolvidos. Nesse sentido, o país estaria dividido entre os dois mundos, colocando-se numa condição ímpar no cenário internacional. Isso foi expresso simbolicamente em diversas vezes que o presidente Lula compareceu no mesmo ano ao Fórum Econômico

---

<sup>12</sup> Essa noção de país-ponte não é recente. Ela esteve presente na visão de diversos formuladores da política exterior do Brasil ao longo da história.

Mundial, em Davos, e ao Fórum Social Mundial, em Porto Alegre (THE ECONOMIST, 2003a). Segundo essa visão, essa condição particular conferiria ao Brasil uma posição privilegiada para atuar em favor dos países em desenvolvimento nas organizações internacionais.

Nesse sentido, a busca pela democratização das relações internacionais foi apresentada como a defesa de valores universais pela diplomacia brasileira. Segundo Amorim (2010), a inclusão dos novos países influentes nos centros da governança global elevaria o grau de legitimidade das organizações internacionais. As novas potências representariam as vozes dos países mais fracos das diversas regiões do mundo. Portanto, ao perseguir um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e cargos de relevância nas organizações internacionais, a diplomacia brasileira estaria atuando em prol de uma melhor governança global.

Um exemplo que muitas vezes é interpretado como caso bem sucedido de representação de interesses coletivos foi a criação do G20 comercial no contexto das negociações da rodada Doha em Cancún. Schim (2010) sugere que a estratégia brasileira de recuar de uma posição mais ofensiva de exigir a abertura dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos para a oposição aos subsídios agrícolas evidenciaria a postura de liderança do Brasil. A luta contra os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos era uma causa mais geral que a da maior liberalização dos mercados agrícolas (visto que países como China e Índia também adotavam posturas protecionistas nessa área). A retratação de um interesse mais direto e individual para outro menos ambicioso, mas com maior apoio coletivo, seria um exemplo da representividade da ação externa do Brasil. Entretanto, Viola e Leis (2007) argumentaram que a heterogeneidade e contradição dos interesses dos países do G20 dificultaram a articulação entre tais países<sup>13</sup>. A mudança da postura de negociação do Brasil posteriormente – aproximando-se da posição dos EUA na retomada das negociações em 2007 – seria uma evidência do equívoco da estratégia brasileira em Cancún. Apesar das negociações de 2003 terem chegado a um entrave, o resultado foi comemorado pela diplomacia brasileira como um sucesso.

Ademais, o governo Lula fez diversos atos pontuais de representação de interesses coletivos ou de parceiros políticos. Durante o primeiro mandato, o próprio presidente buscou inserir a luta contra a pobreza e a fome no mundo como temas prioritários na agenda

---

<sup>13</sup> “Ao Brasil convém o máximo de liberalização na área agrícola e menor e mais seletiva em indústria e serviços; à China convém o máximo de liberalização no setor industrial e protecionismo na agricultura; à Índia convém o máximo de liberalização no setor de serviços, liberalização seletiva na indústria e protecionismo na agricultura” (VIOLA; LEIS, 2007, p.106)

internacional. Ao longo do tempo, a retórica foi perdendo força até ser completamente abandonada pela diplomacia brasileira (PEREIRA, 2010). Em outro momento, o presidente ofereceu respaldo à Argentina frente ao FMI. Em discursos, pediu que a instituição tivesse compreensão com as dificuldades domésticas do país vizinho – apesar dos dois países adotarem posturas diferentes em relação ao pagamento de suas dívidas (THE ECONOMIST, 2005). Tais atos simbolizam alguma vontade política por parte dos formuladores políticos do governo Lula – particularmente em ocasiões que não impliquem em grandes custos ao país.

No entanto, as iniciativas e aspirações brasileiras nem sempre foram interpretadas como benéficas pelos outros países – especialmente pelos países sul-americanos. As candidaturas do Brasil para cargos de relevância nas instituições internacionais não receberam apoio dos países sul-americanos. Como demonstra Andrés Malamud (2011, p.9-10), os esforços brasileiros de buscar um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas e lançar candidatos para o cargo de diretor-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não receberam apoio regional. O primeiro caso foi o mais simbólico. A franca oposição da Argentina e a indiferença de muitos dos países da vizinhança à candidatura brasileira ao assento permanente representaram um duro golpe à imagem do Brasil como líder sul-americano.

Os casos dos candidatos brasileiros para postos de relevância em organizações internacionais receberam o mesmo tipo de tratamento (SCHIM, 2010). Na disputa pelo cargo de diretor-geral da OMC em 2005, a concorrência entre dois candidatos oriundos do Mercosul – Seixas Corrêa do Brasil e Carlos Pérez del Castillo do Uruguai - demonstrou algum grau de desentendimento entre os países do grupo e a dificuldade de articular uma posição comum (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005a). Nenhum dos candidatos sul-americanos conseguiu o cargo e a candidatura tardia do Brasil foi mal vista pelos uruguaios. No caso da disputa pela presidência do BID, a diplomacia do Brasil também se viu competindo com outros candidatos sul-americanos (Colômbia, Venezuela e Peru). Ao final da disputa, apesar do apoio de alguns vizinhos - inclusive com a retirada da candidatura do argentino Aldo Ferrer (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005b) - o brasileiro João Sayad acabou sendo derrotado por Luis Aberto Moreno. A vitória do colombiano representou uma nova derrota à diplomacia brasileira. Novamente, o país encontrou dificuldade em conseguir apoio suficiente na América do Sul e na América Latina.

A dificuldade de receber reconhecimento regional provém em grande medida da diversidade de projetos e visões de mundo na América do Sul. A convivência de governos de

inclinações nacionalistas e globalistas na região inviabilizava a criação de um projeto comum sul-americano (SORJ; FAUSTO, 2013, p.9). O movimento bolivariano liderado por Chávez contrastou fortemente com as orientações liberais de países como Chile e Peru. A postura intermediária brasileira de balancear a construção de um projeto nacional de desenvolvimento com uma abertura controlada aos fluxos econômicos internacionais não foi suficiente para construir um grande apelo regional<sup>14</sup>. Essa condição peculiar fez com que Andrés Malamud (2011) afirmasse que o Brasil é um “líder sem seguidores”.

A falta de reconhecimento dos países sul-americanos contrastou profundamente com o aumento do prestígio internacional do Brasil. A imagem do Brasil ganhou uma forte projeção internacional no segundo mandato do governo Lula. Em novembro de 2009, a revista britânica *The Economist* publicou um relatório especial sobre o Brasil anunciando a enorme transformação pela qual o país havia passado durante a década e prevendo um cenário muito favorável para o crescimento do país nos próximos anos (THE ECONOMIST, 2009). A revista ressaltava a transição de um país de baixo crescimento econômico, endividado, vulnerável financeiramente e politicamente instável para uma nova circunstância de saúde democrática, maior projeção internacional e que começava a romper o marasmo econômico.

Em 2010, a revista *Foreign Policy* atribuiu à sexta colocação ao ministro Celso Amorim em uma lista dos 100 maiores pensadores globais do ano (FOREIGN POLICY, 2010). A justificativa da escolha era categórica: “por haver transformado o Brasil em um *global player*”. A menção foi feita no mesmo ano que o Brasil se articulou com a Turquia para buscar uma solução diplomática para a questão do programa nuclear iraniano. De acordo com a revista, apesar de o acordo ter gerado reações de ceticismo por parte dos países ocidentais, a iniciativa ajudou a “colocar o Brasil no mapa”.

Fora a maior visibilidade midiática, o aumento do prestígio do Brasil ajudou a reconstruir sua imagem externa de país atrasado. A contínua melhora das contas externas do país e a transição da posição de devedor para credor cooperou para que a agência *Standard and Poor's* conferisse ao Brasil o grau de investimento (*investment grade*) em 2008 (BLOOMBERG, 2008). A nova classificação foi um atestado da gradual transformação da imagem externa brasileira em sua longa trajetória de buscar recuperar a credibilidade de suas finanças – desde quando declarou a moratória em 1987. Para além da percepção dos mercados, o país também recebeu importantes reconhecimentos simbólicos. A eleição do

---

<sup>14</sup> Isso é explorado com maior profundidade na seção sobre compromisso de longo prazo na seção 3.2.3.

Brasil para ser o anfitrião da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas Mundiais de 2016 foi como uma coroação da nova imagem externa brasileira.

Na dimensão das relações internacionais, a medida da União Europeia de identificar o Brasil como parceiro estratégico em 2007 foi um grande ato de reconhecimento do novo papel que o país vinha exercendo nas relações internacionais (BARBOSA, 2007). O fato de a parceria não ter sido estendida ao Mercosul como um todo denotou uma clara distinção feita pelos europeus em relação à influência brasileira na América do Sul. Por vezes, representantes políticos de Estados da Europa indicavam ver a atuação brasileira como força moderadora na região – especialmente como contrapeso às posturas mais radicais de Hugo Chávez na Venezuela. Nesse sentido, o ambiente político brasileiro de uma esquerda moderada que mantinha seus compromissos com os valores democráticos serviria de exemplo para as demais forças políticas dos países sul-americanos.

Em síntese, o Brasil buscou lançar-se como representante do Sul no sistema internacional e conseguiu elevar sua visibilidade externa, mas encontrou dificuldades de conquistar o reconhecimento em sua própria região. A tentativa de agir em nome de princípios universais e a meta de reformar as instituições internacionais fundamentaram diversas iniciativas brasileiras. A política externa brasileira associou seus próprios interesses de ser reconhecido como potência com o interesse coletivo de democratizar as relações internacionais. Entretanto, as aspirações internacionais do Brasil geraram contestações e ressentimento em seu entorno regional. Diversos países sul-americanos também aspiraram a cargos de projeção internacional e não aquiesceram à ideia do Brasil como porta-voz ou representante da América do Sul. A falta de reconhecimento da região contrastou com o aumento da visibilidade e prestígio do Brasil nas relações internacionais. O descompasso entre as duas imagens do país – na região e fora dela – fundamentaram a transição da ênfase da política externa brasileira da aspiração de liderança regional para sua consolidação como *global player*.

#### 2.2.5) *Conclusões Parciais*

O Brasil preencheu grande parte dos critérios objetivos para ser considerado uma potência regional, mas não se adequou à maior parte dos critérios subjetivos (ver *Quadro 4*).

Por um lado, o país destacou-se regionalmente por seus recursos e manteve um grau considerável de interdependência com os países sul-americanos. Ainda que se possam

levantar ressalvas em relação a tais aspectos – como a proximidade da superpotência americana, as debilidades internas ou o baixo nível relativo do comércio intra-regional – o Brasil certamente se destacou regionalmente por suas enormes proporções. A exceção é a dificuldade brasileira de fornecer bens coletivos regionais. Os desafios sócio-econômicos do país criaram empecilhos à capacidade do Brasil de oferecer incentivos econômicos aos países vizinhos e arcar com os custos do processo de integração regional. No geral, a proeminência do país na região certamente denotou o potencial brasileiro de exercer um papel de relevância na América do Sul.

*Quadro 4 – Adequação do Brasil aos critérios para se identificar uma potência regional.*

<b>Critérios</b>	<b>Adequação</b>
<i>Pretensão de liderança</i>	Sim – Anúncio da aspiração de liderança no início do governo (com posterior recuo da retórica).
<i>Recursos</i>	Sim, com ressalvas – Preponderância regional. Porém é relativizada pela comparação com outros países e pelos profundos problemas sócio-econômicos.
<i>Interconectividade</i>	Sim, com ressalvas – Existência de problemas transnacionais e aumento da integração física e produtiva. Porém, baixo nível relativo de comércio intra-regional
<i>Construção da região</i>	Sim – Construção de instituições comuns (Mercosul e Unasul) que aprofundaram as interações e fluxos regionais.
<i>Estruturas de governança regional</i>	Parcial – Apesar das iniciativas, as instituições regionais continuaram tendo baixa efetividade normativa.
<i>Identidade regional comum</i>	Sim – Difusão da ideia de uma identidade internacional comum, porém não houve identificação de objetivos ou projetos de inserção internacional
<i>Fornecer bens coletivos</i>	Parcial – Atuou de forma inconstante para resolver crises regionais; Investiu pouco nos vizinhos; Mercado doméstico ainda muito fechado.
<i>Define a agenda de segurança regional</i>	Sim – Incentivou a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano para aumentar a coordenação no combate aos problemas transnacionais.
<i>Reconhecimento de dentro e fora da região</i>	Parcial – Reconhecimento externo, mas contestado na região.
<i>Representação dos interesses regionais</i>	Parcial – A diversidade de projetos regionais dificultou a definição de interesses regionais claros.

Por outro, o Brasil não se adequou completamente aos critérios subjetivos e relacionais com os países sul-americanos. A heterogeneidade de projetos e visões de mundo existentes na América do Sul dificultou que a política externa brasileira conseguisse representar os interesses regionais. Apesar disso, a diplomacia do país buscou cultivar uma retórica universalista, associando seus próprios objetivos aos interesses coletivos dos países mais fracos. Com isso, a ação externa do Brasil conseguiu garantir o aumento de seu prestígio nas relações internacionais. O país logrou reverter sua imagem e recebeu importantes



reconhecimentos simbólicos. Entretanto, não foi capaz de acumular apoio dos seus vizinhos às suas aspirações internacionais. A exceção entre os critérios subjetivos é a constituição de uma identidade internacional comum. O Brasil conseguiu consolidar a ideia da América do Sul e deu substância a ela criando instituições que instauraram uma face política comum da região no mundo.

A inadequação do Brasil a alguns dos critérios relacionais do país com seus vizinhos não foi analisada dentro do próprio modelo aplicado neste capítulo. Para dar inteligibilidade às razões disso é preciso ir além dos parâmetros aqui explorados e investigar as peculiaridades da política externa brasileira e das dinâmicas políticas da América do Sul. Isso será feito em seguida no próximo capítulo.

### 3) CAPÍTULO 3 – Hegemonia e Liderança na Política Externa Brasileira

#### *Introdução*

Conforme visto no capítulo anterior, O Brasil não se encaixou perfeitamente em todos os critérios de potência regional, definidos pelo modelo de Detlef Nolte (2010). Diversas dimensões das características e da expectativa de comportamento de uma potência regional foram apenas preenchidas parcialmente pelo Brasil em suas relações com a América do Sul. Entretanto, o país é amplamente referenciado como tal na literatura das Relações Internacionais. Essa condição ambígua – de imperfeição conceitual, mas com reconhecimento social por parte da mídia e academia – justifica a reflexão sobre as peculiaridades do caso brasileiro. Há dois caminhos de contestação possíveis. O primeiro é o questionamento do modelo teórico. Se o Brasil não se encaixa nos critérios para ser considerado uma potência regional, mas mesmo assim é reconhecido socialmente dessa maneira, os critérios podem estar equivocados. Essa opção é reforçada pela evidente dificuldade de traçar critérios objetivos para se identificar uma potência regional. O segundo caminho é o da possibilidade de existirem peculiaridades que fazem com que o caso brasileiro escape das previsões. Em outras palavras, o cumprimento parcial aos critérios delimitados seria explicado pelas próprias singularidades do país, sem que isso invalide sua classificação como potência regional.

Os objetivos deste capítulo concentram-se em verificar empiricamente o segundo caminho supracitado, qual seja, compreender e justificar por que o Brasil seria uma potência regional atípica que se encaixa apenas parcialmente nos modelos analíticos existentes. O caminho escolhido é o de investigar as singularidades da política externa brasileira e da realidade sócio-política sul-americana. Com base na compreensão dos condicionantes específicos do Brasil e da América do Sul, é possível rastrear as divergências entre as expectativas do modelo teórico e a prática das relações internacionais sul-americanas. O diálogo entre as características compartilhadas do Brasil com outras potências regionais e as singularidades de sua condição de país sul-americano oferece uma perspectiva ampla sobre o lugar do Brasil no mundo. A contraposição sobre o que há de comum e único na condição internacional do Brasil é a contribuição ofertada pelo presente capítulo.

A fim de alcançar os objetivos propostos, o presente capítulo explora as peculiaridades da política externa do Brasil e os constrangimentos regionais ao longo do governo Lula. Na primeira parte do capítulo, são explorados os quadros conceituais que fundamentaram a política externa do governo Lula. A grande estratégia de inserção internacional do período é

então colocada em perspectiva quando contraposta às críticas e visões divergentes no debate doméstico. Essa seção dedica-se a captar as singularidades das escolhas estratégicas do Brasil. Na segunda parte, as noções de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual são instrumentalizadas a fim de colocar a política externa brasileira em perspectiva teórica. A ênfase neste ponto recai sobre as dinâmicas de poder entre os países sul-americanos e os desafios encontrados pela política externa brasileira para mobilizar a região em direção a um projeto comum. Quando somadas, as reflexões sobre a política externa brasileira para a América do Sul e as características da dinâmica de poder na região ajudam a delinear as peculiaridades da atuação do Brasil como potência regional sul-americana.

### **3.1) ASPIRAÇÃO DE LIDERANÇA REGIONAL EM DEBATE**

#### *3.1.1) A essência da Política Externa do governo Lula*

Conforme identificado no capítulo anterior, o Brasil compartilha diversas condições estruturais semelhantes a outras potências regionais. No entanto, a forma como o país concebe sua inserção internacional é um dos componentes que ajudam a explicar suas singularidades. A política externa de um país refere-se a uma estratégia geral que reflete os princípios de um Estado e a forma que estes se expressam na prática em termos de meios e fins.

Em seguida, serão apresentados os conceitos-chave da política externa do governo Lula que guiaram a diplomacia brasileira durante o período (quadro 5). Vale enfatizar que a política regional do Brasil não pode ser compreendida de forma independente. Ela está sempre condicionada aos objetivos gerais do país em sua inserção internacional. Dessa forma, para compreender a diplomacia brasileira para a América do Sul, é necessário esclarecer a concepção geral da política externa do Brasil.

As noções de autonomia e de universalismo apresentam-se como *princípios* fundamentais da política exterior brasileira, e aparecem com clareza durante o governo Lula. A primeira assume a forma de autodeterminação e não-impedimento<sup>15</sup>. Ser autônomo é definir

---

<sup>15</sup> Na definição de Vigevani e Cepaluni (2011, p.143), autonomia é “a condição que permite que os Estados formulem e implementem sua política externa independentemente do constrangimento imposto por Estados mais poderosos. Esse termo se insere em um *continuum* com dois tipos polares ideais: dependência total (ou alinhamento) e completa autonomia. Obviamente, entre os dois conceitos extremos existe uma gradação de políticas externas que combinam autonomia com dependência, embora, no caso brasileiro, a vertente autonomista seja mais marcante”.

por si próprio os objetivos a serem alcançados e os caminhos a serem perseguidos para atingi-los. Assim, no primeiro momento, é a habilidade de definir o que se deseja. Em seguida, é a capacidade de agir em direção às metas delineadas. Todavia, a definição só ganha seu caráter pleno quando contraposta ao seu negativo. Agir com autonomia é ser *in*-dependente. É não estar subordinado aos desejos e interesses de outros. Remete à capacidade de desobedecer ou neutralizar as influências externas sobre seu comportamento.

No entanto, a busca por autonomia pode se expressar de diferentes maneiras. Apesar de ser um valor, autonomia não é um fim em si mesmo. A noção de independência parece incompleta sem referência a algum tipo de propósito. Ser livre para agir sem ser impedido está relacionado à vontade de conseguir o que se deseja. A subserviência é a frustração da vontade e da ação livres. Portanto, a autonomia não é um fim. É uma condição necessária para se alcançar um fim. Vigevani e Cepaluni (2011) indicam caminhos diferentes para alcançá-la (distância, participação e diversificação). Cada um sugere estratégias de ação externa distintas, que, por sua vez, estão fundamentadas em percepções de mundo diferentes. Portanto, pode-se argumentar juntamente com os autores que a busca por autonomia é um traço permanente da política externa brasileira, mas que assume diferentes formas ao longo do tempo.

O universalismo sugere uma postura de um país com interesses globais diversificados. O alcance de suas relações é o maior possível, engajando-se com países de todos os continentes e participando ativamente dos assuntos de governança global. No caso do governo Lula, o universalismo também parece carregar uma noção tradicional de soberania. As relações internacionais do Brasil não foram constrangidas por conta de diferenças de posicionamento ideológico, regime político ou estratégias de desenvolvimento econômico (SARAIVA, 2010, p.152). Tais questões eram compreendidas apenas como questões domésticas dos outros Estados, e, portanto, irrelevantes aos demais. Somada essa imparcialidade às questões soberanas dos outros países, também se sugere muitas vezes que a política externa de Lula foi imbuída de uma postura de pragmatismo. O interesse nacional seria perseguido com maior facilidade sem moralismo que impedisse a convivência política ou novos negócios. Da mesma forma que a busca por autonomia, o universalismo assume formas diferentes ao longo da história. Por vezes, é expressa pelo aprofundamento de suas relações com a economia global como durante o governo de FHC. Em outros momentos, tomou traços mais geopolíticos de buscar alianças com países não-centrais e contestar a ordem internacional, como durante o governo Lula.

Quadro 5 - Princípios, Estratégias e Objetivos do Governo Lula

	<b>Princípios</b>	<b>Meios</b>	<b>Fins</b>
Concepção	Autonomia e Universalismo	Soft-Balancing	Desenvolvimento (Redistribuição) e Soberania (Reconhecimento)
Prática	Autonomia pela diversificação e Multilateralismo	Formação de Coalizões: Cooperação Sul-Sul e Construção de Região	Nova Geografia Comercial e Democratização das Relações Internacionais

Elaboração própria. Baseado em VIGEVANI; CEPALUNI, 2011; BRANDS, 2010; NEL, 2010.

Os dois princípios de autonomia e universalismo convergiram pela lógica de diversificação de parcerias e pelo multilateralismo na política externa de Lula. A construção de uma nova geografia do comércio e a lógica da Cooperação Sul-Sul foram noções usadas pela diplomacia brasileira como orientação para a nova política externa (SILVA; AMORIM; GUIMARÃES, 2003). As tentativas de diminuir a excessiva dependência com os países do centro por meio da abertura e aprofundamento do diálogo com países não-tradicionais foram expressões claras da busca por autonomia e da orientação universalista da política externa brasileira. A ideia subliminar era de que a assimetria de poder entre os países do norte e do sul seria diminuída gerando um novo equilíbrio de poder que tornasse a ordem internacional mais justa. Ao mesmo tempo, a ação coordenada dos países emergentes permitiu que eles recuperassem parte de sua autonomia e ampliassem seu poder de barganha nas negociações internacionais. Portanto, a autonomia pela diversificação e a ênfase no multilateralismo representam a síntese estratégica dos princípios norteadores da política externa do governo Lula.

Os *meios* envisioned pelos formuladores políticos seguiram a lógica do balanceamento brando (*soft-balancing*) (BRANDS, 2010). Esta é uma estratégia intermediária entre a adesão completa à ordem (*bandwaggoning*) e a oposição por balanceamento (*balancing*). O intuito é elevar os custos de manutenção da ordem internacional ou da ação das potências hegemônicas aumentando a resistência política. Isso é feito por meio de uma oposição política dentro das próprias instituições, resultando em um efeito simbólico de contestação da legitimidade da ordem. Diferente do balanceamento tradicional, não existe uma tentativa de restabelecer o equilíbrio de poder pelas vias militares (HURRELL, 2009). Há o reconhecimento de que a ordem internacional é relativamente benéfica para os interesses dos países emergentes e o fortalecimento das regras é essencial principalmente para os

Estados mais fracos. A meta não é implodir a ordem, mas sim fazer ajustes para reformular as normas sob novas bases de poder nas instituições.

A estratégia de balanceamento brando se expressa de duas maneiras: formação de coalizões e a construção da região. A articulação de coalizões emerge como uma via para ampliar o poder de barganha dos países emergentes em negociações internacionais. No contexto da política exterior brasileira, essa estratégia se expressou pela lógica da Cooperação Sul-Sul que sugeria a coordenação política dos novos países influentes do sistema internacional nos principais fóruns de negociação multilateral (AMORIM, 2010). Os BRICS, o IBAS, o grupo BASIC, os G20 comercial e financeiro, o G4 e diversos outros arranjos foram manifestações claras dessa lógica. No centro dessa estratégia residia a crença de que os interesses e desafios dos países emergentes são semelhantes e convergentes – ou ao menos não-competitivos (GUIMARÃES, 2005). Assume-se que a ação em conjunto seria mais benéfica do que seguir sozinho.

A construção da região é o segundo elemento que compõe a lógica do balanceamento brando. O movimento de aproximação com os países vizinhos por meio da intensificação dos diálogos e da construção de instituições comuns permite que a potência regional exerça um maior papel em seu entorno. A formação de um sub-sistema garante um acesso privilegiado aos mercados e recursos da região ao mesmo tempo em que aumenta a responsabilidade do país em relação à manutenção da governança regional. A região pode ser entendida tanto como trampolim quanto como limite às motivações da potência regional (SPEKTOR, 2010, p.38). O respaldo às aspirações internacionais da potência pode ajudá-la a melhorar seu posicionamento nas negociações multilaterais e nas organizações. Entretanto, a oposição política dos países vizinhos e as ameaças presentes na região podem minar sua vontade de poder.

Por último, os *fins* visados pelo Brasil podem ser resumidos em duas metas: desenvolvimento e soberania. Como argumenta Phil Nel (2010), esses objetivos ganham a forma da busca por redistribuição e reconhecimento no sistema internacional. A primeira é expressa pelo questionamento da injusta distribuição de poder, riqueza e privilégios nas relações internacionais. A noção de que as instituições internacionais refletem a realidade de poder do sistema internacional faz com que sejam contestadas – especialmente no momento em que a configuração de poder começa a sofrer transformações. A estrutura favoreceria os interesses dos mais poderosos impondo um obstáculo ao desenvolvimento dos demais países. A busca por redistribuição manifesta-se como o desejo de responsabilidades diferenciadas e

pela exigência de maior participação e voz na formulação das regras – na forma da conquista de postos nas diretorias das organizações, maior poder de voto, influência na formulação da agenda ou privilégios como o poder de veto. Nesse sentido, está relacionada com ajustes nos regimes internacionais de forma a construir um “ambiente mais propício ao desenvolvimento dos demais países”.

A busca por reconhecimento apresenta-se de forma complementar. Esta é canalizada pela vontade de receber aceitação como membros plenos da sociedade de Estados, “mas também como agentes com necessidades e interesses distintos que podem ou não coincidir com os presumidos interesses universais dos Estados estabelecidos” (NEL, 2010, p.954). Esse último aspecto é central na medida em que faz referência às singularidades dos países “periféricos”. A autoconcepção da identidade internacional desses países faz com que desenvolvam noções próprias dos caminhos a serem seguidos para alcançar os fins desejados. Os “falsos consensos” da globalização e da ordem liberal negariam a heterogeneidade de visões políticas e estratégias de desenvolvimento. Nesse sentido, a falta de reconhecimento é expressa pela negação da diversidade de visões de mundo. Em síntese, a redistribuição e reconhecimento são duas metas convergentes. A primeira refere-se à vontade de ser dotado dos mesmos privilégios que as potências centrais (mas com responsabilidades diferentes), podendo-se participar ativamente da construção da ordem internacional. A segunda está relacionada com a negação de uma via única para a modernidade. As diferenças significativas de organização política e trajetórias de desenvolvimento devem ser aceitas e estimadas em seu próprio valor.

Durante o governo Lula, a ideia de redistribuição foi expressa pela noção de nova geografia do comércio, enquanto a ideia de reconhecimento assumiu a forma da busca pela democratização das relações internacionais. Como enfatizado anteriormente, construção de uma nova geografia comercial está relacionada com a diminuição da dependência estrutural com os países centrais e a diversificação de parcerias, enquadrando-se no contexto da busca por autonomia. De outro lado, a democratização das relações internacionais representa uma tentativa de contestar os cânones da democracia e do livre mercado em favor de maior pluralidade de valores, reafirmando a soberania como princípio fundamental das relações internacionais e abrindo espaço para as novas potências emergentes. A democratização se daria pela maior representatividade de visões de mundo nas instituições internacionais, enfraquecendo o falso universalismo dos ideais da modernidade.

A política externa de Lula foi construída a partir desses conceitos-chave. No entanto, as escolhas estratégicas da diplomacia brasileira sofreram críticas de acadêmicos, jornalistas e alguns diplomatas. As divergências quanto aos caminhos a serem seguidos pela política externa brasileira refletiam visões diferentes de mundo. Nesse sentido, a contraposição entre a prática e as críticas ajuda a compreender os dilemas estratégicos enfrentados pelo país em seu contexto regional e as diferentes perspectivas existentes sobre eles. A partir disso, é possível compreender melhor o perfil brasileiro como potência regional.

### *3.1.2) Perspectivas sobre a política externa brasileira*

Segundo Almeida (2005, p.109), um dos elementos verdadeiramente inovadores da política externa do governo Lula é o fato de que “a palavra e a ação governamental nesse campo já não colhem o consenso da sociedade e da própria diplomacia profissional”. A política externa tornou-se foco de debates internos que expressavam opiniões divergentes quanto aos meios a serem seguidos pelo país em sua ação externa. Para os fins desse estudo, dois pontos centrais serão abordados: i) as noções diferentes sobre desenvolvimento; ii) e a relação entre as estratégias de liderança regional e de consolidação do país como *global player*. Assume-se aqui que as diferentes perspectivas em relação a essas duas questões ajudam a dar inteligibilidade às discordâncias em relação à política externa brasileira para a América do Sul.

Há uma forte correlação entre o projeto de desenvolvimento do governo e a formulação da política externa do Brasil. Como ressalta Marco Aurélio Garcia (2008, p.22), a política externa de um país “não pode ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez sobretudo, um elemento essencial do próprio projeto de desenvolvimento desse país”. A diplomacia assume um papel instrumental ao auxiliar o país na busca pelo desenvolvimento. Esse tem sido um dos traços permanentes da ação externa do Brasil. Entretanto, as noções de desenvolvimento e a percepção quanto aos caminhos necessários para alcançá-lo variaram ao longo da história. Em outras palavras, há um consenso acerca da ideia de que a política externa brasileira tem como propósito avançar o desenvolvimento do país. Mas os entendimentos em relação aos meios variam amplamente. É possível esclarecer alguns dos aspectos do governo Lula a partir da comparação de sua perspectiva com aquela do período anterior.



Um dos pontos centrais da noção de desenvolvimento do governo de Fernando Henrique Cardoso foi a interiorização da ideia da necessidade de abrir o país para os fluxos globais. Os desafios de estabilizar a moeda, diminuir a proporção dívida/PIB e recuperar a credibilidade internacional do Brasil nortearam a postura de maior austeridade fiscal (por meio da estipulação do superávit primário) e a liberalização da economia nacional (GIAMBIAGI, 2006). O regionalismo aberto insere-se nesse contexto como uma etapa no processo de abertura econômica. Como esclarece o ministro das Relações Exteriores da época, Luiz Felipe Lampreia,

O Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para uma participação mais ampla no mercado global (LAMPREIA, *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.163).

A integração econômica com os países da América do Sul ganhava significado na estratégia da política externa do período na medida em que melhorava as condições e termos da inserção internacional do Brasil. Segundo metáfora usada nos discursos oficiais, o regionalismo era como “degraus de uma piscina”, permitindo um processo gradual de acomodação das transformações distributivas internas resultantes da globalização. Ao mesmo tempo, as circunstâncias de debilidade econômica do Brasil tornavam claros os limites da capacidade de o país exercer influência direta sobre seus vizinhos. Nesse sentido, não é claramente perceptível um movimento de aspiração de liderança brasileira na região durante o período<sup>16</sup>. As interações do Brasil com a América do Sul estavam fundadas nas *relações em eixo* com a Argentina (CERVO, 2008) e na tentativa de resguardar a estabilidade política da região - como explícito na pressão exercida sobre o Paraguai em 1997 e na tentativa de solucionar o conflito fronteiriço entre Peru e Equador entre 1995 e 1998.

Em contraposição, o governo Lula adotou uma perspectiva de desenvolvimento distinta daquela do período anterior. A vulnerabilidade das contas externas do país e a desconfiança do mercado financeiro quanto ao comprometimento do novo presidente com as obrigações e políticas assumidas pelo governo precedente compeliram Lula a dar continuidade às diretrizes macroeconômicas de FHC nos primeiros anos de governo

---

<sup>16</sup> Como argumentam Vigevani e Cepaluni (2011, p.114), para além das dificuldades internas, “a liderança brasileira encontrava outras dificuldades, em termos tanto de princípios quanto pragmáticos. (...) O que prevaleceu foi o entendimento de que, se houvesse alguma preponderância do Brasil, seria apenas a natural, tendo em vista sua população maior e uma economia mais poderosa. Inversamente, a recusa de instâncias de supranacionalidade serviria para garantir, se necessário, autonomia em relação a outros países da região”.

(ALMEIDA, 2012, p.140-142). No entanto, ao final do seu primeiro mandato novos traços passaram a surgir. O Estado tornou-se mais proativo, criando estímulos setoriais e aumentando seu grau de intervenção macroeconômica (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Essa tendência ganhou ainda mais força com o choque da crise financeira que se originou nos Estados Unidos em 2008. A determinação de abrir a economia brasileira para os fluxos globais foi substituída pela valorização do mercado doméstico e pela privilegiação de mercados em que os produtos industrializados brasileiros eram mais competitivos, como os da América do Sul e África.

A lógica do regionalismo aberto cedeu espaço para políticas de desenvolvimento nacional impulsionado por estímulos fiscais e programas de transferência de renda (GIAMBIAGI, 2011). A nova importância do BNDES e a implantação do Bolsa Família são expressões claras das novas prioridades econômicas do governo de perseguir uma via de desenvolvimento de dentro para fora. Complementarmente, intensificou-se o processo de internacionalização das empresas brasileiras por meio de investimentos nos países da vizinhança e noutras regiões. Os entraves ao avanço da agenda comercial na América do Sul e a nova tendência de introversão da noção de desenvolvimento do governo Lula diminuíram a importância econômica do Mercosul e da América do Sul para a política externa brasileira. Em compensação, a diplomacia reverteu sua tradicional postura contida e assumiu um maior ativismo político na região. O país adotou um comportamento de empreendedorismo dando iniciativa a instituições regionais que serviram de palco para cooperação política (COUTO, 2010).

Um segundo ponto de divergências refere-se às interpretações sobre a relação entre o objetivo de se consolidar como *global player* e a aspiração de liderança regional no debate sobre política externa brasileira. A primeira perspectiva sustenta que as duas diretrizes são complementares. Nesta interpretação, elas envolvem temas e agendas diferentes e, portanto, não interferem diretamente nas metas específicas de cada. Não haveria sentido em privilegiar uma sobre a outra na medida em que se referem a esferas de ação política distintas, podendo ser conciliáveis ou até mesmo se reforçarem mutuamente. Como argumentam Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2008, p.3):

A suposta incompatibilidade entre os planos multilateral e regional também é um argumento frágil. Em primeiro lugar são esferas distintas em que estão em jogo questões diferenciadas para os interesses brasileiros. O plano multilateral tem sido uma arena importante para a política externa exatamente por conta do perfil diversificado da estrutura do comércio internacional, e pela importância da OMC na elaboração das regras e padrões regulatórios internacionais. Contudo, a ênfase na região não é

incompatível com as negociações multilaterais, na verdade o espaço regional é mais uma porta que se abre à expansão da presença brasileira no mundo.

Um segundo aspecto dessa perspectiva enfatiza a necessidade de o Brasil atrelar sua inserção internacional à América do Sul. Segundo esta visão, o Brasil não pode se tornar uma potência sozinho, necessitando agir coletivamente para proteger seus interesses e participar da construção da ordem internacional. Sua circunstância de potência média com debilidades internas impede que consiga ter um impacto sistêmico apenas por suas próprias capacidades. De acordo com o assessor internacional da presidência da república, a “questão é se o Brasil quer ser pólo sozinho ou se o Brasil quer ser pólo com a América do Sul. Nós queremos ser pólo com a América do Sul. E para [isso] nós temos que nos empenhar para a construção da unidade sul-americana” (ESTADÃO, 2008). Em consonância, o ministro Celso Amorim constatou que “até mesmo um país grande como o Brasil é um país pequeno num mundo como esse [...] nós não temos a capacidade de falarmos sozinhos [...]. Eu acredito que o Brasil não tem uma existência plena sem a união [com a América do Sul]” (*apud* SPEKTOR, 2010, p.37). Portanto, segundo essa perspectiva, a articulação da ação externa com os países sul-americanos seria um imperativo da ação externa do Brasil.

Por sua vez, a proximidade e a interdependência do país com os Estados da América do Sul tornariam a região um espaço tanto privilegiado como necessário para a diplomacia brasileira. A sensibilidade do país ao que ocorre na vizinhança não é suficiente para cultivar uma visão de destino comum da região, mas torna clara a necessidade de zelar pela estabilidade do seu entorno. Para além das preocupações com os riscos latentes da América do Sul, vislumbram-se também os potenciais econômicos e políticos da região. Em síntese, essa perspectiva entende que as duas estratégias são conciliáveis e possivelmente complementares, assumindo a necessidade do Brasil buscar uma inserção internacional associada com os vizinhos e de manter seu contexto regional como área direta de influência.

A segunda perspectiva entende a relação entre as estratégias de liderança regional e de consolidar o país como *global player* como conflituosa. Os autores que aderem a essa visão entendem que as estratégias de inserção regional e global são distintas (ALBUQUERQUE, 2010; MALAMUD, 2011). O choque entre as prioridades da política externa brasileira em sua inserção no mundo com aquelas de suas ambições em seu entorno regional poderia levar a tensões inconciliáveis. A tentativa de sustentar as duas orientações paralelamente resultaria no enfraquecimento das posições do país nos dois tabuleiros. As ambições internacionais do Brasil de ser reconhecido como potência – alcançando cargos de relevância e visibilidade,

participando diretamente dos processos decisórios nas organizações internacionais e recebendo os privilégios dos países centrais – alimentaram a suspeita e o ressentimento dos vizinhos. Portanto, o caminho mais apropriado para a diplomacia brasileira seria o de definir com clareza o foco de seus interesses e superar o dilema entre consolidar-se como *global player* ou liderar a América do Sul. Em termos gerais, os autores que sustentam essa opinião estão inclinados em direção à primeira opção em detrimento da segunda. Ou seja, sustentam que o Brasil não deveria fazer acordos com seus vizinhos que diminuam sua capacidade de explorar as oportunidades econômicas com o resto do mundo.

De forma semelhante, a incapacidade de superar os gargalos econômicos e as mazelas sociais limitaria a legitimidade da aspiração de liderança na região e dificultaria o apoio doméstico. Aos vizinhos, seguir uma liderança que não consegue solucionar seus próprios problemas seria abraçar à “perpetuação ou expansão da desigualdade” (DANESE, 2009). Internamente, a persistência de desafios dificulta a construção de apoio político às iniciativas voltadas à região (BARBOSA, 2008). Nesse sentido, a construção de um projeto de liderança do Brasil na região deveria passar, necessariamente, pela superação dos desafios sociais e econômicos enfrentados pelo país.

Parte da dificuldade de conciliar as duas estratégias estaria na recusa dos países da América do Sul em aceitar a necessidade de uma liderança na região. Como ressaltado anteriormente, alguns países da região não querem seguir ninguém. Outros se voltam para países fora da América do Sul. Por último, há aqueles que querem, eles próprios, liderar. Como enfatiza Danese (2009, p.166), “a qualquer impulso de liderança de um dos membros, os demais acabam por neutralizá-lo com sua indiferença, resistência passiva ou encarniçada oposição”. Essa postura é descrita como *empáfia política* por Cervo (2008) - um comportamento de ambições desmensuradas e incapacidade de compreender os limites dos próprios meios. Nesse sentido, o desejo de tornar-se um *global player* enfraquece o apelo de seu projeto de liderança regional ao estimular a desconfiança dos vizinhos.

Simultaneamente, a vocação universalista da política externa do Brasil atua como força no sentido de preservar a autonomia do país. A lógica de diversificação de parcerias e do multilateralismo como vetores da diplomacia brasileira definem a primazia da inserção internacional sobre as relações com a região. Esta última tem seu alcance e profundidade limitados pela resistência de ceder parcelas consideráveis de autonomia às instituições regionais. Isso é expresso pelo baixo grau de institucionalização das relações entre os países sul-americanos, apesar dos avanços políticos da última década (VIGEVANI; RAMANZINI

JÚNIOR, 2009). Em síntese, essa perspectiva considera que as duas diretrizes são contraditórias na medida em que a vontade de potência do Brasil gera desconfiança entre os países da vizinhança e a aspiração de liderança regional limita sua autonomia de projetar-se globalmente de forma desimpedida.

As divergências quanto às noções de desenvolvimento e a relação entre as diretrizes da política externa do Brasil geram prescrições diferentes quanto aos caminhos a serem perseguidos nas relações com a América do Sul. Há uma correlação entre: i) a perspectiva liberal de desenvolvimento e a crença na contradição das duas estratégias; ii) e a perspectiva neodesenvolvimentista com a crença da complementaridade das duas diretrizes.

No primeiro caso, a primazia da agenda econômica de abertura aos fluxos globais limitaria a profundidade da agenda política sul-americana. Durante a primeira década do século XXI, a falta de convergência das estratégias de inserção internacional na América do Sul fez com que alguns analistas sugerissem a retração do projeto regional a fim de permitir ao Brasil avançar sozinho no processo de adesão à globalização. As tendências nacionalistas que emergiram na região seriam um empecilho à continuidade da estratégia de regionalismo aberto. O país deveria seguir uma agenda de acordos bilaterais de livre-comércio na medida em que as grandes negociações multilaterais se encontravam travadas – como perceptível nos casos das negociações da rodada Doha na OMC, da interrupção do diálogo sobre a ALCA e da perda de perspectiva de um acordo entre o Mercosul e a União Europeia (BARBOSA, 2008). Nesse sentido, a fragmentação política da região, o fortalecimento da economia brasileira e o congelamento das negociações multilaterais foram interpretados por essa perspectiva como razões para que o Brasil contivesse sua aspiração de liderança regional em favor de sua consolidação como *global player*.

No segundo caso, o neodesenvolvimentismo e a crença na complementariedade das duas estratégias convergem. O componente de maior introversão dessa noção de desenvolvimento – fundado na vontade de induzir o crescimento industrial a partir de estímulos econômicos e defesa comercial – confere à ação externa do país um caráter mais geopolítico do que a perspectiva anterior. As táticas de construção de coalizões e a diversificação de parcerias são direcionadas ao objetivo de expandir o espaço de autonomia nacional. Dessa maneira, o país se articula com outros Estados a fim de resistir às pressões “homogeneizantes” da globalização e implantar uma política nacional de desenvolvimento (GUIMARÃES, 2005). A associação com os países da região e a cooperação Sul-Sul se

justificavam na medida em que auxiliassem o país a expandir seu controle sobre o próprio espaço nacional e a elevar a projeção internacional do Brasil.

O regionalismo ganhou uma conotação mais política nessa perspectiva conforme se interrompia a disposição para a abertura econômica e se interiorizava a noção de não-indiferença<sup>17</sup>. Ao mesmo tempo, a ação coletiva com países emergentes aumentava a percepção da insatisfação com a ordem internacional e reforçava a necessidade de reforma. Nesse sentido, o Brasil também receberia maior visibilidade e voz sobre os temas da governança global. De acordo com Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (2008, p.7):

A integração multidimensional expressa uma visão política da região em função da existência de recursos geo-econômicos e capacidades existentes (população, recursos minerais, energia, alimentos e água) que tendem a se tornar escassos. Também há uma valorização do peso internacional da região que contribuiria para ampliar a multipolaridade do sistema global, abrindo mais espaço de atuação para países como o Brasil.

Em outras palavras, a aspiração de liderança e a vontade de se consolidar como *global player* se somariam resultando num maior grau de autonomia para perseguir suas estratégias de desenvolvimento e ampliando a projeção externa do país como voz ascendente na construção da nova ordem internacional.

A exposição das perspectivas divergentes em relação aos dilemas estratégicos enfrentados pelo Brasil em sua inserção internacional ajuda a esclarecer alguns traços da política externa de Lula. Entretanto, não é suficiente para definir o perfil do país como potência regional. Para tanto, é também necessário analisar as interações do Brasil com seu contexto regional.

---

<sup>17</sup> Nas palavras de Amorim (2010, p.225): “such attitude of non-indifference is not contradictory with the defense of our own interests. We are convinced that in the long run an attitude based on a sense of humanity that favors the promotion of development of the poorest and the most vulnerable will not only be good to peace and prosperity around the world. It will bring benefits to Brazil herself, in political as well as economic terms. This dialectic relation between national interest and the exercise of solidarity has been a fundamental aspect of President Lula’s foreign policy”.

### 3.2) ESTRATÉGIAS DE HEGEMONIA E A POLÍTICA EXTERNA DE LULA

Uma potência regional é definida amplamente por sua própria região (ACHARYA, 2007). A vontade de potência está atrelada à aspiração de liderança regional. O desejo de mobilizar os países vizinhos em torno de um projeto comum constitui a aspiração. Mas é a adesão dos demais que configura o reconhecimento necessário para caracterizar uma potência regional. Nesse sentido, tal concepção é essencialmente uma noção social. São as dinâmicas das relações sul-americanas que condicionam, em última instância, a existência de uma potência regional.

Nesta seção, a política externa brasileira será colocada em perspectiva a partir da hegemonia cooperativa e hegemonia consensual. Conforme demonstrado no primeiro capítulo, essas noções carregam um conjunto de vantagens e desvantagens comparadas à estratégia de hegemonia unilateral (ver *Quadro 3*). As alternativas de inserção regional apresentam-se como dilemas estratégicos que são constrangidos pelas peculiaridades da própria região. Indaga-se, neste sentido, as singularidades políticas e econômicas da América do Sul condicionaram a postura brasileira em seu entorno regional.

O conceito de Hegemonia Cooperativa de Thomas Pederson (2002) tem como foco o regionalismo como estratégia das potências regionais. Nele o regionalismo não se limita à ideia de integração econômica, abrangendo igualmente ações políticas que tenham por fim estimular a mobilização de outros países em torno de um projeto comum. Como tal, é essencialmente uma dinâmica de liderança.

O caso do regionalismo sul-americano das três últimas décadas deve ser compreendido em dois momentos distintos. O primeiro refere-se às circunstâncias extenuantes em que se encontravam Brasil e Argentina durante a década de 1980, e que motivaram os esforços em direção ao projeto de integração. Durante a década de 1990, assumiu a forma do regionalismo aberto. Esse movimento é mais precisamente concebido como um esforço conjunto de dois países, conforme descrição das “*relações em eixo*” de Cervo (2008). O segundo momento configura-se ao longo do governo Lula, marcado pela crise argentina no início do novo milênio e pelo anúncio da aspiração de liderança por parte da nova política externa brasileira. Como demonstrado no segundo capítulo, foi durante a primeira década do século XXI que o Brasil assumiu integralmente sua autoconcepção de potência regional. É, portanto, somente a esse segundo período que serão aplicados os conceitos de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual.

### 3.2.1) *Compartilhamento de poder e Estabilidade Regional*

Os caminhos pelos quais o Brasil compartilhou poder com seus vizinhos seguiram, geralmente, as vias institucionais. O caso mais notável é o do Mercosul. Pelos moldes do bloco regional, todas as negociações internacionais são feitas em conjunto pelos quatro países. Os acordos devem ser baseados no consenso entre todos os membros, exigindo, dessa maneira, um esforço de persuasão dentro do próprio bloco a fim de construir posicionamentos comuns na mesa de negociações (ALMEIDA, 2012). A exigência da negociação conjunta é uma clara restrição à autonomia decisória da diplomacia brasileira e representa alguma medida de compartilhamento de poder com os demais países do Mercosul.

O fato da ação externa do Brasil estar parcialmente atrelada à vontade dos países membros do bloco foi razão de críticas à diplomacia do governo Lula, especialmente em seu segundo mandato. Alguns diplomatas, empresários e políticos da oposição contestavam o quadro institucional do Mercosul, sugerindo que uma retração do estágio de união aduaneira imperfeita para um bloco de livre-comércio seria mais vantajosa para os interesses brasileiros (SOUZA, 2009)<sup>18</sup>. A mudança desatrelaria a ação externa do Brasil das posições dos países vizinhos, tornando possível que se negociassem de forma independente acordos comerciais com outros países fora da região.

Por sua vez, a consolidação da União das Nações Sul-Americanas como estrutura política comum da região serviu como meio para compartilhar poder. A instituição serve como fórum político capaz de ampliar a projeção externa dos países da região. Segundo Joseph Grieco (*apud* PEDERSON, 2002, p.684), uma das maneiras de ceder poder é oferecer “oportunidades de voz” a outros parceiros menores. Nesse sentido, a Unasul surge como um espaço adequado para a amplificação dos posicionamentos dos Estados sul-americanos em relação aos temas regionais e globais. Os encontros das lideranças políticas da região dentro do arcabouço institucional da Unasul expressaram a diversidade política dos membros.

Sob uma perspectiva crítica, Andrés Malamud (2011) acrescentou que a Unasul foi “sequestrada” pelos países bolivarianos. A instituição teria sido instrumentalizada como palco de projeção política dos países mais radicais da região. Nesse sentido, apesar de ser

---

<sup>18</sup> Essa posição aparece como sendo a alternativa com maior apoio (51% em 2008) na pesquisa elaborada por Amaury de Souza com a colaboração do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Na visão de um dos empresários consultados, “o Mercosul deve ser uma área de livre-comércio, ponto. Uma área de livre-comércio não é nada simples e é muito mais do que o Mercosul jamais foi” (SOUZA, 2009, p.81). A perda de autonomia é ressaltada por um diplomata que constata que “o grande desafio do Brasil é aceitar que, para formar um mercado comum, nos moldes do Tratado de Assunção, haverá uma perda gradativa de soberania” (SOUZA, 2009, p.84).



considerada uma iniciativa brasileira, a organização foi fortemente influenciada pelo projeto político alternativo da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) em detrimento da liderança brasileira. Ao mesmo tempo, a interpretação de Malamud fortalece indiretamente o argumento de que a Unasul serviu como meio de compartilhar poder ofertando oportunidades de voz aos países vizinhos.

O contraponto das medidas de compartilhamento de poder é um maior grau de aquiescência e de estabilidade da ordem regional (PEDERSON, 2002). Nesse sentido, a estabilidade seria consequência da acomodação dos interesses e a da difusão dos ganhos do processo de integração (normalmente acompanhado de uma absorção desproporcional dos custos pela potência regional). Entretanto, não foi o que se observou no contexto sul-americano. De um lado, as diretrizes divergentes dos projetos sul-americanos alimentaram a desconfiança entre as lideranças políticas, e, como resultado, intensificaram as instabilidades na América do Sul. Do outro, as aspirações internacionais do Brasil de se consolidar como *global player* geraram ressentimento entre os países da região.

O Brasil teve suas ambições internacionais criticadas pelos vizinhos. A começar pela candidatura a um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A ambição brasileira de conquistar um assento permanente no Conselho gerou tensões com outros países sul-americanos, especialmente com Colômbia e Argentina (BRANDS, 2010, p.37). Em contraposição, esta última e o México defenderam uma proposta alternativa de um assento rotativo para a América Latina. Em outra ocasião, o Brasil também gerou tensões regionais em meio à disputa pelo cargo de diretor-geral da OMC em 2005. A falta de articulação diplomática para definir um candidato único sul-americano fez com que houvesse dois candidatos: Luís Felipe Seixas Corrêa, do Brasil, e Carlos Perez del Castillo, do Uruguai. Em Montevideú, “a decisão do Itamaraty foi considerada uma traição e um dos fatores que impediram a vitória do uruguaio” (ESTADÃO, 2006).

Apesar dos eventuais esforços brasileiros, a imagem predominante do país na região persistiu sendo a de um país centralizador. A política externa do Brasil recebeu acusações de ser excessivamente gananciosa, lançando candidatos para todo e qualquer cargo de alguma relevância internacional – por vezes, até mesmo competindo com outros candidatos da região. Em consonância, o país também foi criticado por parceiros da região por agir no palco internacional sem qualquer consulta prévia<sup>19</sup>. Nesse sentido, as ambições internacionais do

---

<sup>19</sup> Segundo Sergio Fausto (2011), “critica-se o governo brasileiro por supostamente não consultar os governos sul-americanos antes de tomar iniciativas no plano internacional, ao mesmo tempo que invoca a sua condição de líder regional quando lhe interessa fazê-lo nas negociações internacionais”.

Brasil de conquistar reconhecimento como *global player* parecem ter esbarrado em sua aspiração de se consolidar como potência regional (ALBUQUERQUE, 2010). Diante do dilema entre as duas diretrizes da política externa, Lula priorizou a cooperação Sul-Sul em detrimento da liderança regional, alimentando a imagem de um país centralizador.

### 3.2.2) *Pagamentos Laterais*

Os investimentos brasileiros nos países vizinhos ocorreram por diversos caminhos. Pelas vias institucionais, as contribuições do Brasil para o FOCEM, IIRSA e a instrumentalização do BNDES estimularam a integração física entre os países sul-americanos. Tais mecanismos serviram para financiar projetos de investimentos de infraestrutura e convergência energética na região. Por meio deles, a diplomacia brasileira avançou uma agenda de integração produtiva na América do Sul. Em complementariedade com os estímulos da política externa brasileira, seguiu-se a internacionalização das empresas brasileiras que foi impulsionada pelos créditos e projetos estatais. Esse novo movimento ampliou os elos de interdependência econômica do Brasil com seu entorno, resultando em novas preocupações diplomáticas.

Apesar das iniciativas brasileiras, prevaleceu um sentimento difuso de insatisfação quanto ao papel regional do Brasil. Segundo Bernardo Sorj e Sergio Fausto (2011, p. 16-17), “os atos esporádicos de ‘generosidade’ em relação aos países mais pobres, como a Bolívia e o Paraguai, são percebidos como concessões desnecessárias no Brasil, enquanto que nos países suposta ou efetivamente beneficiados, são tidos como insuficientes”. Os estímulos criados pela política externa brasileira são, muitas vezes, percebidos na vizinhança como pífios, ou ao menos não condizentes com as dimensões do país. Paradoxalmente, essa ideia convive com um receio permanente de ser explorado pelo gigante da vizinhança. Por sua vez, domesticamente, os investimentos são questionados por parte da elite nacional que considera tais atos custosos e ineficazes.

Para além das insatisfações com a quantidade de investimentos, há ainda dois outros problemas adicionais que dificultam a atuação brasileira na região. O primeiro deles é a percepção de que há uma competição injusta com as empresas brasileiras. A estratégia do governo de eleger campeãs nacionais e fornecer apoio para sua atuação nos mercados externos gera ressentimento entre os vizinhos. Isso fica evidente no comentário do presidente

da União Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren - em entrevista ao jornal Valor Econômico - que anunciou:

O BNDES empresta para as empresas brasileiras o equivalente a todo o crédito disponível na economia argentina (...). Imagine o dia em que o industrial argentino puder sair do *Banco de la Nación* com um financiamento para abrir uma fábrica no Brasil. Quando esse dia chegar, podemos baixar a guarda. (*apud* SORJ; FAUSTO, 2011, p.18).

Os artifícios de criar incentivos setoriais, proteger o mercado nacional, manipular o câmbio e oferecer créditos subsidiados criam privilégios enormes às empresas nacionais frente às demais e são mal vistos pelo empresariado da vizinhança. Essa estratégia ficou mais evidente no segundo mandato do governo Lula, a partir de 2006. O marco da ruptura com a lógica da política econômica adotada durante os primeiros anos da administração de Lula é a mudança no Ministério da Fazenda, com a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega (GIAMBIAGI, 2011). As novas diretrizes da política econômica reservavam ao Estado uma função mais proativa na administração macroeconômica do país (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011). Essa forma de capitalismo estatal é, por vezes, interpretada pelos vizinhos como uma competição predatória e injusta, alimentando o medo dos países sul-americanos de serem explorados pelo Brasil.

O perfil dos projetos e investimentos brasileiros na América do Sul parece mais atrelado à estratégia nacional de desenvolvimento do país do que à aspiração de liderança regional. A priorização de uma estratégia de desenvolvimento de dentro para fora é percebida claramente quando observado o papel exercido pelo BNDES durante o governo Lula.

A diferença do governo Lula em relação ao período anterior estaria, essencialmente, no resgate do papel do Estado por meio de uma suposta defesa de grupos nacionais, bem como da ‘escolha de vencedores’ ou dos ‘eleitos’. Neste caso, chama a atenção os setores de mineração e siderurgia, etanol, papel e celulose, petróleo e gás, hidroelétrico e da agropecuária, que receberam juntos quase a totalidade de *meio trilhão de reais* desembolsados pelo BNDES no período Lula (TAUTZ *et al*, 2010, p.250).

Os enormes valores desembolsados pelo BNDES contrastaram enormemente com os investimentos brasileiros na América do Sul. Como é possível observar na *Tabela 5*, o papel do banco cresceu exponencialmente, aumentando em quase quatro vezes sua importância entre 2003 e 2009 – atingindo a cifra de R\$ 137 bilhões neste último ano. A dimensão de tais valores é muito superior aos recursos direcionados à América do Sul. Os gastos do Brasil com o FOCEM – apesar de representarem 70% dos recursos do mecanismo - somou pouco mais

que uma centena de milhão de reais. No caso do IIRSA, o Brasil participou com cerca de R\$ 10 bilhões de reais (TAVARES, 2013, p.141).

Tabela 5 – Desembolsos do BNDES entre 2003 e 2009.

Desembolsos BNDES – R\$ Bilhões	
Ano	Desembolsos
2003	R\$ 35,10
2004	R\$ 40,00
2005	R\$ 47,10
2006	R\$ 52,00
2007	R\$ 64,90
2008	R\$ 92,20
2009	R\$ 137,40

Fonte: (TAUTZ *et al*, 2010, p.260)

O baixo valor dos investimentos brasileiros na América do Sul e as condicionalidades dos empréstimos para que os projetos sejam executados por empresas nacionais sugerem que a estratégia da diplomacia brasileira está menos preocupada em oferecer incentivos aos vizinhos e mais interessada em dar suporte à atuação das empresas nacionais na região<sup>20</sup>. Em última análise, é possível concluir que os vizinhos são marginalmente beneficiados com investimentos produtivos e de infraestrutura, e que tais eventuais benefícios são consequências do avanço da estratégia nacional de desenvolvimento perseguida pelo governo.

O segundo problema está associado ao foco dos investimentos brasileiros na América do Sul. Ao adotar uma postura de *resource-seeking*, os investimentos nacionais se direcionaram, principalmente, aos setores de recursos naturais dos países sul-americanos (BAUMANN, 2010). Isso alimentou o medo da exploração pelos países vizinhos. Como ressalta Kindleberger (1981, p.246), a noção de exploração está, muitas vezes, relacionada ao contrafactual. Principalmente, no caso dos recursos naturais, a ideia de que as riquezas nacionais estão gerando benefícios para outros países pode parecer injusta – ainda que não haja internamente poupança suficiente para fazer os investimentos ou empreendedores dispostos a assumir os riscos associados. O fato de esses setores serem considerados estratégicos e, muitas vezes, percebidos como parte fundamental para o desenvolvimento nacional tende a alimentar a tensão política. Como visto anteriormente, as principais contestações dos vizinhos frente ao Brasil durante o governo Lula estiveram relacionadas aos investimentos brasileiros nos setores de recursos naturais e energia desses países.

---

<sup>20</sup> Essa concepção está de acordo com o conceito de Estado Logístico cunhado por Cervo (2008)

Independente dos resultados auferidos pelos investimentos do Brasil na América do Sul, é notável o aprofundamento da interdependência na região. O maior entrelaçamento entre os Estados torna mais evidente a noção de um destino comum ao destacar as sensibilidades mútuas. Mas como lembra Waltz (2000, p.14), “a interdependência pode promover a paz multiplicando os contatos entre Estados e contribuindo para o entendimento mútuo. Todavia, também multiplica as ocasiões de conflitos que podem promover ressentimento ou até mesmo a guerra”. O aumento da interdependência pode levar tanto à conscientização da necessidade de cooperar como pode aumentar a probabilidade da ocorrência de conflitos. Nesse último sentido, percebe-se outro tipo de custo relacionado à estratégia de hegemonia cooperativa: a necessidade de tolerar as insatisfações dos vizinhos.

A postura de tolerância do Brasil, diante de diversas circunstâncias ao longo do governo Lula, também assumiu a forma de custos estratégicos. A “paciência diplomática” brasileira consubstanciou-se no reconhecimento das desigualdades e da heterogeneidade da América do Sul (SIMÕES, 2012). As assimetrias foram interpretadas pela política externa de Lula como necessidade de arcar com uma maior parcela dos fardos do fornecimento dos bens coletivos regionais. A aceitação da heterogeneidade regional expressou-se por um comportamento de compreensão dos desafios peculiares e das visões de mundo próprias dos vizinhos.

A tolerância diplomática foi perceptível em diversos momentos do período do governo Lula. No caso da nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia, apesar da postura simbolicamente agressiva e desrespeitosa do governo boliviano de ocupar militarmente 53 instalações petrolíferas da iniciativa privada, a reação da diplomacia brasileira foi de compreensão, sempre ressaltando o direito soberano exercido pelo país vizinho. Celso Amorim enfatizou que a diplomacia brasileira não deveria “radicalizar” em sua reação à medida boliviana sob o risco de colocar o processo de integração em risco (AGÊNCIA BRASIL, 2006a). Guido Mantega tratou de minimizar o impacto econômico de um eventual aumento nos preços das exportações do gás boliviano para o Brasil (AGÊNCIA BRASIL, 2006b). O presidente Lula ressaltou a necessidade de mostrar um comportamento amistoso com a Bolívia. Em suas palavras, “eu acho que às vezes ser carinhoso resolve mais do que ser duro [...]. Eles [*bolivianos*] precisam de ajuda e não de arrogância” (AGÊNCIA BRASIL, 2006c). No ano seguinte, outras refinarias da empresa foram adquiridas pelo governo boliviano sob críticas de haverem sido vendidas abaixo do seu valor de mercado (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007). Na ocasião, o presidente boliviano afirmou que “o mais importante para

nós [*bolivianos*] é que existe esse desprendimento do presidente Lula de devolver as refinarias para o povo boliviano” (O GLOBO, 2007).

Alguns diplomatas criticaram a complacência brasileira, sugerindo que faltou um trabalho preventivo e posições mais assertivas. Na visão de Rubens Barbosa (2008, p.15), crítico constante da política externa de Lula, “o governo brasileiro mostrou-se tímido na defesa dos interesses do país e da Petrobras na Bolívia”. Em consonância, o ex-ministro das relações exteriores, Luiz Felipe Lampreia (2010, p.313), acusou:

O governo reagiu com timidez e passividade, em lugar de defender os interesses de nossa maior estatal, que é um verdadeiro patrimônio do povo brasileiro. Ao contrário, em todas as declarações, expressaram-se a ‘compreensão’ e o ‘direito da Bolívia’. É ridículo dizer que ‘não faltou uma molécula de gás’ para o Brasil. Não faltou porque a Bolívia não tem outra alternativa e não pode dispensar a venda de seu gás. Ao contrário, hoje quem precisa do nosso mercado são eles.

Em outro caso, as pressões do presidente paraguaio Fernando Lugo pela renegociação dos acordos da hidroelétrica binacional de Itaipu também foram recebidas com compreensão pela diplomacia brasileira. A revisão do contrato entre os dois países gerou duas importantes determinações. A primeira delas triplicava a taxa anual paga pelo Brasil para a cessão da energia não utilizada pelo Paraguai, partindo de US\$120 milhões para US\$360 milhões (o valor inicialmente pedido pelo governo paraguaio era de US\$800 milhões). A segunda definia que o país vizinho poderia vender a energia não utilizada diretamente no mercado brasileiro, sem necessidade de intermediação da Eletrobrás. Por outro lado, o Brasil não cedeu à reivindicação paraguaia de ter a opção de vender a energia não utilizada a terceiros imediatamente (AGÊNCIA BRASIL, 2009b) – isso só sendo permitido a partir de 2023.

O ministro Celso Amorim ressaltou que o acordo foi adequado e justo, sugerindo, também, que os novos termos beneficiavam a parcela de brasileiros que morava no Paraguai. Por conta disso, concluiu que “ele [o acordo] engloba um conjunto de medidas que refletem o nosso desejo de viver bem com os nossos vizinhos”. A insatisfação do Paraguai com os ganhos do Mercosul, a importância energética da hidroelétrica para o Brasil e a proximidade do vencimento dos acordos ajudam a explicar a reação brasileira. O presidente Lula chegou a enfatizar a necessidade de ter empatia com a condição do país vizinho, sugerindo que o acordo simbolizava pouco para o Brasil e muito para o Paraguai. Em suas palavras, “não interessa que o Brasil se desenvolva se outros não crescerem nem se desenvolverem. Não faltaram brasileiros que queriam que endurecêssemos” (G1, 2009).

As relações com a Argentina receberam atenção especial durante o governo Lula. Após a crise de 2001/2002, passaram a ser guiadas por uma postura de manter a existência do bloco regional, demonstrando empatia pela situação econômica sensível do vizinho. A moratória de uma parte expressiva de sua dívida externa em 2003 fez com que a Argentina enfrentasse uma dura crise de credibilidade no sistema financeiro global (THE ECONOMIST, 2003b). A dificuldade de ter acesso ao crédito internacional e de atrair investimentos externos tornava sua situação cambial instável e em larga medida dependente de suas trocas comerciais. Sob tais pressões, o país foi levado a implantar posturas cada vez mais protecionistas, adotando um perfil mercantilista no comércio exterior. Nesse quadro, os superávits comerciais do Brasil com o vizinho tornaram-se foco de constante tensão, frequentemente sofrendo intervenções do governo argentino (THE ECONOMIST, 2004b).

O controle estatal do comércio bilateral entre os dois países alimentou a exigência da Argentina por privilégios e medidas de exceção. Um dos casos mais ilustrativos foi a chamada “guerra das geladeiras” em 2004 (VEJA, 2004). Na ocasião, o governo de Néstor Kirchner ameaçou elevar barreiras comerciais contra as exportações de alguns produtos manufaturados brasileiros – geladeiras, máquinas de lavar, fogões etc. A medida era uma resposta à falta de competitividade da indústria argentina que perdia cada vez mais espaço em seu mercado nacional para os produtos do Brasil. As críticas de uma suposta crise no Mercosul foram minimizadas por Celso Amorim, para quem “só a imprensa brasileira vê crise no Mercosul” (AGÊNCIA BRASIL, 2004).

Posteriormente, em 2006, foi lançado o Mecanismo de Adaptação Competitiva entre Brasil e Argentina. O acordo estabelecia salvaguardas para limitar as importações em determinadas circunstâncias. Em entrevista concedida à revista britânica *The Economist*, o presidente Lula referiu-se às salvaguardas aprovadas como “um gesto do Brasil para a Argentina” (THE ECONOMIST, 2006a). A medida seria uma demonstração de compreensão por parte do governo brasileiro em relação às ambições do vizinho e à condição de gradual recuperação da indústria argentina. A aquiescência demonstrada pela diplomacia brasileira irritou especialmente os setores industriais do país que se lançaram a acusar a politização das negociações comerciais do Brasil. Fonseca e Marconini (2006, p.7), ambos prestadores de serviços à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) à época, acusaram:

Não há lugar para ideologia no comércio internacional, da mesma forma como não há tempo a perder com estratégias que desviem o país de sua busca por crescimento econômico, bem-estar social e uma consistente inserção no mercado internacional.

A mesma “paciência diplomática” foi estendida aos países menores do Mercosul sob a bandeira da correção de assimetrias regionais. A Tarifa Externa Comum (TEC) encontrou desafios desde sua origem na década de 1990. A TEC apresentava inúmeras perfurações, exceções de todos os tipos e regimes setoriais supostamente temporários que não têm previsão de término (ALMEIDA, 2010). Tais falhas institucionais permitiram que os países adotassem medidas de proteção comercial em setores selecionados. Os movimentos protecionistas dentro do próprio bloco fizeram com que o compromisso dos países do Mercosul com o livre-comércio fosse amplamente contestado por analistas<sup>21</sup>. O movimento pós-liberal de ceticismo em relação ao livre-comércio como propulsor de desenvolvimento parece ter substituído em larga medida a lógica do regionalismo aberto predominante durante a década de 1990 (VEIGA; RIOS, 2011). A abertura econômica passou a ser contrabalanceada por estratégias nacionais de desenvolvimento em diferentes graus nos países sul-americanos.

Em parte, a tolerância com os desvios das regras era entendida como um instrumento para conter as insatisfações do Paraguai e Uruguai - que em diversos momentos anunciaram considerar fazer acordos de livre-comércio com os Estados Unidos. Nesse sentido, a percepção de que os ganhos dentro do bloco eram insuficientes – em certa medida também por conta do baixo grau de investimentos brasileiros nos países menores – seria combatida com a aceitação de arbitrariedades no comércio com o Brasil.

O ministro Celso Amorim defendeu a posição do governo afirmando que a postura de solidariedade faz parte de um interesse esclarecido de longo prazo do Brasil. As medidas de correção de assimetria resultariam em retornos políticos e econômicos nas relações com os vizinhos. Em suas palavras:

Very often, the Government had to impose its view over the objection of groups and sectors incapable of seeing the long-term interest - not only of the country as a whole, but their own. This was the case in the treatment of asymmetries within the bloc (involving mainly the smaller partners, Uruguay and Paraguay), but also in our relations with Argentina, whose economy was just emerging from a profound crisis and had undergone a period of drastic de-industrialization. There was often the need to show flexibility and, in some cases, even tolerance. It would be unreasonable and probably unfair to expect such an attitude to come spontaneously from the business class, even if - at the same time - our exports

---

<sup>21</sup> Na descrição do embaixador Souto Maior (2006, p.53-54), “o mercado comum não é mais do que uma pseudo-união aduaneira, com uma tarifa externa comum cheia de exceções; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais resta por fazer; a harmonização de legislações internas tampouco prosperou; divergências entre os Estados-parte transformam-se em problemas políticos pela falta de mecanismos institucionais para resolvê-las. Mesmo o grande feito do Mercosul, que foi a expansão do comércio entre os Estados-parte, parece ter entrado numa fase de estagnação ou de relativo declínio, na medida em que as vendas para os parceiros da área têm representado, nos últimos anos, uma percentagem declinante das exportações totais de cada país”.



to Argentina were growing and our investments were multiplying. In these situations, government has to take the lead, and that is what we did. (AMORIM, 2010, p.228)

Entretanto, a relação entre os diferentes mecanismos de pagamentos laterais ofertados pelo Brasil e apoio político por parte dos vizinhos não foi tão evidente. Como ressaltado anteriormente, diversas candidaturas e ambições internacionais da diplomacia brasileira não receberam o respaldo dos vizinhos - quando não foram abertamente contestadas por eles. Por um lado, esse dado sugere a baixa efetividade dessa estratégia na região – seja pelos incentivos serem considerados insuficientes ou por serem descaracterizados como expressões de competição desleal ou exploração. O descompasso entre incentivo e resultado ajuda a dar substância às críticas voltadas à diplomacia brasileira para a América do Sul durante o governo Lula. Por outro, a intenção dos investimentos e empréstimos estatais parece estar mais atrelada à estratégia de desenvolvimento nacional (novo desenvolvimentismo) que à tentativa de comprar apoio político da região – ainda que esta ambição esteja implícita na estratégia de potência regional. O que vale destacar é que essa condição de insatisfação com os investimentos brasileiros e o medo da exploração apresentam-se como uma das peculiaridades do contexto regional do Brasil.

### *3.2.3) Compromisso de longo prazo e Hegemonia Consensual*

O último desafio associado à hegemonia cooperativa é a necessidade de firmar um compromisso de longo prazo com os vizinhos em torno de um projeto comum (PEDERSON, 2002). Qualquer projeto que vise à integração regional como objetivo tem como pressuposto a existência de um razoável grau de convergência de visões políticas.

Durante a primeira década do século XXI, a América do Sul presenciou um movimento de renovação das lideranças políticas com a eleição de “governos progressistas” na maior parte dos países da região (LIMA; COUTINHO, 2007, p.16-17). A predominância dos partidos de esquerda à frente do governo caracterizava um novo elemento na conjuntura política sul-americana. Marco Aurélio Garcia (2008, p.26) oferece uma visão otimista, sugerindo que “o nacionalismo que impregna muitos dos movimentos sociais e políticos da região é o mesmo que coloca a integração continental em primeiro lugar, escorregando, muitas vezes de forma açodada, para propostas de supranacionalidade”.

Entretanto, apesar das mudanças no espectro político na região, a América do Sul vivenciou uma crescente “fragmentação e polarização das estratégias de inserção

internacional dos países sul-americanos, o que tirou força do processo de integração regional, a despeito do ativismo político e da retórica ‘integracionista’ dos chefes de Estado” (SORJ; FAUSTO, 2011, p.14). Grosso modo, percebe-se a divisão entre duas grandes tendências. De um lado, há aqueles dispostos a aprofundar seus laços com a economia global por meio de um crescente processo de abertura econômica, acordos de livre-comércio e uma postura amistosa em relação ao mercado financeiro. Do outro, há aqueles que cultivam um ceticismo quanto aos benefícios da globalização, assumindo uma postura pós-liberal, promovendo políticas nacionais de desenvolvimento encabeçadas pelo Estado como força indutora de crescimento e reguladora dos impactos distributivos do mercado. Os países da região assumiram diversas posições intermediárias entre os dois extremos (SORJ; FAUSTO, 2013).

Diferentes estratégias políticas acompanharam os distintos modelos econômicos dos países sul-americanos. Os adeptos do Socialismo do Século XXI construíram arranjos de cunho geopolítico. A ALBA marcou a expressão de um projeto anti-hegemônico de contestação dos “falsos consensos” da ideologia liberal e da oposição ao imperialismo americano. Alternativamente, o Mercosul simbolizou um outro projeto de cunho mais econômico – ainda que com inclinações protecionistas. Os países do bloco mantiveram uma postura de ceticismo em relação aos benefícios da globalização, muitas vezes buscando avançar programas nacionais de desenvolvimento. Por último, há os países que buscaram uma inserção independente no sistema internacional por meio de acordos bilaterais, mas mantendo a cautela para não se isolar regionalmente. Isso é bem ilustrado pelo caso do Chile que “teve um cuidado especial para não se ‘amarrar’ a nenhuma instituição ou aliança que afetasse essa política de inserção aberta e global” (VALENZUELA, 2011, p.66). Exceto pelo caso da Colômbia – que buscou cultivar um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos – os outros países que seguiram essa estratégia se mantiveram sem grandes fidelidades, fazendo acordos com diversos países<sup>22</sup>.

O Brasil assumiu uma postura intermediária dentro desse *continuum*. Não assumiu uma postura tão protecionista quanto a da Argentina nem tão anti-hegemônica quanto a da Venezuela. Tampouco, foi tão liberal quanto o Chile. Essa postura seria um reflexo das escolhas estratégicas brasileiras. Na visão de Cervo (2008, p.152), “a política externa do Brasil reflete, precisamente, o dilema de opção entre o multilateralismo universal indutor da ordem do capitalismo e a integração regional como elemento de controle dos efeitos”.

---

<sup>22</sup> Esse vetor regional somente foi formalizado como bloco político-econômico posteriormente, em 2012, com a criação da Aliança do Pacífico. O grupo é composto por três países sul-americanos (Colômbia, Chile e Peru) e o México.

Contrariando uma crítica comum à política externa de Lula, Lima e Hirst (2009) argumentam que a política externa de Lula não foi um mero retorno ao terceiro-mundismo adotado pelo país durante a década de 1970. A diferença é justamente a adesão à ordem hegemônica, ainda que sob uma perspectiva crítica. Esse caminho do meio entre a inserção na ordem internacional e na economia global contraposto à postura de revisionismo em relação ao *status quo* e a vontade de autonomia é um traço peculiar da circunstância do Brasil no sistema internacional. Essa dupla condição do Brasil marcou seu perfil como potência regional sul-americana.

A América do Sul durante os anos Lula é um caso ilustrativo das dificuldades da construção de consenso numa região<sup>23</sup>. A pluralidade de projetos e visões de mundo presentes durante o período impôs um empecilho à eficácia da estratégia de hegemonia consensual.

A influência da Venezuela com a via do bolivarianismo foi a principal força concorrente contra a aspiração de liderança brasileira na América do Sul (BURGES, 2007). As peculiaridades do modelo político venezuelano e a influência dos seus incentivos econômicos aos países vizinhos garantiram a adesão de alguns países sul-americanos ao projeto de Hugo Chávez (THE ECONOMIST, 2006b). A construção do socialismo do século XXI previa a retomada de um projeto nacional mais justo e igualitário. O Estado assumia integralmente a função de árbitro econômico, mediando as relações de mercado e redistribuindo a riqueza do país. Os referendos e plebiscitos passaram a ser utilizados com frequência sob a justificativa de aproximar a população das decisões políticas em uma lógica de representação mais direta<sup>24</sup>. Houve um claro movimento no sentido de revisar as regras básicas da sociedade, com tentativas de instaurar novas constituições nacionais (Venezuela, 1999; Bolívia, 2008; Equador, 2009). Para alguns analistas, essa era uma clara tentativa de “refundar seus países, fazendo *tabula rasa* das instituições e dos regimes socioeconômicos” (LAMPREIA, 2010, p.316).

A chamada petrodiplomacia venezuelana criou incentivos que atraíram outros países para sua órbita de influência. Desde 2005, o governo da Venezuela passou a fazer compras

---

<sup>23</sup> A dimensão das ideias é melhor concebida no quadro do conceito de hegemonia consensual de Sean Burges (2008). Essa noção refere-se a um projeto regional não-coercitivo de acomodação de interesses e persuasão ideológica. O conceito enfatiza o papel das ideias na construção de uma ordem hegemônica sem dominação. Para uma explicação mais completa, ver a seção 1.3.3.

<sup>24</sup> Rubens Ricupero (2010, p.240) descreve o perfil dos líderes dessa força política da seguinte maneira: “os líderes refundadores possuem (...) o temperamento adequado ao papel que escolheram desempenhar: mobilizadores, agressivos, de retórica beligerante, símbolos de contradição e de divisão, interna e externamente. Anti-imperialistas, antiamericanos, antiocidentais, às vezes antieuropeus, nacionalistas, não se sentem limitados pelo princípio da não ingerência quando se trata de emitir opiniões ou adotar ações a favor de grupos parecidos, mesmo de caráter guerrilheiro, em nações vizinhas.”

frequentes dos bônus argentinos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2006). A Argentina encontrava dificuldade de recorrer a crédito no mercado financeiro internacional por conta da moratória parcial declarada em 2003. O governo de Hugo Chávez chegou a comprar mais de U\$5 bilhões em títulos soberanos argentinos. Tais gestos aproximaram a relação entre os dois governos, inclusive com um maior apoio argentino à adesão da Venezuela no Mercosul. No contexto das relações sul-americanas, o Brasil assistiu a lealdade de seu principal parceiro ser disputada aos poucos. O protagonismo de Chávez oferecia uma liderança política que representava certas forças políticas presentes na região.

A pluralidade de visões de mundo presentes na América do Sul fez com que o projeto de liderança brasileira tivesse pouco apelo para os vizinhos. As perspectivas mais radicais da região foram canalizadas pela liderança de Chávez. Os países mais moderados e com inclinações globalizantes não pareceram desejar ou precisar da liderança brasileira, caminhando de forma independente. Diante dessa realidade, o Brasil agiu no sentido de acomodar-se à heterogeneidade da região. Segundo Thiago Galvão (2009, p.69):

A escala sul-americana passa a sustentar-se não na homogeneidade, mas na diversidade de sub-regiões existentes na América do Sul. O respeito a estas singularidades fornece a linha de ação costurada pelo exercício político-diplomático para dar origem a uma mesma tessitura integracionista. A diversidade e a riqueza desse panorama se refletem nas estratégias de inserção internacional das várias sub-regiões latino-americana, centro-americana, caribenha, amazônica, andina e sul-americana.

Ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira passou a mover-se lentamente para uma estratégia de contenção de danos. Os duros golpes recebidos pela diplomacia do governo Lula aumentaram a percepção dos riscos e custos imbuídos na estratégia de aproximação da região. Por sua vez, as constantes frustrações das expectativas de apoio político sul-americano fizeram com que o país iniciasse um ajuste tático. A dificuldade de traçar sequer consensos mínimos de um projeto sul-americano pressionava o país a retrair de uma estratégia mais ambiciosa de liderança regional para uma postura mais defensiva de minimizar prejuízos. Como demonstrou Andrés Malamud (2011, p.19-20):

To be sure, Brazil has not become indifferent to the region. However, its ambitions are increasingly defensive rather than offensive. The main goal is no longer to integrate South America into a regional bloc with a single voice but to limit damages that could spill over its borders or stain its international image as regional pacifier. Now, it seems sufficient to stabilize the region and prevent political instability, economic turmoil, and border conflicts. The name of the game is to keep quiet rather than lead the neighborhood, since preventing trouble in its backyard seems to be a necessary condition for Brazil to consolidate its global gains.

A ideia era evitar criar qualquer mal-estar na vizinhança e blindar os interesses nacionais das turbulências resultantes de instabilidades políticas na vizinhança. Uma postura de maior cautela e prudência nas relações com os vizinhos foi sugerida por Ricupero (2010, p.243) que afirmava que na “falta de convergência nos valores, fins e meios comuns entre os países, o melhor a fazer é renunciar à integração ambiciosa, mas inalcançável, e contentar-se com a integração factível, apesar de modesta”. Em síntese, a heterogeneidade presente na região e a crescente adaptação da estratégia da diplomacia brasileira em direção a uma postura de contenção de danos ajudam a explicar a dificuldade de gerar um compromisso de longo prazo e de avançar uma estratégia de hegemonia consensual na América do Sul.

#### *3.2.4) Conclusões parciais*

Há traços de que a política externa do governo Lula buscou implantar as estratégias de hegemonia cooperativa e hegemonia consensual na América do Sul. Entretanto, algumas peculiaridades da região e da inserção internacional do Brasil impuseram limites a tais estratégias.

A Hegemonia Cooperativa e a Hegemonia Consensual são estratégias de criação de ordem regional. Representam a tentativa de estabelecer algum grau de governança baseada em instituições coletivamente construídas e que gozem de legitimidade. O comportamento brasileiro durante o governo Lula indicou que o país optou por perseguir tais estratégias de hegemonia regional. A política externa brasileira incentivou a construção de instituições regionais (CASA, UNASUL, CDS), consolidou uma identidade internacional sul-americana, participou da mediação de tensões domésticas nos países vizinhos (Venezuela, 2003; Bolívia, 2003 e 2005; Equador, 2005) e tolerou contestações relacionadas às assimetrias regionais (Perfurações da TEC, salvaguardas e regimes de exceção no Mercosul, nacionalização dos hidrocarbonetos – 2006, renegociação de Itaipu – 2009). Esse conjunto de elementos é um indício da existência da vontade política de aprofundar o engajamento do país nos assuntos regionais.

No entanto, o ativismo regional do Brasil foi limitado. Os investimentos brasileiros na região foram minguados, as regras e acordos comerciais foram desrespeitados ou afrouxados, e o país hesitou em assumir integralmente o papel de mediador em dois conflitos entre Estados sul-americanos (Argentina-Uruguai, 2005; Colômbia-Ecuador-Venezuela, 2008). Esses fatos sugerem que o Brasil não se dispôs a pagar muitos dos custos para avançar um

projeto regional, evitou comprometer sua autonomia ao manter um baixo grau de institucionalização e, por fim, titubeou em agir como uma potência regional nos casos de mediação de conflitos em sua vizinhança.

Ao longo do segundo mandato de Lula, a política externa brasileira adotou uma retração estratégica na América do Sul. A falta de apoio regional aos seus objetivos externos e as contestações das assimetrias regionais fizeram com que o país recuasse de sua aspiração de liderança e implantasse uma estratégia de contenção de riscos. O comportamento da diplomacia brasileira passou a ser o de evitar ou minimizar os atritos com os países sul-americanos e de tentar acomodar os diversos projetos políticos de inserção internacional presentes na região.

Ao mesmo tempo, a recuperação da imagem externa e o aumento do prestígio do Brasil fora da região contrastaram com as frustrações da política regional do país e redirecionaram suas prioridades. O aprofundamento da Cooperação Sul-Sul reforçou a vocação universalista da política externa brasileira e alterou suas ênfases diplomáticas. A maior aproximação com o Oriente Médio e a África, assim como o envolvimento do Brasil na crise em Honduras (2009) nas negociações sobre o programa nuclear iraniano (2010) ilustram esse ajuste. O substancial aumento do comércio com a Ásia (e com a China, em particular) e a maior relevância dos BRICs nos assuntos de governança global – especialmente a partir da crise financeira de 2008 – reforçaram essa mudança de prioridades da política externa brasileira.

Em síntese, a política externa brasileira demonstrou traços das estratégias de hegemonia regional – porém, de forma imperfeita. Do ponto de vista da Hegemonia Cooperativa, o Brasil compartilhou poder com os vizinhos (negociando em conjunto com o Mercosul e mantendo uma atuação discreta na Unasul) e efetuou pagamentos laterais (por meio do FOCEM, IIRSA e BNDES). Entretanto, os objetivos internacionais do Brasil geraram ressentimento e alimentaram a imagem de um país centralizador. Por sua vez, os investimentos brasileiros na América do Sul foram muitas vezes considerados pífios e interpretados como parte do projeto nacional de desenvolvimento – um apoio estatal, muitas vezes, considerado injusto e predatório. Também do ponto de vista da Hegemonia Consensual, a estratégia foi apenas parcialmente perseguida. A fragmentação política da região impediu a construção de um projeto consensual abrangente. Diante disso, o Brasil adotou como alternativa a acomodação dos diferentes projetos regionais em uma mesma

moldura política. Tentou atuar como força moderadora, contendo particularmente a aspiração de liderança da Venezuela e a influência do bolivarianismo na região.

#### 4) CONCLUSÕES

Ao longo do governo Lula o contexto regional não pareceu receptível à aspiração de liderança brasileira. Em primeiro lugar, a convergência liberal dos anos 1990 foi substituída por uma fragmentação política nos anos 2000. A diversidade de programas de desenvolvimento e estratégias de inserção internacional dificultou a construção de um projeto regional comum. A diversidade regional - expressa pela coexistência de bolivarianos e globalistas - constituiu um empecilho ao estabelecimento de objetivos compartilhados que fundamentassem um processo de liderança na América do Sul. Ao contrário, a falta de coesão política levou a posturas distintas em relação às aspirações brasileiras de liderança que iam da indiferença à empáfia. Simultaneamente, o comportamento dos países sul-americanos variou de forma ambígua em relação ao desejo de liderança do Brasil. Ora contrariavam-se pela indisposição do país de agir como líder assumindo os custos de um projeto regional e investindo nos vizinhos. Ora reagiam com receio e ressentimento às candidaturas brasileiras a postos internacionais e aos investimentos em setores sensíveis de suas economias.

Em segundo lugar, o aumento dos desentendimentos regionais e turbulências domésticas dos países vizinhos elevaram a percepção brasileira da região como origem de riscos aos interesses nacionais. De um lado, o renascimento do nacionalismo em diversos Estados da região resultou em diversos ataques ao capital estrangeiro e em desapropriações que chegaram a atingir o Brasil diretamente. Ao mesmo tempo, elevaram-se as insatisfações dos países vizinhos com os poucos ganhos do regionalismo que se converteram em contestações por revisão dos acordos econômicos e a exigência de privilégios comerciais.

A política externa brasileira também apresentou traços singulares que limitavam o alcance das estratégias de hegemonia regional. O primeiro deles é a crença na compatibilidade entre a aspiração de liderança regional e a vontade de se consolidar como *global player*. No entanto, a prática evidenciou as contradições das duas estratégias com a região atuando como limite para a projeção internacional do Brasil e para sua vontade de potência, alimentando o ressentimento entre os vizinhos. No decorrer do governo Lula, a diplomacia brasileira buscou solucionar o dilema por meio da maior valorização da Cooperação Sul-Sul e da retração estratégica nas relações com a América do Sul - adotando uma postura de contenção de danos e tolerância com os vizinhos.

A falta de convergência dos projetos políticos e econômicos da América do Sul fez com que o Brasil buscasse uma estratégia de acomodação das diferentes perspectivas presentes na região. Isso foi feito por meio da construção de instituições políticas abrangentes



que estabelecia uma face única para a América do Sul e consolidava a região como referência de uma identidade internacional comum. A Unasul foi erigida respaldada na retórica de aceitação da heterogeneidade de visões e desafios dos países sul-americanos dentro de uma mesma tessitura democrática regional. Ainda que as divergências obstaculizassem o avanço de um projeto de integração, elas não inviabilizariam o diálogo e a cooperação política dos países sul-americanos. Evitaria-se, assim, o colapso da América do Sul como construção ideológica e política.

O segundo traço é a vocação universalista da política externa brasileira. A retração no *front* regional permitiu que o Brasil aumentasse seu engajamento internacional. Nos últimos anos do Governo Lula, os envolvimento do país na tentativa de solucionar a crise em Honduras (2009), as negociações sobre o programa nuclear iraniano e a sua voluntariedade para participar da mediação da questão palestina demonstram o ativismo externo brasileiro. A articulação com os BRICs parecia mais bem sucedida do que a aspiração de liderança regional. Apesar de ter seu papel reduzido, a América do Sul preservou sua importância para a política externa brasileira - particularmente como complemento para o projeto de desenvolvimento nacional.

O terceiro traço é a forte ligação entre a política externa e o projeto de desenvolvimento nacional. Os investimentos do Brasil no seu entorno regional devem ser compreendidos dentro deste contexto. O enorme descompasso dos estímulos fiscais domésticos e os recursos destinados à vizinhança torna clara a prioridade do governo. Até mesmo os investimentos do Brasil na região foram na maior parte das vezes condicionados a dar suporte à internacionalização das empresas nacionais. A imiscuição entre Estado e mercado no modelo neodesenvolvimentista implantado pelo Brasil alimentou o receio de uma concorrência predatória na vizinhança.

Em síntese, as circunstâncias regionais e as ambições internacionais do Brasil indicam que não estavam presentes as condições necessárias para a construção de um projeto de liderança regional. A heterogeneidade de visões de mundo e estratégias de inserção internacional dificultavam a ação coletiva e a definição de objetivos comuns. O momento inicial de aspiração de liderança brasileira foi logo revertido em uma estratégia de contenção da liderança venezuelana e dos riscos latentes da região. Por fim, as debilidades domésticas do Brasil dificultavam a criação de incentivos suficientes para exercer influência sobre os vizinhos. Ao mesmo tempo, os investimentos feitos eram recebidos com suspeita por conta do

medo da exploração presente na região e pela contestação do modelo de desenvolvimento brasileiro.

Todos esses fatores sugerem que não havia clima para liderar. A ação coletiva foi dificultada pela ausência de propósitos comuns e pela presença de diversos vetores de inserção internacional na região. Os desafios socioeconômicos internos do Brasil dificultaram a oferta de incentivos aos vizinhos enquanto o modelo de desenvolvimento conduzido pelo país cultivou uma relação estreita entre o Estado e as empresas nacionais que alimentou o medo da exploração dos países sul-americanos. Houve pouca disposição de arcar com os custos da liderança, o projeto regional do Brasil teve baixo apelo aos vizinhos e percebeu-se a dificuldade de criar regras estáveis na região. Em poucas palavras, o país optou por buscar seu interesse nacional (conforme o entendimento do neodesenvolvimentismo), acomodar a heterogeneidade da região mantendo o diálogo político e, por fim, aprofundar sua projeção internacional por meio da cooperação Sul-Sul.

Entretanto, o exercício da liderança é apenas um dos critérios considerados pelo conceito de potência regional – ainda que talvez seja o mais relevante deles. Por essa razão, apesar de não ter conseguido ser líder na América do Sul, o Brasil preenche diversos critérios considerados como requisitos e expectativas para ser considerado uma potência regional. Esse fato permite sua caracterização como potência regional parcial. As implicações dessa conclusão podem ser sintetizadas em dois pontos. Por um lado, a adequação parcial do Brasil aos critérios assinalados podem sugerir o potencial do país de se consolidar como potência sul-americana no futuro. Por outro, os aspectos que faltam ao Brasil – em especial, o reconhecimento dos vizinhos como líder regional – talvez sejam os mais difíceis de serem alcançados por não dependerem apenas do próprio país.

## 5) BIBLIOGRAFIA:

### Livros e Artigos Científicos:

ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, Volume 59, Number 4, pp. 629-652, July 2007.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas. *Política Externa*, vol. 18, n. 3, p.15-32, Dez./Jan./Fev. 2009-2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 49, vol. 1, p. 95-116, 2005.

\_\_\_\_\_. Never before seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 53, vol. 2, p. 160-177, 2010.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

ALVES, Rubem. *Filosofia da Ciência: Introdução ao jogo e suas regras*. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

AMORIM, Celso. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

\_\_\_\_\_. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. *Interesse nacional*, ano I, n. 1, p. 11-21, abril/junho 2008.

\_\_\_\_\_. O Exercício da Liderança. *Estado de S.Paulo*, 09/08/2005.

BAUMANN, Renato. Brazilian External Sector so far in the 21<sup>st</sup> century. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 53, edição especial, p. 33-53, 2010

BRANDS, Hal. Dilemmas of Brazilian Grand Strategy. *Strategic Studies Institute*, August 2010.

BURGES, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. *International Relations*, Volume 22: p.65-84, (2008).

\_\_\_\_\_. Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7 (2007).

\_\_\_\_\_. Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992–2003. *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 25, No. 1, pp. 23–42, 2006.

CERVO, Amado. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 53, edição especial, p. 7-32, 2010.

\_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UNB, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

CLARKE, Jonathan. Leaders and Followers. *Foreign Policy*, No. 101 (Winter, 1995-1996).

COUTO, Leandro Freitas. *O Horizonte Regional do Brasil: Integração e Construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan.-abr. 2010

DANESE, Sérgio. *A Escola da Liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DESDRADI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony and leadership. *Review of International Studies*, Volume 36, Issue 04, 2010.

FLEMES, Daniel Fledes; WOJCZEWSKI, Thorsten. *Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa*. GIGA Research Program: Power, Norms and Governance in International Relations, 2010.

FONSECA, Roberto Giannetti da; MARCONINI, Mário. Inserção internacional e comércio exterior brasileiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº 87, abril - junho, 2006.

FURTIG; Henner, GRATIUS, Susanne. Iran and Venezuela: Ideology-driven Foreign Policies in Comparison. In: *Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. A opção sul-americana. *Interesse nacional*, ano I, n. 1, p. 22-28, abril/junho 2008.

GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Revista Brasileira de Política Internaitonal*, Volume 52 (2), 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

\_\_\_\_\_; Rompendo com a Ruptura: o Governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GRAU, Albert Buyé. *Regional Hegemon: Understanding change in Brazilian Foreign Policy from 1990 to 2000*. 2001, 59f. Dissertação (Master in International and European Politics) – University of Edinburgh, 2011.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HERMANN, Margaret. Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 542, Flexibility in International Negotiation and Mediation, pp. 148-167, (Nov., 1995).

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e a ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURRELL, Andrew [et al]. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Regional Powers and Global System from a Historical Perspective. In: *Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011.

IKENBERRY, G. John. The Future of International Leadership. *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996)

JONES, Erik. Power, Leadership and US Foreign Policy. *The International Spectator*, 46:3, 13-23. (2011)

KINDLEBERGER, Charles P. Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, Symposium in Honor of Hans J.Morgenthau (Jun., 1981).

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry*. Scientific inference in qualitative research. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os Ventos do Mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

LEMKE, Douglas. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. In: *Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares. HIRST, Mônica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURRELL, Andrew et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. O interesse nacional e a integração regional. *Papéis Legislativos*, ano 2, n. 1, p. 01-15, abr. 2008.

\_\_\_\_\_; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Introdução: A América do Sul sob o signo da mudança. In: LIMA, Maria Regina Soares; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *A agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SOUTO MAIOR, Luiz. O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição. *Revista Brasileira de Política Internaitonal*, 49 (2), 2006.

\_\_\_\_\_. Desafios de uma política externa assertiva. *Revista Brasileira de Política Internaitonal*, 46 (1), p. 12-34, 2003.

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, Issue 3, Fall (2011).

MANDELBAUM, Michael. The Inadequacy of American Power. *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5, September/October, 2002, p. 61-73.

MASI, Fernando. O Dilema da Integração na América Latina: crescer para fora ou para dentro? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, N° 92, Julho-Setembro, 2007.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n° 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011

NABERS, Dirk. Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In: *Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2011.

NEL, Phil. Redistribution and Recognition: what emerging regional powers want. *Review of International Studies*, Volume 36, Issue 04, 2010.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, Volume 36, 881–901, (2010).

NYE JR, Joseph S. *O Talento para Liderar*. São Paulo: Best Business, 2011a.

\_\_\_\_\_. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011b.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011 [1965].

PEDERSON, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. *Review of International Studies*. Volume 28, Issue 04, 2002.

PEREIRA, Merval. *O Lulismo no Poder*. Rio de Janeiro: Record, 2010

RICUPERO, Rubens. A sempre anunciada, mas cada vez mais improvável integração latino-americana. Conferência a embaixadores em Lima, em 2 de julho de 2009. Publicado em: *Política Externa*, vol. 18, n. 3, p.233-244, Dez./Jan./Fev. 2009-2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brazil foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 53, edição especial, p. 151-168, 2010.

SCHIM, Stefan A. Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance. *European Journal of International Relations*, Volume 16, p. 197-221, 2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

SNIDAL, Duncan. The Limits of Hegemonic Stability Theory. *International Organization*, Volume 39, No. 04, 1995.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *Política Externa*, vol. 20, n. 2, p.11-22, Set./Out./Nov. 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O papel do Brasil na governança global. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. *O Brasil e a Governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?* Plataforma Democrática: iFHC, 2013.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier; CEBRI, 2009.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internaitonal*, 53 (1), 2010.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TAVARES, José. Da IIRSA ao COSIPLAN: desafios da integração física da América do Sul. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. *O Brasil e a Governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?* Plataforma Democrática: iFHC, 2013.

VALENZUELA, Ricardo Gamboa. Chile e a liderança sul-americana do Brasil: que estratégia preferem suas elites? *Política Externa*, vol. 20, n. 2, p.11-22, Set./Out./Nov. 2011.

VAZ, Alcides Costa. O Governo Lula: uma nova política exterior?. *Nueva Sociedad, Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Caracas: Flacso/Unesco, nº 6, 2003.

\_\_\_\_\_. A ação regional brasileira sob as ópticas da Diplomacia e da Defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. *O Brasil e a Governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível?* Plataforma Democrática: iFHC, 2013.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. *Política Externa*, vol. 20, n. 2, p.73-94, Set./Out./Nov. 2011.



VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa Brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

\_\_\_\_\_; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Mudanças na inserção brasileira na América Latina. *Lua Nova*. Volume 78, p. 37-75, 2009.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor R. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Insular, 2007.

YOUNG, Oran. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*, Vol. 45, No. 3 pp. 281-308, (Summer, 1991).

WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5–41.

### **Textos da Imprensa e Documentos Oficiais:**

AGÊNCIA BRASIL. Lula defende saída pacífica para a crise política boliviana – 17 de Outubro de 2003. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-10-17/lula-defende-saida-pacifica-para-crise-politica-boliviana>

AGÊNCIA BRASIL. Celso Amorim: só a imprensa brasileira vê crise no Mercosul. 15 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2004-12-15/celso-amorim-so-imprensa-brasileira-ve-crise-no-mercosul>>

AGÊNCIA BRASIL. Amorim destaca equilíbrio do governo brasileiro para tratar relação com Bolívia. 09 de maio de (2006a). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-05-09/amorim-destaca-equilibrio-do-governo-brasileiro-para-tratar-relacao-com-bolivia>>

AGÊNCIA BRASIL. Suposto aumento do gás boliviano não afetará a economia brasileira, diz Mantega. 05 de maio de (2006b). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-05-06/suposto-aumento-do-gas-boliviano-nao-afetara-economia-brasileira-diz-mantega>>

AGÊNCIA BRASIL. Presidente Lula diz que Bolívia precisa de ajuda e não de arrogância. 05 de maio de (2006c). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2006-05-05/presidente-lula-diz-que-bolivia-precisa-de-ajuda-e-nao-de-arrogancia>>

AGÊNCIA BRASIL. Marco Aurélio Garcia vai a Bolívia acompanhar crise política. 09 de Junho de 2009. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2005-06-09/marco-aurelio-garcia-vai-bolivia-acompanhar-crise-politica>

AGÊNCIA BRASIL. Brasil e Paraguai assinam acordos sobre energia de Itaipu. 25 de julho de (2009b). Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2009-07-25/brasil-e-paraguai-assinam-acordo-sobre-energia-de-itaipu>>

BRASIL – Ministério das Relações Exteriores (MRE). Discurso feito na Cerimônia de Transmissão do Cargo de Diretor-Geral Brasileiro da Itaipu Binacional em Curitiba, Paraná. 23 de janeiro de 2003.

BARBOSA, Rubens. Parceria estratégica com a União Europeia. *ESTADÃO*, 24 de Julho de 2007. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,parceria-estrategica-com-a-uniao-europeia,24126,0.htm>>

BARRIOUNUEVO, Alexei. A Resilient Leader Trumpets Brazil's Potential in Agriculture and Biofuels. *The New York Times*. 23/09/2007.

BLOOMBERG. Brazilian Debt Raised to Investment Grade by S&P. April 30, 2008. Disponível em :<[http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a86v4f6\\_W2Jg](http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=a86v4f6_W2Jg)>

COUTINHO, Marcelo. Por que sumimos da campanha americana? *Folha de São Paulo*, 9 de novembro de 2012.

ESTADÃO. Liderança do Brasil não existe, diz uruguaio. 31 de novembro de 2006. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,lideranca-do-brasil-nao-existe-diz-uruguaio,27419,0.htm>>

ESTADÃO. Protagonismo não ajuda integração, diz Marco Aurélio Garcia. 14 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,protagonismo-nao-ajuda-integracao-diz-marco-aurelio-garcia,140236,0.htm?p=6>>

FAUSTO, Sergio. O que os vizinhos pensam do Brasil. *Estadão*, 17 de julho de 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-que-os-vizinhos-pensam-do-brasil,745964,0.htm>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Candidatura tardia atrapalha Seixas Corrêa. 16 de abril de (2005a). Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1604200519.htm>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Vizinho apoia candidatura de Sayad ao BID. 23 de julho de (2005b). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2307200532.htm>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Venezuela dá ajuda para a Argentina pagar dívida. 01 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0108200624.htm>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Bolívia tenta comprar refinarias da Petrobras pela metade do preço. 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u116569.shtml>>

FOLHA DE SÃO PAULO. Brasil acompanha crise entre Colômbia, Equador e Venezuela e descarta conflito armado. 03 de março de 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u378205.shtml>>

FOREIGN POLICY. The Foreign Policy Top 100 Global Thinkers. December 2010. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the\\_fp\\_top\\_100\\_global\\_thinkers?page=0,5](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/11/29/the_fp_top_100_global_thinkers?page=0,5)>

G1. No Paraguai, Lula e Lugo anunciam acordo sobre energia de Itaipu. 25 de julho de 2009. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL1242906-9356,00-NO+PARAGUAI+LULA+E+LUGO+ANUNCIAM+ACORDO+SOBRE+ENERGIA+DE+I+TAIPU.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1242906-9356,00-NO+PARAGUAI+LULA+E+LUGO+ANUNCIAM+ACORDO+SOBRE+ENERGIA+DE+I+TAIPU.html)>

O GLOBO. Bolívia compra refinarias da Petrobras por US\$112 milhões. 10 de maio de 2007. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/bolivia-compra-refinarias-da-petrobras-por-us-112-milhoes-4190526>>

THE ECONOMIST. Lula's message for two worlds. January 30<sup>th</sup> (2003a). Disponível em: <<http://www.economist.com/node/1560049>>

THE ECONOMIST. Brazil, Argentina and the IMF: hard or soft? 25 de setembro de (2003b). Disponível em: <<http://www.economist.com/node/2088974>>

THE ECONOMIST. Looking south, north or both? February 5th (2004a). Disponível em: <<http://www.economist.com/node/2409653>>.

THE ECONOMIST. The Future of Mercosul: a free-trade tug-of-war. 9 de dezembro de (2004b). Disponível em: <<http://www.economist.com/node/3481498>>

THE ECONOMIST. Kirchner and Lula: different ways to give the Fund the kiss off. December 20<sup>th</sup> 2005. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/5327790>>

THE ECONOMIST. Interview with Brazil's president Luiz Inácio Lula da Silva (p.3). 24 de fevereiro de (2006a). Disponível em:

<<http://www.economist.com/media/pdf/LulaInterview.pdf>>

THE ECONOMIST. Who leads Latin America? September 28th (2006b). Disponível em:

<<http://www.economist.com/node/7968004>>

THE ECONOMIST. Brazil takes off. November 12<sup>th</sup> 2009. Disponível em:

<<http://www.economist.com/node/14845197>>

VEJA. O Mercosul foi parar na geladeira. 14 de julho de 2004. Disponível em:

<[http://veja.abril.com.br/140704/p\\_038.html](http://veja.abril.com.br/140704/p_038.html)>