

# GEOPOLÍTICA DO BRASIL PARA A AMÉRICA DO SUL: PRINCIPAIS DESAFIOS E LIMITAÇÕES PARA CONSOLIDAR UM ESPAÇO DE LUGARES NO SUBCONTINENTE MEDIANTE A LIDERANÇA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANO

## BRAZIL'S GEOPOLITICS TO SOUTH AMERICA: MAIN CHALLENGES AND CONSTRAINTS TO CONSOLIDATE A SPACE OF PLACES ON THE SUBCONTINENT THROUGH THE LEADERSHIP IN THE SOUTH-AMERICAN INTEGRATION PROCESS

LEONARDO PACE ALVES<sup>i</sup> & GUILHERME LOPES DA CUNHA<sup>ii</sup>

<sup>ii</sup>Universidade Federal do Rio de Janeiro

<sup>i</sup>Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

<sup>i</sup>lpalves@inmetro.gov.br, <sup>ii</sup>guilhermelopes11@hotmail.com

**RESUMO.** Com o fim da Guerra Fria, a interação entre os Estados sul-americanos passou a desfrutar de maior autonomia. Nesse subsistema, o Brasil figura como uma potência regional, uma vez que detém capacidades materiais superiores aos seus vizinhos sem, contudo, possuir recursos suficientes projetar sua influência em nível global. Em termos gerais, o término da ordem bipolar e a maior difusão do poder mundial não só ampliaram a margem de manobra das potências regionais ante as grandes potências, mas também tornaram mais complexo o exercício da liderança no seu entorno estratégico. Assim, os países vizinhos, amiúde, ensaiam contrabalançar sua influência, recusando-se a conceder-lhe a aceitação e a legitimidade almejadas. Não raro, esses países buscam fortalecer as relações com a superpotência estadunidense ou com outras grandes potências extrarregionais, visando a aumentar seu poder de barganha perante a potência regional. Durante os dois governos Lula, o Brasil logrou conquistar significativos avanços na integração sul-americana por meio da ampliação do Mercosul e do advento da Unasul, na qual se destaca a ausência conspícua dos EUA. Em face do sepultamento das negociações da ALCA e do crescimento da influência regional brasileira, os EUA reformularam sua estratégia vis-à-vis a América do Sul, investindo na assinatura de acordos de comércio bilaterais com alguns países da região. Recentemente, estimularam a criação da “Aliança do Pacífico”, a qual se vincula ao ambicioso projeto estadunidense de criação da Parceria Trans-Pacífico. No âmbito militar, ensaiaram estreitar a cooperação com a Colômbia, mediante o estabelecimento de bases no país, além de reativar a IV Frota, o que, per se, demonstra o intento de manter presença mais enfática na região. A determinação dos EUA em preservar sua ascendência estratégica sobre a América do Sul juntamente com a existência de iniciativas distintas de integração (Unasul e Aliança para o Pacífico) tornam a geopolítica do subcontinente mais complexa. Este artigo objetiva analisar os principais desafios geopolíticos com os quais o Brasil se defronta para consolidar-se como potência regional capaz de liderar integração sul-americana autônoma. Com base na teoria realista e em perspectiva geopolítica, propõe-se a hipótese de que a relutância de o país em desempenhar um papel mais assertivo na América do Sul torna o subcontinente mais vulnerável às interferências de potências extrarregionais e ao surgimento de dinâmicas integracionistas concorrentes, o que representa uma ameaça à continuação e ao aprofundamento de um projeto de integração autóctone.

**PALAVRAS-CHAVE.** AMÉRICA DO SUL, GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO E POTÊNCIA REGIONAL.

**ABSTRACT.** With the end of the Cold War, the relations among the South-American States have been marked by greater autonomy. In that subsystem, Brazil plays the role of regional power, since it has superior materials capabilities in comparison with its neighbors, though without sufficient means to project its influence globally. In general, the end of the bipolar order and the diffusion of global power have increased the regional powers' leeway with regard to great powers. At the same time, regional powers face a more complex strategic environment in which they should exert their leadership. Neighboring countries often try to counterbalance regional powers' influence by refusing to grant them aspired acceptance and legitimacy. Frequently, neighbors seek to strengthen their relations with the American superpower or other extra-regional powers in order to enhance their bargaining power vis-à-vis the regional power. During Lula administration, Brazil succeeded in making significant progress in South-American integration through

the expansion of Mercosur and the creation of Unasur in which one may notice the conspicuous absence of the United States. Due to the rejection of FTAA and the growth of Brazilian regional influence, the United States has redefined its strategy towards South America, thereby signing bilateral trade agreements with some countries in the region. More recently, the American government has stimulated the foundation of the Pacific Alliance, which is linked to its major project of the Trans-Pacific Partnership. The United States' interest in maintaining its strategic influence over South America as well as the existence of contrasting integration initiatives (Unasur and the Pacific Alliance) add new complexity to regional landscape. This article aims to analyze the key geopolitical challenges that Brazil faces so as to consolidate itself as a regional power capable of leading an autonomous South- American integration. Based on realism theory and a geopolitical approach, we formulate the hypothesis that Brazil's reluctance to play a more assertive role in South America renders the region more vulnerable to foreign encroachment and competing dynamics of integration, which pose a threat to the continuation and deepening of an independent integration process.

**KEYWORDS.** SOUTH AMERICA, GEOPOLITICS OF INTEGRATION, REGIONAL POWER.

## INTRODUÇÃO

O Brasil sobressai como a única potência regional capaz de promover uma integração da América do Sul estribada em uma lógica de autonomia voltada para a paz e o desenvolvimento. A partir de 2000, o país soube fazer uso inteligente do aumento de suas capacidades econômicas, políticas e diplomáticas, a fim de preencher certo vácuo de liderança deixado pelos EUA na América do Sul. A crescente disposição de Washington em reverter essa tendência, por meio do estímulo a novos arranjos diplomáticos envolvendo algumas potências secundárias do subcontinente, põe à prova as habilidades agregadoras do Brasil.

O presente artigo visa a analisar os principais desafios estratégicos com os quais o Brasil se defronta para consolidar-se como potência regional capaz de liderar uma integração autônoma da América do Sul, entendida como um espaço de lugares<sup>1</sup>. Com base em perspectiva realista das Relações Internacionais, formula-se a hipótese de que a relutância do Brasil em desempenhar um papel mais assertivo na América do Sul torna o subcontinente mais vulnerável a interferências de potências extrarregionais, notadamente os EUA, o que representa uma ameaça à continuação e ao aprofundamento dos projetos do Mercosul ampliado e da Unasul.

## A DINÂMICA REGIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

Diante do fim da ordem bipolar da Guerra Fria, a interação entre Estados adjacentes em uma dada região<sup>2</sup> passou, em termos gerais, a desfrutar de maior autonomia, uma vez que a dinâmica regional deixou de ser predominantemente determinada pela lógica da rivalidade sistêmica entre os EUA e a antiga União Soviética. Nesse novo contexto internacional, os EUA mantiveram, no entanto, sua condição de superpotência mundial com capacidade de projetar seu poder sobre todas as regiões do globo (BUZAN & WAEVER, 2003, p. 34-37). Mesmo assim, a partir de 2003,

<sup>1</sup> A noção de espaço de lugares vincula-se ao anseio de plasmar uma região territorialmente definida e imbuída de uma identidade própria. Essa concepção contrasta com o conceito mais fluido de espaço de fluxo cuja ênfase recai sobre a participação nas cadeias produtivas globais com base em uma lógica liberal (LIMA, 2013, p. 199).

<sup>2</sup> O conceito de região comporta não só uma dimensão geográfica, mas também, sobretudo, uma conotação política. Nesse sentido, a definição de região é historicamente construída pelos *policy-makers* e acadêmicos, refletindo expressões espaciais de poder. A escolha da definição de uma dada região não é, portanto, isenta de interesses nem estática, podendo ser alterada com base em desígnios geopolíticos (POSTEL-VINAY, 2011, p. 21). Este artigo lida com a América do Sul na condição de um subsistema regional do sistema internacional, reconhecendo que essa definição encontra-se em sintonia com a decisão da diplomacia brasileira de priorizar o subcontinente sul-americano no lugar da categoria mais imprecisa de América Latina.

ante as dificuldades oriundas da invasão do Iraque, Washington começou a padecer de uma crise de liderança, a qual se agravou com a crise financeira de 2008. Essa situação proporcionou às potências regionais<sup>3</sup> maior latitude para defender seus interesses nacionais nas distintas regiões geopolíticas do mundo (FIORI, 2008, p. 37 e 40).

Na atualidade, as distintas regiões figuram, portanto, como os “tabuleiros geopolíticos” do sistema internacional onde se travam as disputas mais acerbadas pela acumulação de poder e de riqueza. Nesse subsistema, a potência regional distingue-se dos demais vizinhos em termos de capacidades materiais e exerce influência considerável sobre a ordem existente, contribuindo significativamente para definir se a mesma está mais voltada para um viés competitivo de balança de poder ou de integração (STEWART-INGERSOLL & FRAZIER, 2012, p. 6, 56).

Ainda que as potências regionais disponham de maior margem de manobra frente à superpotência, o exercício da liderança no seu entorno estratégico tornou-se mais complexo. Assim, alguns países vizinhos (notadamente as potências secundárias<sup>4</sup>) ensaiam amiúde contrabalançar a influência das potências regionais, recusando-se a conceder-lhes a aceitação e a legitimidade almejadas. Não raro, as potências secundárias buscam cultivar relações com a superpotência ou com outras grandes potências extrarregionais, visando a aumentar seu poder de barganha perante as potências regionais (FLEMES, 2010, p. 103).

Nesse intrincado jogo, uma questão fundamental diz respeito ao grau de proximidade e de envolvimento da superpotência global em uma dada região, já que os EUA empenham-se em estreitar relações com os demais Estados, a fim de limitar a influência das potências regionais (NEL & NOLTE, 2010, p. 878; NOLTE, 2010, p. 884). Nota-se que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA têm sido o ator mais importante na evolução global da ordem e da governança regionais. Com efeito, o país caracteriza-se como uma “*omnipower*”, fazendo-se presente em todas as regiões do globo (LEGRO, 2011, p. 175).

A preocupação particular dos EUA com o contexto regional aparece nitidamente no realismo ofensivo de John Mearsheimer. O autor define o país como sendo um *hegemon* regional no Hemisfério Ocidental em oposição ao conceito de *hegemon global*, o qual, para ascender a essa categoria, deveria dominar o mundo, implicado, em tese, o fim do sistema interestatal (MEARSHEIMER, 2001, p. 40-42). O conceito de *hegemon regional* defendido por Mearsheimer apresenta dois problemas. Em primeiro lugar, não espelha de maneira adequada as reais capacidades relativas dos EUA frente aos demais Estados, porquanto o país deve ser pensado, sobretudo, como uma superpotência global. Em segundo lugar, o autor refere-se ao Hemisfério Ocidental como uma região sem, contudo,

<sup>3</sup> Buzan & Waever oferecem uma útil distinção entre Superpotência, Grande Potência e Potência Regional. A primeira pressupõe um país cujo poder político, militar, cultural e econômico estende-se sobre todo o sistema internacional. A superpotência transcende, pois, a lógica da adjacência na sua relação com os demais países. Já a Grande Potência pressupõe um país cujo poder estende-se sobre mais de uma região do sistema internacional. Assim, conquanto em menor intensidade do que os EUA, países como China e Rússia também operam no nível sistêmico, possuindo a capacidade de projetar seu poder sobre regiões adjacentes. Finalmente, potências regionais como o Brasil e a África do Sul detêm capacidades superiores vis-à-vis seus vizinhos, sem, contudo, lograr verdadeiramente projetar seu poder em nível global (BUZAN, 2011, p. 4; BUZAN & WAEVER, 2003, p. 34-37).

<sup>4</sup> Conquanto não sejam potências regionais, as potências secundárias detêm algum grau de influência sobre uma determinada região em função de suas capacidades militares, econômicas e políticas. Desse modo, esses países podem adotar uma política de *soft balancing* (equilíbrio suave) em relação às potências regionais. O *soft balancing* não envolve uma oposição militar direta, mas sim, a utilização de meios mais discretos, a fim de limitar o poder das potências regionais, reduzindo a assimetria existente. De acordo com Flemes e Wehner, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela figuram como potências secundárias na América do Sul (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 5).

definir com precisão sua abrangência. De todo modo, Mearsheimer tem o mérito de demonstrar historicamente que até as grandes potências possuem a preocupação principal de alcançar e garantir o domínio sobre seu entorno regional.

A fim de possibilitar melhor compreensão de uma determinada dinâmica regional, faz-se mister, portanto, não apenas examinar a interação entre potências regionais, potências secundárias e demais países do subsistema, mas também levar em consideração a influência exercida pela superpotência. Como será visto na próxima seção, o entendimento da geopolítica da América do Sul não pode prescindir da análise prévia da ascendência dos EUA sobre o a região.

## **A AMÉRICA DO SUL NA AGENDA DOS EUA**

No contexto da Segunda Guerra Mundial, quando a Alemanha apresentava séria ameaça aos interesses estadunidenses nas Américas, Nicholas Spykman formulou a concepção geopolítica segundo a qual a manutenção da primazia sobre o continente americano afigura-se como um imperativo da segurança nacional dos EUA. O país deveria, a um só tempo, opor-se às ingerências de potências extrarregionais e confrontar qualquer ameaça proveniente do próprio Hemisfério. O autor avaliou que uma eventual tentativa de contrabalançar o poder estadunidense no continente poderia vir dos países do ABC (Argentina, Brasil e Chile) em concerto ou mediante a articulação com outras potências extrarregionais (SPYKMAN, 1942, p. 64). A América do Sul é, pois, uma região estratégica para os EUA, havendo sido escolhida para sediar a assinatura dos dois tratados que instituíram o Sistema Interamericano no início da Guerra Fria: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Carta da OEA, respectivamente celebrados no Rio de Janeiro (1947) e em Bogotá (1948). No pós-Guerra Fria, os EUA investiram na promoção dos princípios da democracia e do livre comércio no âmbito hemisférico mediante a realização das Cúpulas das Américas. Em Miami (1994), Washington apresentou seu novo projeto geopolítico para o continente, que previa a constituição da ALCA mediante a eliminação progressiva das barreiras alfandegárias. Assim, o país procurou aumentar sua influência hemisférica, garantido seus interesses estratégicos (MARIANO & VIGEVANI, 2006, p. 323). A exclusão de Cuba das Cúpulas servia como claro lembrete de que por trás da retórica liberal estavam desígnios geopolíticos.

No campo da segurança regional, os EUA passaram a defender com maior ênfase o combate de ilícitos transnacionais pelas forças armadas tais como o tráfico de drogas e a migração clandestina. Após os atentados de onze de setembro, Washington ensaiou intensificar a implantação do Plano Colômbia, tratando a complexa questão da guerrilha como um problema terrorista.

Malgrado as iniciativas adotadas por Washington, ocorreu um refluxo da ascendência estadunidense sobre a América do Sul em virtude da prioridade atribuída pela superpotência à geopolítica da “Eurásia” no contexto da “guerra contra o terror”. As intervenções militares da superpotência e as consequências deletérias advindas da implementação do modelo neoliberal na América Latina contribuíram para majorar a impopularidade dos EUA (CASTAÑEDA, 2008). O fim das negociações da ALCA na Cúpula de Mar del Plata, em 2005, refletiu a inabilidade estadunidense em forjar um consenso no seu próprio continente.

Cientes dos reveses, Washington reformulou sua estratégia ante a América do Sul. No domínio estratégico, reativou a IV Frota em 2008. O anúncio da maior presença da Marinha

estadunidense no Atlântico Sul sobreveio à descoberta pelo Brasil de reservas na camada pré-sal, inserindo o país no mapa geopolítico do petróleo. Ademais, os EUA ensaiaram aprofundar a cooperação militar com a Colômbia, mediante a assinatura malsucedida de um acordo que previa a instalação de bases estadunidenses no país caribenho (BANDEIRA, 2009, p. 68; FIORI, 2013, p. 37; STEWART-INGERSOLL & FRAZIER, 2012, p. 142).

No âmbito político-diplomático, em 2009, o Presidente Obama sublinhou a necessidade de os países do continente agirem em conjunto para superar a grave crise econômica que afetava a todos durante a Cúpula das Américas em Trinidad e Tobago. Reconhecendo que amiúde os EUA distanciaram-se dos Estados do Hemisfério ou impuseram sua agenda sobre os mesmos, Obama defendeu a construção de uma nova parceria na qual não haveria *junior partner* (USA, 2009). Essa postura aparentemente despretensiosa serviu para acalentar esperanças de que haveria uma mudança na tradicional política estadunidense em relação a Cuba. Três anos mais tarde, a questão cubana tornou-se, no entanto, o pomo da discórdia na Cúpula das Américas na Colômbia (2012), inviabilizando, inclusive, a adoção de uma declaração final. A continuação da falta de um consenso hemisférico espelha a crise de liderança estadunidense, particularmente no que concerne às relações com os países da América do Sul, subsistema no qual o Brasil desempenha papel fundamental na condição de potência regional (WEIFFEN, BRIGITTE *et al.*, 2013, p. 371).

### **GEOPOLÍTICA DO BRASIL PARA A AMÉRICA DO SUL: A BUSCA PELA AUTONOMIA MEDIANTE A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

A dialética entre a lógica da aquiescência e a lógica da autonomia tem pautado a inserção internacional dos países da América Latina e, particularmente, daqueles da América do Sul. Essas duas lógicas diametralmente opostas possuem como pano de fundo a relação tecida com os EUA. Assim, a lógica da aquiescência é marcada pelo alinhamento aos EUA, aceitando-se o pertencimento à sua área de influência de maneira subordinada, sem buscar alterar o status quo. Em contraste, a lógica da autonomia pressupõe a recusa em assumir uma postura condescendente e subordinada frente à superpotência, procurando fomentar o estabelecimento de uma ordem internacional mais equânime mediante a promoção do desenvolvimento e a diversificação das parcerias (RUSSELL & TOKATLIAN, 2013, p. 162). Essa lógica não implica o confronto direto com os EUA, mas sim, a adoção de uma atitude mais independente e ativa. Na América do Sul, o Brasil figura como o país que vem seguindo de forma mais consistente a lógica autonomista, a qual apresenta, como um dos seus traços principais, o esforço em prol da integração regional.

Igualmente, o Brasil avulta como exemplo emblemático de uma potência regional. Suas capacidades materiais (dimensão territorial, tamanho da população, recursos naturais disponíveis, peso da economia) bem como sua disposição de fomentar a integração no subcontinente fazem com que o país ocupe uma posição estratégica na América do Sul (BANDEIRA, 2009, p. 79; PADULA, 2013, p. 42). Cabe ressaltar que o país logrou resolver definitivamente todas as disputas lindeiras com seus vizinhos no início do século XX, o que confere maior legitimidade ao intento de projetar o poder brasileiro sobre o entorno regional de maneira pacífica.

A partir da segunda metade da década de 1980, em meio à redemocratização e à crise do modelo de desenvolvimento de industrialização substitutiva das importações, o Brasil principiou

uma estratégia bem-sucedida de acercamento dos seus vizinhos, seguindo uma dinâmica de círculos concêntricos (GRATIUS & SARAIVA, 2013, p. 3 e 8). Desse modo, o processo paulatino de superação da rivalidade entre Brasil e Argentina (primeiro círculo) evoluiu para a constituição de um bloco regional, em 1991, compreendendo também o Paraguai e o Uruguai. O Mercosul (segundo círculo) serviu como alicerce principal para o advento da UNASUL (terceiro círculo) em 2008. Mais recentemente, em 2010, por iniciativa do Brasil e do México, foi criada a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos (quarto círculo), que é composta por 33 países. Na CELAC, destaca-se a ausência conspícua dos EUA.

Essa integração por escalas mediante a constituição de círculos concêntricos continua a pautar a atual política externa do Brasil (BARROS & RAMOS, 2013, p. 18). Ainda que a condição latino-americana do país não seja renegada, como bem atesta sua participação na CELAC, o Brasil tem envidado esforços para forjar junto com seus vizinhos uma identidade sul-americana própria em sintonia com seu projeto geopolítico. Com efeito, o conceito de América do Sul apresenta a vantagem de ser mais bem delimitado territorialmente. Em contraste, além de caracteriza-se por ser mais vaga, a definição de América Latina abarca o México bem como países da América Central e do Caribe, os quais se encontram no perímetro de influência direta dos EUA. Historicamente, o Brasil sempre relutou em ser enquadrado sem distinções na agenda de política externa dos EUA para a América Latina, buscando diferenciar-se do grupo deveras heterogêneo de países que compõe essa região marcada por enormes assimetrias (BANDEIRA, 2009, p. 112). Em particular, havia a clara intenção de distinguir-se do México, uma vez que, na visão de Brasília, o país havia abandonado sua tradicional posição anti-hegemônica ao aderir ao Nafta em 1994 (LIMA, 2013, p. 175).

Nesse sentido, em 2000, o Brasil liderou a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, congregando, pela primeira vez na história, todos os mandatários sul-americanos, sem a presença dos EUA nem a do México (BANDEIRA, 2009, p. 105). A reunião teve como um dos principais frutos o lançamento da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IRSAA), visando à implementação de projetos nas esferas de energia, de telecomunicações e de transportes. Conquanto baseada em uma visão geoeconômica de regionalismo aberto em detrimento de uma lógica geopolítica de integração, a IRSAA serviu, ao menos, para evidenciar a necessidade de a América do Sul superar a condição existente, há cinco séculos, de “arquipélago político” desintegrado (SIMÕES, 2012, p. 14; PADULA, 2011, p. 206).

A partir de 2003, a liderança brasileira em prol da integração sul-americana passou a ser caracterizada por maior proatividade. Em dezembro de 2004, durante a reunião presidencial de Cuzco, foi lançada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), abrangendo os países do Mercosul e da Comunidade Andina de Nações. Em 2007, o nome da CASA foi alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a qual ganhou maior lastro institucional com a assinatura do seu Tratado Constitutivo, em maio de 2008.

Nota-se que o advento da UNASUL ocorreu em um delicado contexto regional marcado pela crise diplomática envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela bem como pela Reativação da Quarta Frota pelos EUA. No mesmo ano, sob a iniciativa brasileira no âmbito da UNASUL, foi aprovada a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), dotando a integração regional de

uma relevante dimensão de segurança, capaz de tratar de temas sensíveis como, por exemplo, o narcotráfico; a ameaça de transbordamento do conflito interno colombiano e o estabelecimento de bases estadunidenses no país; o apaziguamento dos conflitos entre os departamentos bolivianos; a reação contra o recente “golpe civil” no Paraguai etc. É digno de destaque que as atividades desenvolvidas pelo CDS sobrepõem-se a algumas práticas de segurança da OEA. Em realidade, o CDS emulou a OEA em alguns aspectos ao mesmo tempo em que procurou substituí-la, contribuindo para enfraquecer o sistema interamericano criado pelos EUA (BANDEIRA, 2009, p. 73; WEIFFEN, BRIGITTE *et al.*, 2013, p. 371).

Acresce que, com base na iniciativa brasileira, a América do Sul, pela primeira vez, tornou-se um espaço geopolítico com alguma influência para além da sua própria região (Gratius & Saraiva, 2013: 7). As três Cúpulas entre a América do Sul e os Países Árabes (ASPA) - realizadas em 2005, 2009 e 2012 - bem como as três Cúpulas entre a África e a América do Sul (ASA) – ocorridas em 2006, 2009 e 2013 – atestam o aumento da presença internacional da região sob a liderança da potência regional/emergente brasileira.

Malgrado o notável progresso na integração regional, ao qual se assiste inclusive o Brasil aproximar-se de países que se encontram no “mar interior caribenho” dos EUA, existem fissuras que ameaçam a liderança regional brasileira, em especial na América do Sul. Por um lado, o Mercosul tem avançado em “marcha lenta”, quer pelo recente imbróglio envolvendo a suspensão do Paraguai e o ingresso da Venezuela, quer pelas constantes disputas comerciais entre Brasil e Argentina. Por outro lado, o surgimento da “Aliança do Pacífico” aparece como um elemento desagregador em relação ao adensamento da UNASUL (PADULA, 2013, p. 44).

Nesse contexto, não obstante a propalada “diplomacia da generosidade” e os abundantes recursos do BNDES, o Brasil tem hesitado em assumir os custos matérias para avançar na integração do subcontinente como o genuíno “*regional paymaster*” (GRATIUS & SARAIVA, 2013, p. 6; VIEIRA & ALDEN, 2012, p. 73). Consoante Spektor, o Brasil responde seletivamente aos apelos por instituições regionais mais robustas, além de definir seus interesses em matéria de comércio, de finanças e de migração em termos estritamente nacionais (SPEKTOR, 2009, p. 4). Ademais, os formuladores da política brasileira discordam sobre como a região sul-americana deve ser pensada: se esta seria uma fonte de problemas, um escudo contra a globalização ou um trampolim para alcançar a projeção global de poder do Brasil (SPEKTOR, 2010, p. 199).

Apesar dessa indefinição, o Brasil tem consciência dos temores dos demais vizinhos com respeito à sua ascensão internacional. Ciente do histórico de intervenções estadunidenses na América do Sul, o Brasil não quer ser retratado como uma nova potência com ambições hegemônicas, ou subimperialistas, nessa região. Desse modo, o país vem buscando apaziguar o receio dos vizinhos, mediante o fomento de instituições voltadas para a integração regional. Cioso de sua própria soberania, o Brasil tem procurado não transparecer qualquer intenção de imiscuir-se nos assuntos internos dos seus vizinhos<sup>5</sup>. Ademais, a fim de não os melindrar, o país nega com frequência sua própria liderança regional, além de pregar a cooperação sem subordinações (MIYAMOTO, 2012, p. 29; LECHINI & GIACCAGLIA, 2011, p. 251). Em certa medida, esse zelo tem dificultado a adoção

<sup>5</sup> Nota-se, contudo, que a defesa da “não-intervenção” é temperada pelo princípio da “não-indiferença” no discurso diplomático (Spektor, 2010:194; Wehner, 2011, p. 146).

de uma política mais assertiva, visando a confrontar problemas transnacionais como o tráfico de drogas (STEWART-INGERSOLL & FRAZIER, 2012, p. 6, 76 e 89).

Paradoxalmente, a postura algumas vezes hesitante do Brasil em sua região bem como o incremento de sua estatura internacional vêm ampliando a insatisfação dos seus vizinhos. Nesse sentido, a projeção global alcançada pelo Brasil tem causado certo desconforto, uma vez que aqueles não a veem como benéfica para a América do Sul, mas apenas como um meio de o Brasil atingir seus próprios objetivos nacionais. O constante superávit comercial do país com a quase totalidade de seus parceiros sul-americanos assim como a forte penetração das empresas brasileiras no subcontinente concorrem para reforçar essa impressão, reavivando o espectro do “imperialismo brasileiro”. Tal situação aumentou os custos da liderança regional brasileira, a qual passou a sofrer críticas mais contundentes de sua vizinhança (GRATIUS & SARAIVA, 2013, p. 2; MIYAMOTO, 2012, p. 31; TOKATLIAN, 2013, p. 27). Há, por conseguinte, necessidade de entender melhor o posicionamento dos principais países sul-americanos *vis-à-vis* o Brasil.

### **AS REAÇÕES DAS POTÊNCIAS SECUNDÁRIAS FRENTE AO AUMENTO DA PRESSÃO COMPETITIVA SOBRE A AMÉRICA DO SUL**

O Brasil é o único país na América do Sul que possui uma estratégia mais sofisticada e consistente de política externa orientada para a busca da autonomia. Isso não significa, contudo, que seus vizinhos não adotem estratégias mais pontuais visando a aumentar sua margem de manobra no subcontinente. Com efeito, as potências secundárias muitas vezes aproveitam-se da competição existente entre a superpotência mundial e a potência regional, a fim de ampliar suas opções de política externa. Ademais, cientes da sua inferioridade ante a potência regional e da sua superioridade em face dos demais países do subsistema (Paraguai, Bolívia, Equador etc), as potências secundárias ensaiam participar de diferentes coalizões, com objetivo de restringir a influência da potência regional (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 6; RUSSELL & TOKATLIAN, 2013, p. 163). Ainda que não se oponham diretamente ao Brasil, as potências secundárias veem com algum receio o processo de fortalecimento militar brasileiro sob a justificativa de que esse visa a garantir a estabilidade regional (FLEMES & VAZ, 2011, p. 13-14). Esses países reconhecem a condição de potência regional do Brasil, mostrando-se apreensivos quanto à possibilidade deste alcançar a primazia na América do Sul (SCHENONI, 2014, p. 149). A relação desses países com o Brasil é, portanto, complexa, contendo ao mesmo tempo elementos de cooperação e de competição, o que pode ser percebido, à guisa de exemplo, no posicionamento da Argentina e do Chile.

A Argentina fornece um exemplo emblemático desse tipo de ambiguidade, podendo a relação bilateral atual ser caracterizada como uma “parceria competitiva” (WEHNER, 2014, p. 4). De fato, a rivalidade existente com o país platino desde o século XIX evoluiu, a partir da década de 1980, para uma cooperação em diferentes áreas que redundou na constituição do Mercosul em 1991. Este arranjo teve, contudo, desde o início, um sentido estratégico distinto para os dois países. O Brasil enfatizava a dimensão política do bloco, ao passo que a Argentina atribuía prioridade à dimensão econômica. Essa discrepância de visões ficou mais evidente ante a proposta de criação da ALCA pelos EUA. Durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), Buenos Aires percebia o Mercosul como uma etapa de integração regional em direção à ALCA, enquanto que Brasília



entendia o Mercosul como um ativo estratégico para resistir às pressões estadunidenses (RUSSELL & TOKATLIAN, 2013, p. 170).

A dicotomia de visões foi, em parte, resolvida em virtude da crise que acometeu a Argentina em 2001. Diante da indiferença dos EUA ante a crise sofrida por sua aliada, a Argentina foi obrigada a abandonar seu alinhamento a Washington, abrindo o caminho para maior aproximação com o Brasil<sup>6</sup>.

Assim, no contexto pós-crise do Mercosul, Brasil e Argentina procuraram fortalecer o bloco aprofundando a integração. Nessa empreitada, Buenos Aires buscou posicionar-se como um aliado em pé de igualdade de Brasília, a fim de exercer uma liderança dual baseada em uma dependência recíproca. Observa-se, porém, um aumento considerável da assimetria entre os dois países desde a crise de 2001, o que tende a gerar tensões. Essas foram majoradas em razão das medidas protecionistas adotadas pela Argentina, com o objetivo de promover a recuperação econômica e a reindustrialização do país (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 14). Mesmo assim, o Brasil manteve uma postura tolerante (paciência estratégica), levando em consideração seu interesse a longo prazo de robustecer o Mercosul. Outrossim, a Argentina apoiou o ingresso da Venezuela no bloco. Um argumento a ser mais bem avaliado é o de que, além de conseguir de Caracas os recursos financeiros vedados pelo FMI e por outros agentes econômicos, Buenos Aires acalentava o interesse de realizar um equilíbrio suave em relação a Brasília, mediante a entrada de outra potência secundária no Mercosul (FLEMES & WEHNER, 2013, p. 109).

Quanto à ideia brasileira da criação da UNASUL, a Argentina inicialmente a recebeu com desconfiança (TOKATLIAN, 2013, p. 27). O país percebeu, no entanto, que a eleição do ex-presidente Kirchner como Secretário-Geral do novo arranjo contribuiria para aumentar o prestígio regional de Buenos Aires. Igualmente, a Argentina julgou importante influenciar as discussões no Conselho de Segurança da UNASUL (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 14). Essa mesma lógica de participação como um meio de manter influência estimulou o apoio da Argentina ao projeto da CELAC. Ressalta-se que o retorno ao conceito de América Latina foi visto com simpatia por Buenos Aires, percebendo-se a oportunidade de trazer o México de volta à equação regional como forma de contrabalançar o peso do Brasil (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 14). Essa postura de *soft balancing* apresenta-se como inequívoca no que concerne ao pleito brasileiro de ascender ao Conselho de Segurança (CS) da ONU. Argentina não só se opôs, mas também aderiu ao grupo 'Unidos pelo Consenso', com o claro objetivo de impedir a reforma sugerida nos termos de Alemanha, Brasil, Japão e Índia (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 15).

Em contraste com os demais países da América do Sul, o Chile reconhece o Brasil, a um só tempo, como potência regional e potência emergente (WEHNER, 2014, p. 4). A nação andina goza de uma boa relação com o Brasil, não possuindo histórico de conflito, entre outros fatores, devido à inexistência de uma fronteira comum. Inversamente, o Chile tem uma espinhosa relação bilateral com a Bolívia e com o Peru, contra os quais saiu vencedor na Guerra do Pacífico (1879-1883), tomando-lhes territórios até hoje reivindicados. Ademais, o país também compartilha um passado conflituoso com a Argentina, como atesta a disputa pelo Estreito de Beagle. A ausência de

<sup>6</sup> É digno de nota que os EUA adotaram uma posição deveras distinta em face da crise econômica de 1994 no México. A fim de garantir a estabilidade do recém-criado NAFTA, Washington não hesitou em socorrer o país do colapso econômico.

fortes tensões com o Brasil não se traduz, todavia, em uma aceitação sem resistência da liderança brasileira, uma vez que o Chile objetiva preservar sua autonomia no subcontinente.

Se, por um lado, o Chile endossa o anseio do Brasil de pertencer ao CS de Segurança da ONU e participa ativamente da UNASUL, por outro lado, o país busca aprofundar sua orientação para o Pacífico, evitando restringir sua política externa apenas à América do Sul. Há a declarada intenção de diversificar suas opções de atuação internacional. Assim, durante a presidência de Michelle Bachelet (2006-2010), o Chile desempenhou papel ativo na UNASUL ao assumir a presidência *pro tempore* do foro regional. O país percebeu que seria uma alternativa insensata não integrar a UNASUL. Ao contrário, valeria mais a pena pertencer ao arranjo com vistas a moldar as instituições deste (WEHNER, 2014, p. 12). Ao mesmo tempo, o Chile promove um equilíbrio brando vis-à-vis o Brasil investindo na aproximação com EUA e México. De fato, com relação ao último, o Chile acredita que tem mais similaridades no que concerne à agenda liberal de assinatura de acordos de livre comércio com uma grande variedade de nações. Assim, por exemplo, em 1994, o Chile aderiu ao Foro de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (1989), ao lado do México e do Peru, visando à formação no futuro de uma área de livre comércio (FLEMES & WEHNER, 2012, p. 16; Padula, 2013, p. 37).

Dentre as iniciativas recentes do Chile, sobressai a criação da Aliança do Pacífico (AP), em 2012, junto com Colômbia, México e Peru. Este arranjo não produzirá um impacto econômico substantivo, já que não há grande margem para a redução tarifária entre esses países exportadores de commodities, não apresentando, pois, uma ameaça significativa ao Mercosul. A AP tem, no entanto, importantes implicações geopolíticas, porquanto esse acordo vincula-se ao ambicioso projeto estadunidense de criação da Parceria Trans-Pacífico (TTP) com base na lógica liberal do regionalismo aberto. Nesse sentido, o arranjo contraria o projeto de inserção autônoma da América do Sul capitaneado pelo Brasil (FIORI, 2013, p. 38; PADULA, 2013, p. 40).

## CONCLUSÃO

O Brasil depara-se com importantes desafios para exercitar sua liderança em prol da integração da América do Sul em um contexto internacional de rápidas mudanças. O país enfrenta a constante ingerência dos EUA nas políticas dos Estados que integram o subcontinente e deve conceber novas estratégias para lidar com as potências secundárias e os demais Estados da região, amalgamando-os a um destino comum que gere autonomia e desenvolvimento.

Não obstante aparentar tratar, em alguns momentos, a América do Sul com indiferença e distanciamento, deve-se lembrar que os EUA não pretendem abdicar de sua presença estratégica no subcontinente. Com efeito, a permanência nesse território rico em recursos naturais e potencialidades apresenta-se como requisito para que o país mantenha-se na condição de uma superpotência global com ascendência sobre todo o continente americano. Depreende-se que qualquer projeto de integração regional genuinamente autônomo ameace, no médio ou longo prazos, os interesses nacionais estadunidenses na área de segurança. Com base nessa perspectiva, os EUA não hesitarão em frustrar o esforço brasileiro de criar uma identidade própria sul-americana, utilizando-se de meios econômicos e militares para lograr esse fim.

Na complexa dinâmica regional, as potências secundárias não devem ser pensadas como meros peões do jogo de xadrez entre o Brasil e os EUA, uma vez que esses países ensaiam formular estratégias próprias, com o fito de alcançar seus interesses nacionais. Assim, as potências secundárias simultaneamente competem e cooperam com o Brasil. Em termos gerais, a liderança regional brasileira é bem-vinda contanto que não se transforme em uma hegemonia, pois existe a intenção em manter alguma margem de manobra.

A persistência entre os países sul-americanos de agudas assimetrias socioeconômicas instiga a impressão de que o Brasil fomenta a integração regional com base em uma lógica instrumental voltada para sua própria ascensão internacional. Essa percepção tende a diminuir a legitimidade do projeto brasileiro, ensejando reações negativas por parte dos vizinhos, o que torna o subcontinente mais vulnerável à interferência de potências extrarregionais. Em outras palavras, a insatisfação com a liderança brasileira leva alguns países da região a estreitarem os liames com os EUA e o México, por meio da participação em arranjos alternativos de integração como, por exemplo, a AP. A fim de neutralizar essa tendência deletéria, há a necessidade de o país assumir plenamente o papel de potência regional disposta a arcar com os custos materiais da integração, com foco prioritário na redução das iniquidades.

Sem sombra de dúvida, a AP questiona a liderança brasileira na América do Sul, uma vez que o arranjo liberal se insere na TTP, uma iniciativa geopolítica dos EUA de abrangência extrarregional. Ainda que consciente das forças centrífugas engendradas pelo novo bloco, o Brasil não deve responder acirrando um potencial antagonismo entre países orientados para Atlântico e nações voltadas para o Pacífico. Ao contrário, o Brasil deve redobrar os esforços, para aumentar os pontos de convergência com os governos de Chile, Colômbia e Peru, os quais não abandonaram a UNASUL, explorando melhor as alternativas de cooperação já existentes como, por exemplo, o Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL). A própria participação do país nesse diálogo inter-regional demonstra que Pacífico não é um anátema para a política externa brasileira.

A recente crise europeia comprova que qualquer projeto de integração regional está sujeito a marchas e contramarchas, necessitando de um empenho contínuo, com o escopo de preservar a unidade em meio à diversidade. A turbulência político-econômica no velho continente também ensina que não existe um modelo infalível de integração a ser emulado. À potência regional cabe perseverar no caminho já aberto, porém ainda não consolidado, da integração sul-americana.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (2009). *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- BARROS, Pedro Silva; RAMOS, Felipe. (2013). *O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013)*. Revista do IMEA-UNILA. 1 (2).
- BUZAN, Barry. (2011). *A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism*. International Relations. 25(3).
- BUZAN, BARRY & WÆVER, Ole. (2003). *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

- CASTAÑEDA, G. Jorge. (2008). *Morning in Latin America: the chances for a new beginning*. Foreign Affairs. 87(5).
- FIORI, José Luís. (2008). *O Sistema Interestatal Capitalista no Início do Século XXI*. In Fiori, JL; Medeiros, C; Serrano, F. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro: Record.
- FIORI, José Luís. (2013). *O Brasil e seu "Entorno Estratégico" na Primeira Década do Século XXI*. In Sader, E. Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo.
- FLEMES, Daniel. (2010). *Brazil: Strategic Options in the Changing World Order*. In Flandes, D. Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers. Surrey: Ashgate.
- FLEMES, Daniel & VAZ, Alcides Costa. (2011). *Security Policies of India, Brazil and South Africa: Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda*. German Institute of Global and Area Studies. Working Paper. No 160.
- FLEMES, Daniel & WEHNER, Leslie. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Working Paper. No 207.
- FLEMES, Daniel & WEHNER, Leslie. (2013) Reacciones Estratégicas en Sudamérica ante el Ascenso de Brasil. Foreign affairs Latinoamérica 13 (4).
- GRATIUS, Susanne & SARAIVA, Miriam Gomes. (2013). *Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas*. CEPS working document. No. 374.
- LECHINI, Gladys & GIACCAGLIA, Clarisa. (2011). *El Liderazgo Regional de Brasil en Tiempos de Lula: entre el interés nacional y los compromisos externos*. In Vadell, J & Campos, T. Os Novos Rumos do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- LEGRO, Jeffrey W. (2011). *The Omnipower: the United States and Regional Orders*. In Godehardt, N & Nabers, D. Regional Powers and Regional Orders. Abingdon: Routledge.
- LIMA, M.R. Soares de Lima. (2013). *Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil*. Lua Nova 90.
- MARIANO, Marcelo Passini & VIGEVANI, Tullo. (2006) *A Alca e a Política Externa Brasileira*. In Altemani, Henrique & Lessa, Antônio Carlos. Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.
- MEARSHEIMER, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: WW. Norton & Company.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2012). *O Brasil e A Bacia do Prata: interesses e divergências*. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD. 1(2).
- NEL, Philip & NOLTE, Detlef. (2010). *Introduction: special section on regional powers in a changing global order*. Review of International Studies. 36(4).
- NOLTE, Detlef. (2010). *How to compare regional powers: analytical concepts and research topics*. Review of International Studies. 36(4).
- PADULA, Raphael. (2011). *As Visões Dominantes sobre a Integração Regional*. In Costa, D; Padula, R; Paz, A; Nunes, R. & Severo, LW. América do Sul: Integração e Infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei.
- PADULA, Raphael. (2013). *A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul*. Revista do IMEA-UNILA. 1 (2).
- POSTEL-VINAY, Karoline. (2011). *Creating International Regions: the Spatial Expression of Power*. In Godehardt, N & Nabers, D. Regional Powers and Regional Orders. Abingdon: Routledge.
- RUSSELL, Roberto & TOKATLIAN, Juan Gabriel. (2013). *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.104.

- SCHENONI, Luis L. (2014). *Brasil en América del Sur. La lógica de la unipolaridad regional*. La revista Nueva Sociedad 250.
- SIMÕES, Antonio José Ferreira. (2012). *Eu Sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG.
- SPEKTOR, Matias. (2009). *Brazil as a Regional and Emerging Global Power*. SAIIA Policy Briefing 9 November.
- SPEKTOR, Matias. (2010). *Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies*. In Flemes, D. *Regional Leadership in the Global System: ideas, interests and strategies of regional powers*. Surrey: Ashgate.
- SPYKMAN, Nicholas. (1942). *America's Strategy in World Politics: the United States and the balance of power*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- STEWART-INGERSOLL, Robert & FRAZIER, Derrick. (2012). *Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework*. New York: Routledge.
- TOKATLIAN, Juan Gabruek. (2013). *¿Cuán Poderoso es Brasil?* Foreign Affairs Latinoamérica 13 (1).
- UNITED STATES OF AMERICA. (2009). The White House. Office of the Press Secretary. Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony. Port of Spain, Trinidad and Tobago. [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-at-the-Summit-of-the-Americas-Opening-Ceremony](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-the-Summit-of-the-Americas-Opening-Ceremony) Acessado em 28 de junho de 2014.
- VIEIRA, Marco Antonio & ALDEN, Chris. (2012). *Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): Cooperação Sul-Sul e o Paradoxo da Liderança Regional*. In Hirst, M; Lima, MR & Vieira, MA. *As Vozes do Sul e a Agenda Global*. São Paulo: Hucitec Editora.
- WEHNER, Leslie. (2011). *Roles and Actions of Leadership: Brazil and the South American Others*. In Godehardt, N & Nabers, D. *Regional Powers and Regional Orders*. Abingdon: Routledge.
- WEHNER, Leslie. (2014). *Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil as A Regional Power*. Foreign Policy Analysis doi: 10.1111/fpa.12048.
- WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie & NOLTE, Detlef. (2013). *Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR*. International Area Studies Review. 16 (4).