

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

THAÍS JESINSKI BATISTA

**POTÊNCIAS REGIONAIS E SEGURANÇA INTERNACIONAL:
O CASO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL**

Porto Alegre

2017

THAÍS JESINSKI BATISTA

**POTÊNCIAS REGIONAIS E SEGURANÇA INTERNACIONAL:
O CASO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Batista, Thaís Jesinski
Potências Regionais e Segurança Internacional: o
caso do Brasil na América do Sul / Thaís Jesinski
Batista. -- 2017.
106 f.
Orientador: Marco Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Potência Regional. 2. Segurança Internacional.
3. Brasil. 4. América do Sul. I. Cepik, Marco,
orient. II. Título.

THAÍS JESINSKI BATISTA

**POTÊNCIAS REGIONAIS E SEGURANÇA INTERNACIONAL:
O CASO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço à República Federativa do Brasil pela oportunidade de estudar em uma universidade pública com um alto grau de excelência. Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e em especial à Faculdade de Ciências Econômicas, pela acolhida durante esses cinco anos de graduação, e pelo apoio às atividades de ensino, pesquisa e extensão que pude desenvolver durante esse tempo. Agradeço aos professores e funcionários da UFRGS pela contribuição à minha formação universitária.

Agradeço ao Programa Jovens Talentos para Ciência da CAPES por me introduzir ao mundo da iniciação científica. Em especial, agradeço ao professor José Miguel Quedi Martins, com quem comecei minha pesquisa e quem me inspirou a estudar o Brasil e fazer desse país um lugar melhor para se viver. Agradeço também ao CNPq e à FAPERGS pelas bolsas de iniciação científica durante minha graduação.

Agradeço imensamente ao professor Marco Aurélio Chaves Cepik, que foi o orientador desse trabalho, pela oportunidade de participar da sua equipe de pesquisa. Agradeço pelas orientações nesse trabalho, mas além disso, agradeço por tudo que aprendi durante os anos em que fui bolsista e pelos conselhos sobre a academia e a vida em geral. Agradeço também às pessoas da equipe do professor Cepik, pelos aprendizados e pela amizade.

Agradeço aos projetos de extensão do curso de Relações Internacionais da UFRGS, o UFRGSMUN, o UFRGSMUNDI, o BIS e o RIPE, por me ensinarem que a graduação vai muito além das aulas, e por me proporcionarem a possibilidade de retornar para a sociedade um pouco daquilo que foi investido em mim. Um agradecimento especial a todas as pessoas queridas com quem pude dividir essa parte essencial da graduação, nomear todas seria impossível. Nesse sentido, agradeço também ao CERI e ao Grupo das Manas por todo o crescimento durante esses anos.

Agradeço aos amigos da turma 10 pelo companheirismo durante esses anos. Em especial, agradeço a galera do Partiu Xiru pelas conversas sérias e as não tão sérias assim. E não posso deixar de agradecer as gurias do OMG por tudo. Aline, Elisa, Gabriela, Katiele e Priscila, vocês fizeram esses cinco anos passarem voando. Obrigada pela amizade, pelo apoio e pelas risadas, vocês significam muito para mim.

Por fim, agradeço à minha família, Vitória, Manoel e Gustavo, por todo suporte durante esses cinco anos, e por serem a base sobre a qual eu posso alçar meus voos. Sem vocês nada disso teria sido possível.

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

Celso Amorim

RESUMO

Esse trabalho é um estudo sobre Potências Regionais e o caso do Brasil na América do Sul. Potências Regionais são Estados que estão no topo da hierarquia de poder de uma determinada região. Uma Potência Regional deve possuir certas capacidades materiais e ideacionais, e deve atuar na sua região de forma a liderar e influenciar os assuntos regionais. Além disso, uma Potência Regional deve ser reconhecida como tal por seus pares. Esse trabalho tem o objetivo de estabelecer critérios para identificar Potências Regionais. Esses critérios serão aplicados ao caso do Brasil na América do Sul, para determinar se esse país pode ser classificado como uma Potência Regional. Após uma revisão da literatura especializada sobre os conceitos de Poder, Região e Potência Regional, é estabelecido que para identificar uma Potência Regional é necessário fazer uma comparação de capacidades materiais e uma análise das interações regionais. A comparação de capacidades materiais representa a dimensão posicional do conceito de Potência Regional e envolve a mensuração quantitativa de capacidades geográficas, demográficas, econômicas e militares. A análise de interações representa a dimensão relacional do conceito e envolve o estudo qualitativo de indicadores como a intenção do país em ser uma Potência Regional, o exercício da liderança regional, a influência nos assuntos regionais e o reconhecimento do seu *status* por outros Estados. Após a aplicação desses critérios para o caso do Brasil na América do Sul, foi constatado que, em termos de capacidades materiais, o país é uma Potência Regional. No entanto, a análise das interações regionais aponta que a classificação do Brasil nessa categoria ainda é contestável, pois sua atuação na região é altamente dependente de fatores domésticos e sistêmicos, e não há um claro reconhecimento dos vizinhos sul-americanos sobre a posição do Brasil como uma Potência Regional.

Palavras-chave: Potência Regional. Segurança Internacional. Brasil. América do Sul.

ABSTRACT

This work is a study on Regional Powers and the case of Brazil in South America. Regional Powers are states that are at the top of the power hierarchy of a given region. A Regional Power must possess certain material and ideational capacities, and it must act in its region in a way that it leads and influences the regional issues. In addition, a Regional Power should be recognized as such by its peers. This work has the objective of establishing criteria to identify Regional Powers. These criteria will be applied to the case of Brazil in South America, to determine if that country can be classified as a Regional Power. After a review of the specialized literature on the concepts of Power, Region and Regional Power, it is established that to identify a Regional Power it is necessary to make a comparison of material capacities and an analysis of the regional interactions. The comparison of material capacities represents the positional dimension of the Regional Power concept and evolves the quantitative measurement of geographic, demographic, economic and military capacities. The analysis of interactions represents the relational dimension of the concept and involves the qualitative study of indicators such as the country's intention to be a Regional Power, the exercise of regional leadership, the influence on regional issues and the recognition of its status by other states. After applying these criteria on the Brazil's case in South America, it was found that, in terms of material capacities, the country is a Regional Power. However, the analysis of the regional interactions indicates that the classification of Brazil in this category is still disputable, since its performance in the region is highly dependent on domestic and systemic factors, and there is no clear recognition from the South American neighbors on the position of Brazil as a Regional Power.

Keywords: Regional Power. International Security. Brazil. South America.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O CONCEITO DE POTÊNCIA REGIONAL	13
2.1	PODER.....	13
2.1.1	Os Conceitos de Poder	13
2.1.2	O Reconhecimento do Poder	17
2.2	REGIÃO.....	18
2.2.1	A Primeira Onda Regionalista.....	20
2.2.2	O Novo Regionalismo.....	20
2.2.3	A Interação entre os Níveis Global e Regional e o Conceito de Região	26
2.3	POTÊNCIA REGIONAL	28
2.3.1	O Conceito de Potência Regional.....	28
2.3.2	Comportamentos e Estratégias das Potências Regionais	31
2.4	CONCLUSÕES PARCIAIS	39
3	BRASIL: UMA POTÊNCIA REGIONAL?	41
3.1	A REGIÃO AMÉRICA DO SUL.....	41
3.2	COMPARAÇÃO DE CAPACIDADES MATERIAIS	44
3.2.1	Capacidades Geográficas e Demográficas	45
3.2.2	Capacidades Econômicas	46
3.2.3	Capacidades Militares	51
3.3	ANÁLISE DE INTERAÇÕES	55
3.3.1	Formulação da Política Externa Brasileira	55
3.3.2	Exercício da Liderança Regional.....	65
3.3.3	Influência nos Assuntos Regionais	75
3.3.4	Reconhecimento do Status de Potência Regional.....	77
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
4	CONCLUSÃO	83
	REFERÊNCIAS	88
	ANEXO A – Capacidades materiais dos países sul-americanos	98
	ANEXO B – Distribuição das capacidades materiais entre os países sul-americanos	

1 INTRODUÇÃO

A Guerra Fria, conflito entre as duas superpotências que surgiram após o fim da Segunda Guerra Mundial, teve seu fim em 1991, com o colapso da União Soviética. Desde então, o sistema internacional, antes caracterizado pela bipolaridade, passou a contar com um único polo, os Estados Unidos. Segundo Hurrell (2014), essa ordem liderada pelos Estados Unidos possuía três pilares: (i) a falta de rivalidade ao poder estadunidense; (ii) as instituições e organizações multilaterais criadas no pós-Segunda Guerra Mundial (a Organização das Nações Unidas (ONU); o *General Agreement on Tariffs and Trade*¹ (GATT), que se tornou a Organização Mundial do Comércio (OMC) a partir de 1995; o Banco Mundial (BM); e o Fundo Monetário Internacional (FMI)); e (iii) uma densa rede de alianças e relações bilaterais próximas, espalhadas pelo Atlântico e pelo Pacífico. O fim da Guerra Fria também acelerou o processo iniciado no período de descolonizações, no qual o nível regional de segurança ficou mais autônomo e mais proeminente na política internacional (BUZAN; WAEVER, 2003). Isso porque o fim da bipolaridade diminuiu a interferência das superpotências nas regiões, dando mais espaço de manobra para os poderes regionais.

A partir do início do século XXI, no entanto, essa ordem liderada pelos Estados Unidos começou a se modificar, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. A atuação unilateral e o desencontro entre o discurso a favor dos direitos humanos e a atitude belicosa no Oriente Médio causou a perda da legitimidade e da aceitação da liderança dos Estados Unidos (HURRELL, 2014). A China, a partir de reformas realizadas na década de 1970, foi se estabelecendo como um ator importante na economia mundial e uma Grande Potência no sistema internacional. Além dela, outros países foram ganhando influência, como o Brasil, a Índia e a África do Sul, que fortaleceram suas presenças internacionais através da atuação em fóruns multilaterais. Tal processo representou um desafio ao poder dos Estados Unidos e, mais além, à dominação ocidental da ordem internacional (HURRELL, 2014).

A crise mundial de 2008 representa o esgotamento pelo qual passam as instituições do centro do sistema capitalista, e indica a necessidade de reformar essas instituições, refletindo a mudança de poder econômico ocorrida nas últimas décadas. Nesse sentido, Hurrell (2014, p. 90, tradução nossa) aponta que “A estabilidade das transições de poder será crucialmente afetada pela acomodação das potências emergentes e pela realocação dos assentos em torno da

¹ Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em português.

principal mesa de negociações da política internacional.”² Ainda assim, a emergência desses novos polos de poder deve ser analisada levando-se em conta que pobreza e desigualdade ainda são grandes problemas para esses países. Hurrell (2014) afirma, portanto, que a análise dos poderes emergentes depende, por um lado, de compreender os atributos, os comportamentos e os objetivos desses países e, por outro, avaliar a ordem mundial e os tipos de poder que importam hoje e no futuro.

No mundo pós-Guerra Fria, que caminha para a multipolaridade, o surgimento desses poderes emergentes se relaciona com o fato de que as Potências Regionais ganharam mais autonomia e influência, possuindo maior margem de manobra para atuar no sistema internacional (PRYS, 2012). Essa tendência, da ordem mundial se tornar cada vez mais regionalizada, é chamada por Barry Buzan (2011) de globalismo descentralizado, no qual haveria uma distribuição de poder mais uniforme num contexto de grande integração global. Nesse contexto, criam-se espaços onde as Potências Regionais se revelam como atores chave do cenário internacional, assumindo importantes papéis na governança regional e global (PRYS, 2012).

Essas mudanças na ordem mundial têm impactos na América do Sul. Ao mesmo tempo em que o Brasil, candidato à classificação de Potência Regional, aumenta sua presença na região no século XXI, também ocorrem mudanças na projeção de poder dos Estados Unidos e da China. Pecequillo (2013) afirma que nos anos 1990, o ator predominante na região era os Estados Unidos, e sua agenda era composta por três pilares: (i) o Consenso de Washington; (ii) a integração regional via acordos de livre comércio, como o *North American Free Trade Agreement*³ (NAFTA) e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); e (iii) os novos temas, como meio ambiente, narcotráfico e imigração. A partir da metade da década de 1990 começaram a surgir os efeitos econômicos do neoliberalismo na América do Sul: desequilíbrios econômicos-sociais, aumento da exclusão e desaceleração do crescimento, os quais levaram a um agravamento das polarizações internas dos países da região.

Projetos políticos de esquerda e centro-esquerda emergiram na América do Sul no fim da década de 1990 e no início da década de 2000, em países como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Uruguai e Venezuela. Esses projetos foram caracterizados por políticas externas mais autônomas e políticas domésticas direcionadas para o desenvolvimento, com uma maior atenção a questões sociais. Ainda assim, isso não significou uma homogeneidade entre esses

² Do original em inglês: The stability of power transitions will be crucially affected by the accommodation of rising powers and the reallocation of the seats around the top table of international politics.

³ Acordo de Livre Comércio da América do Norte, em português.

países (LIMA, 2013). Nesta nova conjuntura, os Estados Unidos reagiram criticando projetos autonomistas pelo seu caráter de “esquerda”, com foco na Venezuela; e aumentando a militarização da presença estadunidense na região, sob a justificativa da Guerra às Drogas, como foi visto no Plano Colômbia. No entanto, a atenção dos Estados Unidos estava concentrada na Guerra ao Terror e nos conflitos no Afeganistão e no Iraque. Assim, nos anos 2000, prevaleceu na América do Sul iniciativas regionais de integração, mas também houve o aumento da presença chinesa na região (PECEQUILLO, 2013).

A estratégia chinesa no século XXI tem foco no seu desenvolvimento e na diminuição da sua vulnerabilidade frente aos Estados Unidos. Para isso, a China fortaleceu suas relações (e sua presença) com países do antigo terceiro mundo, em busca de mercados consumidores e fornecedores de matérias primas e energia. Essa presença chinesa tem reflexo nas relações mais próximas com o Brasil, tanto bilaterais como em grupos como o BRICS. Tal aproximação é benéfica para o Brasil, alinhando-se aos objetivos do país de fortalecimento da sua presença no cenário internacional através de fóruns multilaterais e da cooperação sul-sul. Esse incremento da presença chinesa na América do Sul, no entanto, também pode ser visto como uma competição à liderança brasileira na região (PECEQUILLO, 2013).

Ainda assim, a presença chinesa na América do Sul não pode ser igualada à dos Estados Unidos. Como afirma Pecequillo (2013, p. 111), “Se antes se podia falar em um Consenso de Washington no qual predominavam condicionalidades impostas pelos Estados Unidos a seus parceiros hemisféricos, o mesmo não ocorre no caso chinês.” A China, ao contrário dos Estados Unidos, não faz exigências políticas ou econômicas nas suas parcerias. A partir de 2008, entretanto, Pecequillo (2013) afirma haver uma reação dos Estados Unidos, que buscam preservar sua área de influência frente aos novos polos de poder mundial. Assim, a atuação do Brasil na América do Sul, no início do século XXI, encontra um contexto internacional marcado pela polarização entre Estados Unidos e China, que afeta a região sul-americana também.

Esse trabalho, portanto, tem o objetivo de estudar esses atores emergentes no cenário internacional – as Potências Regionais – e estabelecer critérios para identificar esse objeto. Mais além, será feito um estudo do caso brasileiro, a fim de aplicar esses critérios e determinar se e como o Brasil pode ser classificado como uma Potência Regional. As perguntas que guiam esse trabalho, portanto, são “Como identificar uma Potência Regional?” e “Por que o Brasil pode ou não ser classificado como uma Potência Regional?”. As hipóteses de trabalho são que uma Potência Regional deve ter certos recursos de poder materiais e ideacionais, sendo o ator mais poderoso na hierarquia de poder regional. A análise desses recursos e a análise das interações entre o candidato a Potência Regional e o subsistema regional indicam sua classificação nessa

categoria. Sobre o caso do Brasil, o país pode ser considerado uma Potência Regional na América do Sul pela análise dos recursos materiais, pois é o Estado que detém as maiores parcelas de poder na região. No entanto, a análise das interações regionais aponta que sua classificação nessa categoria ainda é contestável, sendo sua política externa altamente dependente de fatores domésticos e sistêmicos e não havendo um reconhecimento absoluto desse status por parte dos outros países sul-americanos.

Essa pesquisa justifica-se pois não há, na literatura especializada, um consenso sobre o objeto de estudo – Potências Regionais – e como identifica-lo no sistema internacional (NOLTE, 2010). Tendo em vista a crescente importância que as regiões vêm adquirindo no campo das relações internacionais, é essencial estudar os principais atores dentro desses subsistemas – as Potências Regionais. Assim, o estudo desse objeto é fundamental para a melhor compreensão das relações internacionais contemporâneas (KELLY, 2007). O estudo de caso do Brasil é justificado pelo aumento da presença internacional do país e pelas iniciativas regionais realizadas no século XXI. Considera-se que o Brasil é um ator importante nas relações internacionais e um candidato a categoria de Potência Regional (LIMA; HIRST, 2006; LIMA, 2013). Além disso, a maior clareza do status internacional do Brasil pode ajudar na compreensão de como deve ocorrer a inserção do país no mundo.

O trabalho é realizado através da revisão da literatura especializada, comparação quantitativa de dados e análise qualitativa de conjunturas críticas. No primeiro capítulo é feita uma revisão da literatura sobre os conceitos de Poder, Região e Potência Regional, para chegarmos aos critérios para identificação das Potências Regionais. No segundo capítulo, os critérios estabelecidos são aplicados ao caso do Brasil. No caso da comparação de capacidades materiais, é feito um estudo quantitativo dos seguintes indicadores: área, população, Produto Interno Bruto (PIB), PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio, fluxos de investimento, orçamento militar, efetivo militar, Indicador Composto de Capacidade Nacional e inventário militar (incluindo-se tanques de batalha principais (*Main Battle Tanks* – MBTs), veículos blindados de transporte de tropas (*Armored Personnel Carriers* – APCs), peças de artilharia, lançadores múltiplos de foguetes (*Multiple Rocket Launchers* – MRLs), aeronaves de combate, aeronaves de transporte, submarinos táticos, vasos de superfície de combate⁴ e vasos de superfície de patrulha⁵). No caso da análise de interações, é feito um estudo qualitativo com base na literatura especializada e na análise de conjunturas críticas em torno de quatro indicadores: intenção de ser uma Potência Regional (avaliada através da análise de política

⁴ Inclui-se porta-aviões, destroyers, cruzadores e fragatas.

⁵ Inclui-se corvetas e barcos de patrulha costeira.

externa), exercício da liderança regional, influência nos assuntos regionais e reconhecimento do status de Potência Regional por outros Estados. A análise desses indicadores é feita para o caso brasileiro a fim de determinar se e como o país pode ser classificado como uma Potência Regional.

A estrutura do trabalho é a seguinte: na presente introdução foram apresentados o contexto internacional no qual o objeto de estudo está inserido e o desenho da pesquisa; no primeiro capítulo realiza-se uma revisão da literatura sobre os conceitos de Poder, Região e Potência Regional, para estabelecer os critérios para identificar as Potências Regionais; no segundo capítulo esses critérios são aplicados para o caso de Brasil na América do Sul, analisando-se a região, as capacidades materiais e as interações nesse ambiente; e, por fim, são apresentadas as conclusões desse trabalho.

2 O CONCEITO DE POTÊNCIA REGIONAL

Esse trabalho parte do princípio de que existe uma arquitetura regional emergente na ordem mundial, o que aumenta a necessidade de se estudar os principais atores dentro das regiões – as Potências Regionais. Esse estudo é dificultado, no entanto, pela inexistência de instrumentos analíticos para identificar esse objeto (as Potências Regionais), devido à falta de uma conceituação amplamente aceita (NOLTE, 2010). Além disso, o fato do conceito de Potência Regional ser constituído por dois outros conceitos, Poder e Região – disputados dentro do campo de estudos das Relações Internacionais – também oferece obstáculos para o estudo desse objeto.

No presente capítulo propõe-se, portanto, realizar uma revisão da literatura especializada sobre os conceitos de Poder, Região e Potência Regional, apresentando a base teórica da qual parte esse estudo. O objetivo final desse capítulo é apresentar critérios práticos para identificar Potências Regionais. Importa ressaltar que, sendo as Potências Regionais um objeto de estudo complexo, diferentes abordagens das Relações Internacionais serão utilizadas, combinando-se contribuições das correntes realista, liberal e construtivista (NOLTE, 2010).

2.1 PODER

Antes de proceder para o estudo do conceito de Potência Regional faz-se necessário, portanto, analisar o conceito de Poder. Dentro do campo de Relações Internacionais, inexistente um consenso sobre tal objeto de estudo, tanto em relação à sua natureza como em relação ao seu papel (BALDWIN, 2013). No entanto, é possível identificar pelo menos três perspectivas para tratar do tema: a primeira, material, identifica o poder como a posse de certos recursos materiais; a segunda, relacional, identifica o poder como uma relação entre dois atores; e a terceira, estrutural, também identifica o poder como uma relação, mas indireta.

2.1.1 Os Conceitos de Poder

Para a corrente neorrealista de Relações Internacionais, o poder é definido como a posse de recursos materiais (NOLTE, 2010). Esses autores conceitualizaram poder como um recurso, medido em termos de distribuição de capacidades, e não em termos de processos e interações (NABERS, 2010). Segundo essa abordagem, o poder seria um objeto estático, passível de mensuração e hierarquização.

Kenneth Waltz (2002), um dos principais autores do neorrealismo, estabelece que o sistema internacional é anárquico, sendo esse o ambiente no qual os Estados buscam sua sobrevivência. Nesse sentido, Waltz (2002) apresenta a ideia de Balança de Poder, na qual os Estados buscam balancear uns aos outros, chegando a um equilíbrio no sistema internacional. Segundo Waltz (2002, p. 138), “o poder é estimado pela comparação das capacidades de um certo número de unidades”. As capacidades que ele se refere são econômicas, militares e políticas, e a utilização do poder se dá pela aplicação dessas capacidades na tentativa de modificar o comportamento de outros atores.

Já John Mearsheimer (2007) defende que os Estados são maximizadores de poder, e buscam a hegemonia dentro do sistema internacional anárquico. Para o autor, o poder existe em duas formas: poder latente, baseado em recursos econômicos e demográficos do Estado; e poder militar, baseado no Exército e apoiado pela Marinha e pela Força Aérea. O poder latente seria o alicerce sobre o qual é construído o poder militar.

Baseada nesses autores clássicos do neorrealismo, a abordagem de Tellis et al (2000) incorpora mais fatores na definição de poder. Os autores explicam que o poder nacional é produzido por três domínios distintos: (i) os recursos disponíveis ou produzidos em um país, como os recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos; (ii) a performance nacional derivada de pressões externas e da eficiência das instituições e sociedade domésticas, incluindo-se aqui recursos ideacionais; e (iii) as capacidades militares efetivas, resultantes da interação entre os recursos e a performance (capacidade de converter esses recursos) nacionais, e indicadoras da competência de combate do país (TELLIS et al., 2000).

Para contrapor a ideia de poder como a posse de recursos materiais, a corrente de pensamento do poder relacional define poder como uma relação (atual ou potencial) na qual o comportamento do ator A causa mudança no comportamento do ator B. “Nessa visão [relacional], poder é uma relação real ou potencial entre dois ou mais atores (pessoas, estados, grupos, etc.), em vez de uma propriedade de qualquer um deles.”¹ (BALDWIN, 2013, p. 274-5, tradução nossa).

A perspectiva relacional do poder aparece em Robert Dahl (1957), que define o poder como o ator A causando (ou tendo a capacidade de causar) o ator B a fazer algo que o ator B, de outra forma, não faria. Robert Keohane e Joseph Nye (2011) se encaixam nessa abordagem, dado que definem o poder como a capacidade de um ator fazer com que outros façam algo que

¹ Do original em inglês: In this view, power is an actual or potential relationship between two or more actors (persons, states, groups, etc.), rather than a property of any one of them.

de outra forma não fariam. Eles concebem, portanto, o poder em termos de controle sobre resultados.

David Baldwin (2013) acrescenta que a perspectiva relacional considera o poder como multidimensional, sendo as dimensões mais importantes (i) o escopo, ou seja, o aspecto do comportamento do ator B que é afetado pelo ator A; (ii) o domínio, ou seja, a quantidade de atores sujeitos a influência do ator A; (iii) o peso, ou seja, a probabilidade do comportamento do ator B ser afetado pelo ator A; (iv) os custos, tanto do ator A influenciar quanto do ator B ser influenciado; e (v) os meios de exercer influência, podendo ser simbólicos, econômicos, militares e/ou diplomáticos.

Essa propriedade multidimensional do poder relacional leva a uma dificuldade em mensurar a quantidade geral de poder de um ator, pois, segundo Baldwin (2013), não há maneira de comparar diferentes dimensões de relações de Poder. Assim, a multidimensionalidade do Poder relacional dificulta a definição de uma única hierarquia internacional (FLEMES; NOLTE, 2010). Para contornar tal situação, Baldwin (2013) recomenda estudar estruturas de poder variadas de acordo com o problema a ser investigado.

Para compreender o conceito de poder relacional, é importante ter em mente a ideia introduzida por Joseph Nye (1990), de *soft power*², ou seja, a capacidade de um Estado conseguir o que ele quer através da atração, em vez da coerção ou do pagamento. Através do *soft power*, um Estado seria capaz de fazer com que os outros desejassem a mesma coisa que ele. Tal capacidade seria associada com recursos de poder intangíveis, como cultura, ideologia e instituições (BALDWIN, 2013).

O conceito de *soft power* se relaciona com o poder tridimensional de Steven Lukes (1974). O autor afirma que um ator exerce poder sobre outro ao influenciar, modelar, ou determinar seus desejos, crenças, e entendimentos sobre o mundo. Assim, Lukes (1974) considera o poder como tridimensional, sendo a primeira dimensão relacionada com a tomada de decisão; a segunda dimensão relacionada com a não tomada de decisão; e a terceira, que é sua contribuição original para o debate, envolve as relações sociais nas quais os conflitos de interesse nem chegam a surgir pois os atores chegam previamente a um acordo, não necessariamente de forma consciente, devido a regras existentes. O pensamento de Lukes também se relaciona com o poder estrutural, que, por sua vez, determina que poder é uma relação indireta na qual a estrutura que determina os resultados (GUZZINI, 2013).

² *Soft Power* pode ser traduzido como “poder brando”. Nesse trabalho, porém, será utilizado o termo em inglês.

Stephen Krasner (1985) contribui para a discussão introduzindo o conceito de “meta-poder”. O autor defende que enquanto o poder relacional se refere a esforços para maximizar valores dentro de um conjunto dado de estruturas institucionais, o meta-poder se refere a esforços para modificar tais estruturas. Assim, o poder relacional é a capacidade de influenciar resultados ou comportamentos, enquanto o meta-poder é a capacidade de mudar as regras do jogo que condicionam as ações dos atores.

O conceito de meta-poder de Krasner assemelha-se ao conceito de poder estrutural de Susan Strange, no sentido de ambos alterarem indiretamente a estrutura; a autora, no entanto, adiciona a ideia de o poder estrutural não ser intencional (GUZZINI, 2013). Strange também diferencia poder relacional e estrutural, afirmando que o primeiro é a habilidade de um Estado influenciar diretamente o comportamento de outro Estado, enquanto o segundo é definido como a habilidade de um Estado de influenciar indiretamente outros através da delimitação das estruturas dentro das quais eles devem operar (GUZZINI, 2013). Strange (1996) vê o poder como um processo social que afeta resultados de forma indireta, sem controle ou influência consciente dos atores, mas beneficiando o ator detentor desse poder.

Stefano Guzzini (2013), percebendo as diversas abordagens para o conceito de poder, propõe manter os conceitos de poder (como um conceito de agência) e de governança (como um conceito de estrutura) separados, enquanto combina-os em uma “análise de poder”:

A palavra ‘poder’ será usada como um conceito de agente, e o termo ‘governança’ representará efeitos não causados por um agente particular, seja individual ou coletivo. De modo mais geral, utilizarei o termo ‘análise de poder’ para abranger ambos os conceitos e lidar com o vínculo entre poder e governança internacional.³ (GUZZINI, 2013, p. 15, tradução nossa).

Assim, o poder seria a capacidade dos agentes de atuar, transformando recursos, para afetar relações sociais e governança seria a capacidade efetuar práticas intersubjetivas. O poder estaria, portanto, nas interações relacionais dos agentes e na governança sistemática que resulta das consequências das suas ações (GUZZINI, 2013).

Todos os autores citados acima contribuíram para a construção do conceito de poder dentro das Relações Internacionais. Suas definições, no entanto, podem ser conflitantes. Nesse trabalho, as perspectivas do poder material e do poder relacional serão combinadas, levando-se em conta a pose de recursos materiais como um determinante da hierarquia de poder mundial;

³ Do original em inglês: The word “power” will be reserved as an agent concept, and the term “governance” will represent effects not due to a particular agent, whether individual or collective. More generally, I shall use the term “power analysis” to encompass both concepts and to deal with the link between power and international governance.

mas, ao mesmo tempo, considerando que essa posse de recursos só faz sentido quando utilizada no relacionamento entre os Estados. Esse trabalho, portanto, vai se basear na ideia de Baldwin (2013, p. 277, tradução nossa) que afirma que “os recursos de poder são as matérias-primas das quais os relacionamentos de poder são forjados.”⁴. Ainda assim, as ideias da perspectiva estrutural de poder contribuem para o entendimento das relações entre países líderes e países seguidores no sistema internacional. A compreensão do conceito de Poder é essencial para o estudo das Potências Regionais, mas sendo esse conceito uma classificação de atores, faz-se necessário também estudar como os países percebem as hierarquias de poder internacionais. Nesse sentido, a próxima seção explora os padrões de reconhecimento do poder.

2.1.2 O Reconhecimento do Poder

A classificação de um país como uma Potência Regional depende, entre outros fatores, do reconhecimento desse status pelos outros Estados do sistema internacional. Paul Huth (1997) estudou a percepção do poder dos Estados utilizando o conceito de reputação. Para ele, o entendimento das reputações, formadas com base no comportamento passado dos Estados, ajudaria no estudo de crises internacionais e da guerra (HUTH, 1997).

Robert Gilpin (1983) introduziu a ideia de prestígio, ou seja, a percepção de outros Estados com relação às capacidades de um Estado e sua competência e vontade de exercer seu poder. Esse conceito, no entanto, era tratado como reflexo das capacidades militares de um Estado, sendo demonstrado na capacidade de vencer guerras. O conceito de prestígio excluía, portanto, qualquer investigação de determinantes não materiais do status internacional de um Estado (LARSON; PAUL; WOHLFORTH, 2014).

Segundo Philip Nel (2010), o reconhecimento do poder envolve mais do que prestígio, sendo um processo intersubjetivo que forma a identidade e os interesses dos agentes. O autor define reconhecimento como “o processo comunicativo na sociedade internacional dos Estados através do qual os Estados reconhecem mutuamente o status e a estima social de outros Estados.”⁵ (NEL, 2010, p. 963, tradução nossa). Nel (2010) afirma que o reconhecimento ocorre de duas formas diferentes, a primeira relacionada a noção de que todos os Estados são percebidos como membros da sociedade internacional de Estados, e a segunda relacionada a valorização feita de cada Estado dessa sociedade.

⁴ Do original em inglês: Power resources are the raw materials out of which power relationships are forged.

⁵ Do original em inglês: ‘Recognition’ refers to the communicative process in the international society of states through which states mutually acknowledge the status and social esteem of other states.

Deborah Larson, T. V. Paul e William Wohlforth (2014) vão no mesmo sentido de Nel, utilizando o conceito de status, ou seja, as crenças coletivas sobre um determinado *ranking* de Estados, que leva em conta certos atributos como riqueza, capacidades coercitivas, cultura, posição demográfica, organização sociopolítica e influência diplomática. Os autores afirmam:

Na política internacional, o status se manifesta de duas formas distintas, mas relacionadas: como membro de um clube definido de atores, e de acordo com sua posição relativa dentro desse clube. O pertencimento à sociedade internacional - soberania - é um status procurado por muitos grupos subestatais. Uma vez que esse status é conferido através do reconhecimento por outros, um Estado pode, eventualmente, buscar a adesão a um grupo de Estados dentro do sistema geral de Estados, principalmente o status de grande potência.⁶ (LARSON; PAUL; WOHLFORTH, 2014, p. 7, tradução nossa)

Os autores ainda definem o status como (i) coletivo, ou seja, ele reflete crenças coletivas, transcendendo percepções individuais dos Estados; (ii) subjetivo, ou seja, ele depende da percepção subjetiva dos outros Estados; e (iii) relativo, ou seja, por ser um ranking, o status é medido em relação a outros estados. Além disso, importante ressaltar que o status de um Estado depende do reconhecimento dos outros (LARSON; PAUL; WOHLFORTH, 2014). Para avaliar o status de um Estado que almeja uma posição de poder dentro do sistema internacional, Volgy et al. (2014) apontam quatro capacidades importantes: capacidade militar, capacidade econômica, disposição para atuar e capacidade de executar uma política externa independente.

Esse trabalho utilizará, portanto, as noções material e relacional de poder, levando em conta que a hierarquia de poder no sistema internacional também depende do reconhecimento do status que cada Estado possui dentro desse sistema. Após essa revisão da literatura sobre Poder nas Relações Internacionais, faz-se necessário estudar o outro conceito que compõe o conceito de Potência Regional: o conceito de Região. Tal estudo é realizado na próxima seção.

2.2 REGIÃO

O campo das Relações Internacionais foca no nível sistêmico de análise. Existe uma série de razões, no entanto, que demonstram a importância de se estudar o nível regional. Robert Kelly (2007) aponta que (i) a maioria dos Estados se preocupa mais com seus vizinhos do que

⁶ Do original em inglês: In international politics, status manifests itself in two distinct but related ways: as membership in a defined club of actors, and as relative standing within such a club. Membership in international society– sovereignty– is a status sought by many substate groups. Once this status is conferred via recognition by others, a state may eventually seek membership in a status group within the overall system of states, most notably great-power status.

com Estados distantes; (ii) quando Grandes Potências intervêm em regiões, os parceiros locais exploram-na para perseguir oponentes; (iii) o regionalismo reflete o crescente constrangimento normativo sobre a sobreposição sistêmica, ou seja, o imperialismo e o colonialismo; (iv) a superposição bem sucedida ficou mais desafiadora, ou seja, os custos de penetração cresceram substancialmente no Terceiro Mundo, pois a descolonização e o colapso da bipolaridade libertaram as regiões; e (v) as Relações Internacionais sistêmicas são muito abstratas e distantes para capturar as dinâmicas regionais. Por todas essas razões, o autor defende a análise do nível regional como instrumento necessário no campo das Relações Internacionais.

William Thompson (1973) também defende a importância do estudo das regiões, afirmando que (i) a análise de subsistemas regionais permite uma redução da complexidade da política mundial; (ii) se subsistemas regionais existem na política mundial como “teatros de operação” distintos, eles merecem uma parcela da atenção do analista; (iii) o estudo dos subsistemas regionais oferece uma oportunidade para a integração de descobertas de especialistas de área e de estudantes de relações internacionais; e (iv) há uma oportunidade excelente para obter mais informações através da análise comparada. Modelos regionalistas têm, portanto, a intenção de enriquecer as teorias de Relações Internacionais e encaixar melhor os comportamentos regionais. Como Kelly (2007, p. 207, tradução nossa) afirma, “O Regionalismo visa expandir e enriquecer, não derrubar, as Relações Internacionais.”⁷

O Regionalismo é definido como uma política ou projeto onde Estados e atores não-estatais cooperam e coordenam estratégias por uma dada razão. O Regionalismo, portanto, são ideais, identidades e ideologias relacionadas a um projeto regional. O processo pelo qual essa política de integração regional é operacionalizada é definido como regionalização (FAWCETT, 2005; SÖDERBAUM, 2003). Sobre Regionalismo, Andrew Hurrell afirma:

‘Regionalismo’ é um termo geral que abrange uma ampla gama de desenvolvimentos e processos muito diferentes. É vital ser claro sobre o que está sendo explicado - processos de regionalização sociais ou econômicos; o crescimento da consciência ou identidade regional; a formação de instituições regionais interestatais ou de integração econômica promovida por Estados; ou o surgimento de blocos regionais politicamente coesos.⁸ (HURRELL, 2005, p. 41, tradução nossa)

O Regionalismo, portanto, envolve uma série de processos de regionalização. Fredrik Söderbaum (2003) afirma ser mais apropriado tratar de “regionalismos”, devido a pluralidade

⁷ Do original em inglês: Regionalism is to expand and enrich, not overturn, IR.

⁸ Do original em inglês: ‘Regionalism’ is a blanket term that covers a wide range of very different developments and processes. It is vital to be clear about what is being explained – processes of social or economic regionalisation; the growth of regional awareness or identity; the formation of inter-state regional institutions or state-promoted economic integration; or the emergence of politically cohesive regional blocs.

em termos desses processos e em termos de abordagens teóricas. Assim, o Regionalismo é dividido em duas ondas ou gerações: o antigo e o novo. Söderbaum (2003, p. 4, tradução nossa) diferencia os dois regionalismos afirmando que “o novo regionalismo é tanto global como pluralista, comparado ao antigo regionalismo, que era eurocêntrico e limitado.”⁹. A seguir, é feito uma revisão das principais contribuições de cada onda regionalista para o estudo das regiões.

2.2.1 A Primeira Onda Regionalista

A primeira onda de regionalistas atuou nas décadas de 1960 e 1970, quando se iniciou o interesse pelas regiões. Tal fenômeno ocorreu tanto pelo surgimento de novos Estados após o período de descolonizações da década de 1960, quanto pela criação da Comunidade Econômica Europeia¹⁰, que gerou grande interesse no estudo da integração regional. A descolonização e a integração regional da Europa geraram interesses nos subsistemas regionais e nos seus processos de integração. Surge, então, no campo das Relações Internacionais, a noção de regiões como subsistemas, criando-se um novo nível de análise entre o global e o doméstico. No entanto, conflitos sobre o pertencimento dos Estados nos subsistemas e problemas na definição de regiões bloquearam o desenvolvimento que teorias mais aprofundadas nessa primeira onda regionalista (KELLY, 2007).

Ainda assim, uma importante contribuição para o estudo das regiões foi realizado por Thompson (1973), que, após fazer um apanhado dos estudos regionalistas até então, propôs as seguintes condições como necessárias e suficientes para a existência de um subsistema regional: (i) o padrão de relações ou interações entre os atores exibe um grau particular de regularidade e intensidade na medida que uma mudança em um ponto do subsistema afeta os outros pontos; (ii) os atores são geralmente próximos; (iii) observadores e atores internos e externos reconhecem o subsistema como uma área distinta ou “teatro de operação”; e (iv) o subsistema consiste logicamente de pelo menos dois e provavelmente mais atores.

2.2.2 O Novo Regionalismo

⁹ Do original em inglês: The new regionalism is both global and pluralistic, compared to the old regionalism, which was Eurocentric and narrow.

¹⁰ A Comunidade Econômica Europeia foi o início do processo de integração regional na Europa, que resultou na criação da atual União Europeia.

Com o aprofundamento da Guerra Fria nas décadas de 1970 e 1980, o estudo das regiões foi relegado. No entanto, a partir do colapso da bipolaridade na década de 1990, surge uma nova onda de regionalistas. Sua intenção foi de ir além da cartografia e construir regiões de acordo com características compartilhadas, para atender demandas funcionais. Ainda assim, autores dessa nova onda não descartaram completamente a variável geográfica, dado que a proximidade é um pilar central para o argumento de um nível de análise regional distinto (KELLY, 2007). De acordo com o novo regionalismo, regiões são construídas de acordo com a dimensão relevante, como efeitos ambientais compartilhados, identidades culturais regionais ou padrões de comércio, e não de acordo com determinações cartográficas pré-existentes. Segundo Kelly (2007), o novo regionalismo das décadas de 1990 e 2000 vai além do mero estudo de organizações regionais, aplicando teorias sistêmicas de Relações Internacionais para as regiões.

Miriam Prys (2012) apresenta três abordagens para a conceitualização de região: (i) o entendimento “fora para dentro” ou geopolítico, onde a região é determinada pela geografia; (ii) o entendimento “dentro para fora” ou cultural-comportamental, que foca na importância da homogeneidade cultural interna, nas interdependências econômicas ou securitárias mútuas, e nos contextos histórico e social que diferenciam os membros da região de atores externos; e (iii) o entendimento de “construção de região” ou construtivista, que se interessa pelo processo pelo qual regiões são definidas e passam a ser entendidas como naturais. A seguir são apresentadas algumas das principais contribuições dos “novos regionalistas” para o estudo das regiões, que utilizam as três abordagens propostas por Prys (2012).

2.2.2.1 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

Barry Buzan e Ole Waever (2003) partem de uma perspectiva teórica regionalista da segurança internacional, na qual um nível distinto de análise localizado entre o global e o local é considerado. Sobre o nível regional, os autores afirmam:

A região, em contraste, refere-se ao nível no qual os Estados ou outras unidades se conectam de tal forma que suas seguranças não podem ser consideradas em separado uma da outra. O nível regional é onde os extremos das dinâmicas securitárias nacionais e global interagem, e onde a maior parte da ação ocorre.¹¹ (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 43, tradução nossa)

¹¹ Do original em inglês: The region, in contrast, refers to the level where states or other units link together sufficiently closely that their securities cannot be considered separate from each other. The regional level is where the extremes of national and global security interplay, and where most of the action occurs.

Na sua Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), Buzan e Waever (2003) distinguem o nível sistêmico, onde as capacidades das Grandes Potências permitem-lhes superar a distância, e o nível subsistêmico, onde Estados menos poderosos tem na região seu principal ambiente securitário. A ideia central dessa teoria é de que, como a maior parte das ameaças é mais crível em curtas distâncias, a interdependência securitária ocorre em agrupamentos regionais: os Complexos Regionais de Segurança (CRS).

Dentro da estrutura anárquica, a estrutura e o caráter essenciais dos Complexos Regionais de Segurança são definidos por dois tipos de relações: relações de poder e padrões de amizade e inimizade. Esses padrões duráveis de amizade e inimizade tomam forma de padrões subglobais e geograficamente coerentes de interdependência securitária. A formação desses complexos se origina, portanto, na interação entre a estrutura anárquica e a consequente dinâmica da balança de poder por um lado, e as pressões da proximidade geográfica de outro. Isso porque a interação securitária é mais intensa entre Estados próximos, dado que grande parte das ameaças à segurança perdem eficiência com o aumento da distância.

Nos termos da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, os Complexos Regionais de Segurança se definem como subestruturas do sistema internacional pela intensidade relativa da interdependência securitária entre um grupo de unidades, e a indiferença securitária entre esse conjunto e as unidades circundantes.¹² (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 48, tradução nossa)

Segundo Buzan e Waever (2003) a estrutura essencial de um Complexo Regional de Segurança envolve quatro variáveis: limites, que diferenciam um complexo de seus vizinhos; estrutura anárquica, o que significa que o complexo deve ser composto de dois ou mais unidades autônomas; polaridade, que envolve a distribuição de poder entre as unidades; e construção social, que envolve os padrões de amizade e inimizade entre as unidades, os quais são limitados pela capacidade dos Estados de projetar poder. Conseqüentemente, para um CRS existir, é necessário a atuação de Estados fortes capazes de estabelecer esses padrões de amizade e inimizade.

O poder das Potências Regionais¹³ define a polaridade dos seus Complexos Regionais de Segurança. Diferentemente das Grandes Potências, as capacidades das Potências Regionais são relevantes na região, mas não influenciam de forma significativa o nível global. Buzan e

¹² Do original em inglês: Within the terms of RSCT, RSCs define themselves as substructures of the international system by the relative intensity of security interdependence among a group of units, and security indifference between that set and surrounding units.

¹³ Buzan e Waever utilizam o termo “*regional powers*”, que pode ser traduzido como Potências Regionais ou poderes regionais.

Waeber (2003) afirmam, no entanto, que os Complexos Regionais de Segurança podem ser penetrados por Potências Globais, ainda que sua dinâmica regional possua certo grau de autonomia. Os autores defendem, portanto, que para compreender a segurança intencional é necessário entender os dois níveis de análise (global e regional) independentemente, bem como a interação entre eles.

Essa interferência de uma Potência Global no CRS é definida por Buzan e Waeber (2003) como penetração, que ocorre quando Potências externas fazem alinhamentos securitários com Estados de um complexo. O conceito de penetração demonstra, portanto, que Buzan e Waeber (2003) consideram seus subsistemas regionais abertos a influências do nível global. No entanto, a forma usual de um Complexo Regional de Segurança é um padrão de rivalidade, balanceamento de poder e alianças entre os principais poderes dentro da região, e a esse padrão pode-se, então, serem adicionados os efeitos penetrantes de Potências externas. Ainda assim, os padrões de amizade e inimizade geralmente são gerados internamente na região, através de uma mistura de história, política e condições materiais.

Buzan e Waeber (2003) afirmam, por fim, que a sobreposição (forma mais intensa de penetração) pode fazer com que um Complexo Regional de Segurança deixe de existir, pois os interesses da Grande Potência levam-na a dominar a região de forma tal que os padrões de relações securitárias entre os países da região param de operar e as principais dinâmicas securitárias da região são formadas pela Grande Potência. A retração da sobreposição, no entanto, abre espaço para a emergência de novas dinâmicas regionais.

David Lake e Patrick Morgan (1997) utilizam a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, mas desconsideram os aspectos geográficos, afirmando que tais sistemas não precisam, necessariamente, ser coerentes territorialmente. Lake (1997) define regiões de acordo com "externalidades securitárias", assim, o que faz os Estados comporem um Complexo Regional de Segurança é o fluxo de ameaças, independentemente de suas localizações. O sistema regional é, portanto, um conjunto de Estados afetados por pelo menos uma externalidade local que emana de uma área geográfica específica, e que constitui uma ameaça a esses Estados. Para o autor, as ameaças compartilhadas unem alguns Estados em uma região, e o regional é apenas algo menor que global. Dado que são externalidades securitárias que definem os Complexos Regionais de Segurança, para Lake e Morgan (1997) tais estruturas são abertas, porém não podem sofrer com penetração ou sobreposição, pois as Grandes Potências estão incluídas nos subsistemas.

2.2.2.2 O Modelo de Múltiplas Hierarquias

Douglas Lemke (2002), assim como Buzan e Waever e Lake, também parte da noção de que regiões são “pequenos sistemas internacionais paralelos” (KELLY, 2007). O autor, no entanto, propõe uma nova definição operacional para os subsistemas regionais, ao aplicar a teoria da Transição de Poder¹⁴ para o nível subsistêmico, chamando sua revisão de “Modelo de Hierarquias Múltiplas”. Nesse modelo, o sistema internacional é composto por uma série de hierarquias de poder paralelas, ou seja, subsistemas dentro do sistema global. Assim como na hierarquia internacional, essas hierarquias regionais têm um Estado dominante – a Potência Regional – que define e estabelece um status quo, e que pode ser desafiado por um Estado insatisfeito que possua recursos de poder suficientes para enfrentar uma disputa com o Estado dominante. O autor também afirma que essas hierarquias locais são geograficamente delimitadas e esses subsistemas são abertos e subordinados à hierarquia de poder global, havendo a possibilidade de Grandes Potências interferirem nas dinâmicas locais. “No entanto, na ausência de um forte interesse das Grandes Potências externas, espera-se que as hierarquias locais funcionem de forma paralela à hierarquia de poder internacional.”¹⁵ (LEMKE, 2002, p. 51, tradução nossa).

Segundo Lemke (2002), as hierarquias locais são formadas grupos de Estados capazes de interagir militarmente. Dois Estados são capazes de interagir militarmente na medida em que eles são capazes de mover recursos militares de um Estado para dentro do território do outro, e vice-versa. Levando em conta que a capacidade de projetar poder diminui com o aumento da distância, devido ao gradiente de perda de poder¹⁶, Lemke (2002) utiliza esse indicador para definir até onde um Estado consegue operar militarmente – essa área é considerada a “vizinhança relevante”. Quando duas ou mais “vizinhanças relevantes” se sobrepõem, seus Estados formam uma hierarquia local. Para calcular essas áreas, o autor utiliza quotas de poder

¹⁴ A Teoria da Transição de Poder foi proposta por Organski (1968) e descreve um Sistema Internacional hierárquico no qual Estados são diferenciados por seus recursos de poder. Comparando esse sistema com uma pirâmide, o autor afirma que haveria um Estado dominante, que estabelece e mantém o status quo internacional para promover seus interesses. Segundo essa teoria, a guerra só ocorreria quando houvesse um Estado, insatisfeito com o status quo, que possuísse recursos de poder suficientes para desafiar o Estado dominante. (LEMKE, 2002)

¹⁵ Do original em inglês: However, in the absence of such strong interest by external great powers, the local hierarchies are expected to function in a manner parallel to the overall international power hierarchy.

¹⁶ O gradiente de perda de poder foi estabelecido por Boulding (1962), que afirma que um Estado tem seu poder máximo dentro do seu território, e que seu poder competitivo, ou seja, a capacidade de dominar outro Estado, declina à medida que se distancia de seu território. Seria o princípio de “mais longe, mais fraco”. A quantidade pela qual o poder competitivo diminui pela distância é o gradiente de perda de poder. (LEMKE, 2002)

regional¹⁷ e distâncias entre capitais. Para dois Estados pertencerem a mesma hierarquia local eles devem ser capazes de operar militarmente na capital um do outro com pelo menos 50% de seu poder original.

2.2.2.3 Críticas à TCRS e ao Modelo de Múltiplas Hierarquias

Há críticas aos regionalistas apresentados acima, no sentido de que suas teorias são dedutivas, aplicando teorias gerais de Relações Internacionais para o nível regional. Uma outra corrente de novos regionalistas defende que as regiões devem ser estudadas indutivamente, ou seja, serem explicadas através da observação das dinâmicas regionais no Terceiro Mundo. Estados industrialmente avançados, democráticos e bem estabelecidos terão preocupações securitárias diferentes de países instáveis e não-desenvolvidos do Terceiro Mundo, cujo passado é marcado pela colonização e que possuem um grau de coesão sociopolítica entre a sociedade civil e as instituições governamentais baixo (BUZAN; WAEVER, 2003). Buzan e Waever (2003) reconhecem que regiões compostas por Estados fortes desenvolverão dinâmicas securitárias diferentes daquelas desenvolvidas por regiões formadas por Estados fracos.

Segundo Kelly (2007), esse método de estudo indutivo das regiões chega a duas conclusões importantes: a primeira é relacionada à dinâmica securitária em regiões compostas por Estados fracos: um Estado forte possui ampla legitimação popular, capacidade de coerção efetiva (polícia e forças armadas) e profundidade infraestrutural (burocracia). Muitos países do Terceiro Mundo são Estados fracos, que estão num período inicial da construção do Estado. Portanto, o principal problema de segurança desses países é interno, não externo. A segunda conclusão é relacionada ao tipo de Organização Regional que emerge no Terceiro Mundo: regiões formadas por Estados fracos geram organizações regionais que reforçam a soberania, focando em esforços conjuntos para suprimir ameaças internas. Segundo Kelly (2007, p. 218, tradução nossa) “As Organizações Internacionais Regionais formadas por Estados fracos são coalizões de reforço mútuo da soberania, não órgãos regionais integracionistas como a União Europeia.”¹⁸.

Kelly (2007), após fazer uma revisão dos autores regionalistas que abordam as regiões com um perspectiva securitária, define que estruturas regionais possuem três características: (i)

¹⁷ Essas quotas são calculadas de acordo com o índice de capacidades compostas (*composite capabilities index*, em inglês) do projeto Correlates of War (COW). Esse indicador combina capacidades demográficas, industriais e militares dos Estados.

¹⁸ Do original em inglês: Weak-state regional IOs are mutual sovereignty reinforcement coalitions not integrationist regional bodies like the European Union.

porosidade, ou seja, intervenções externas influenciam dinâmicas locais; (ii) a proximidade qualifica o dilema de segurança, pois a grande parte dos Estados é capaz de apenas ameaçar seus vizinhos; e (iii) complexos regionais dominados por Estados fracos geram um dilema de segurança interno compartilhado que supera o externo, sendo que nesses casos as organizações regionais servem para reprimir ameaças comuns. O autor propõe, portanto, três variáveis para se analisar o nível regional: (i) Abertura – regiões estão abertas a penetração de Grandes Potências do sistema internacional; (ii) Proximidade – regiões são determinadas por interações geograficamente intensas; e (iii) Estados fracos – regiões compostas por esses Estados tem dinâmicas próprias.

Todos os regionalistas concordam, no entanto, em um aspecto: as regiões possuem autonomia suficiente para merecerem investigações particulares. Peter Katzenstein (2005), por outro lado, discorda dessa afirmativa, afirmando que as variáveis de abertura e fraqueza dos Estados do Terceiro Mundo erodem o conceito de região. Se a América Latina ou a África estão desfrutando uma liberdade de intervenção externa, isso deriva de um desinteresse hegemônico, não de uma autonomia real. Segundo Katzenstein (2005), a unipolaridade de cima para baixo acaba com o nível regional de análise e as regiões são produtos do hegêmona, não de dinâmicas internas.

2.2.3 A Interação entre os Níveis Global e Regional e o Conceito de Região

O estudo das regiões e das Potências Regionais deve levar em conta a estrutura do sistema regional, a política doméstica dos Estados e a interação entre o sistema regional e o global. O sistema global é importante para (i) delimitar a região e o grau de autonomia relativa dos domínios geográficos nos quais as Potências Regionais exercem seu poder; (ii) moldar os recursos de poder disponíveis para Potências Regionais; e (iii) influenciar as ideias e os interesses das Potências Regionais (HURRELL, 2010). Portanto, “Potências Regionais não podem ser entendidas a não ser que sejam vistas dentro de um contexto global.”¹⁹ (HURRELL, 2010, p. 17, tradução nossa).

Segundo Prys (2012), as Potências Regionais atuam constrangidas pelo sistema internacional. Portanto, teorias de Relações Internacionais não podem ser aplicadas ao nível regional sem considerar as especificidades desse domínio. As regiões são sistemas abertos, logo vulneráveis a impactos externos e cujas unidades interagem com o ambiente externo. Segundo

¹⁹ Do original em inglês: Regional Powers cannot be understood unless they are viewed within a global context.

a autora, essa abertura funciona através de pressões do sistema global (dimensão fora para dentro) e através de ambições globais de Potências Regionais (dimensão dentro para fora). Sobre essa interação dos níveis regional e global, Detlef Nolte (2010) afirma que a influência das Grandes Potências nas regiões dependerá da satisfação delas com o status quo da região e da força da Potência Regional.

Além disso, conforme definido por Lucas Paes e José Miguel Martins (2014), os Estados têm comportamentos anárquico-conscientes no sistema interacional: “unidades variariam seu comportamento entre si em função de aspectos posicionais do sistema, que seriam ponderados por suas preferências e por um aspecto interacional ainda muito limitado, sua percepção dos outros atores.” (PAES; MARTINS, 2014, p. 78). Isso também se aplica ao nível regional, na medida em que os atores atuam constrangidos pelo nível global. No entanto, os autores adicionam que o ambiente internacional possibilita comportamentos hierárquico-conscientes, que possibilitam outros tipos de interações, as quais não existiriam caso houvesse apenas a percepção de anarquia no sistema internacional. Essa consciência da hierarquia internacional permite, então, às Potências Regionais atuar de certas formas na sua área de influência (PAES; MARTINS, 2014).

Para concluir essa seção sobre Região, esse trabalho considerará uma região como um subsistema reconhecidamente distinto do sistema internacional, geograficamente delimitado, no qual os atores interagem de forma regular e intensa (THOMPSON, 1973; BUZAN; WAEVER, 2003; FLEMES; NOLTE, 2010; PRYS, 2012). A relação entre os Estados de uma determinada região, além de política e econômica, é também securitária, ou seja, a definição de uma região depende da capacidade dos Estados de produzirem ameaças uns aos outros, bem como de suas respectivas capacidades de neutralizarem tais ameaças (LAKE, 1997; LEMKE, 2002). Mais além, as regiões são sistemas abertos à projeção de força das Grandes Potências do sistema internacional, dependem da proximidade geográfica dos seus membros e, quando formadas por Estados fracos, possuem dinâmicas diferentes, relacionadas a diferentes tipos de ameaça ao Estado e a diferentes tipos de organizações regionais (KELLY, 2007). Por fim, o entendimento de uma região depende da observação do sistema internacional no qual ela está inserida (HURRELL, 2010), levando-se em conta que as Potências Regionais atuam conscientes da existência de uma hierarquia global (PAES; MARTINS, 2014).

2.3 POTÊNCIA REGIONAL

Após essa revisão dos conceitos de Poder e Região, pode-se partir para o estudo das Potências Regionais, levando-se em conta as definições apresentadas anteriormente sobre os dois conceitos que formam nosso objeto de estudo principal. Essa seção é formada por duas subseções, para apresentar os conceitos desenvolvidos pela literatura especializada sobre a definição e os comportamentos das Potências Regionais.

2.3.1 O Conceito de Potência Regional

Não há consenso na literatura sobre o conceito de Potência Regional ou um método amplamente aceito para identificar Potências regionais. Detlef Nolte afirma que:

A dificuldade de classificar um Estado como uma Potência Regional está relacionada ao fato de que esse *status* não se deve apenas a recursos de poder (*hard e soft power* ou *smart power* - a combinação certa de *hard e soft power*), mas também a percepções sobre a configuração das hierarquias de poder global e regionais. Também se deve às definições de papel das elites políticas em relação à posição do país dentro de tais hierarquias de poder.²⁰ (NOLTE, 2010, p. 892, tradução nossa)

Daniel Flemes e Detlef Nolte vão na mesma direção, afirmando que:

O *status* de uma Potência Regional é uma categoria social que parece depender do reconhecimento desse *status* e da hierarquia de poder correspondente por outros Estados. No entanto, a inclusão nesta categoria social também pressupõe os recursos materiais correspondentes.²¹ (FLEMES; NOLTE, 2010, p. 6, tradução nossa)

Ou seja, o conceito de Potência Regional envolve os recursos de poder, materiais e ideacionais; as hierarquias de poder globais e regionais; o reconhecimento desse status pelos outros Estados; e as interações domésticas dentro do país candidato à classificação de Potência Regional. Alguns autores propuseram critérios para a identificação de Potências Regionais levando em conta todas essas questões, e são apresentados a seguir.

²⁰ Do original em inglês: The difficulty of classifying a state as a regional power is related to the fact that this status has to do not only with power resources (hard and soft power or smart power – the right combination of hard and soft power) but also with perceptions about the configuration of global and regional power hierarchies. It also has to do with the role definitions of political elites regarding a country's position within such power hierarchies.

²¹ Do original em inglês: The status of a regional power is a social category that seems to depend on the recognition of this status and the corresponding power hierarchy by other states. Nevertheless, the inclusion in this social category also presupposes the corresponding material resources.

Oyvind Osterud (1992) definiu uma Potência Regional como um Estado que (i) é geograficamente parte de uma região delimitada; (ii) é capaz de se opor a qualquer coalisão de Estados na região; (iii) é altamente influente nos assuntos regionais; e (iv) também pode ser uma Grande Potência numa escala global, ao contrário das Potências Médias.

Stefan Schirm (2005²² apud NOLTE, 2010) propôs os seguintes critérios para classificar um Estado como uma Potência Regional: (i) a reivindicação de liderança como criador de regras, o que é parte da própria definição do papel do Estado e é comunicada a outros atores/Estados; (ii) os recursos materiais e organizacionais para a projeção de poder regional e internacional (poder sobre recursos); (iii) atividades para honrar a reivindicação de liderança e para mobilizar recursos de poder; (iv) o reconhecimento e a aceitação do status de líder por outros atores/Estados na região e fora dela; e (v) influência política real na região (poder sobre resultados).

Daniel Flesmes (2007) estabeleceu quatro critérios para identificar e classificar Potências Regionais: (i) formulação da reivindicação de liderança; (ii) posse dos recursos de poder necessários²³; (iii) emprego de instrumentos de política externa²⁴; e (iv) aceitação do papel de líder por outros Estados.

Daniel Flesmes e Douglas Lemke (2010) afirmaram que uma Potência Regional: (i) faz parte de uma região geograficamente delimitada; (ii) está pronta para assumir a liderança; (iii) possui as capacidades materiais e ideacionais necessárias para a projeção de poder regional; e (iv) é altamente influente em assuntos regionais. Outros critérios para distinguir e classificar diferentes tipos de Potências Regionais seriam: (i) interconexão econômica, política e cultural da Potência Regional dentro de sua região; (ii) provisão de bens coletivos para a região; (iii) existência de um projeto de liderança ideacional; e (iv) aceitação da liderança por potenciais seguidores (FLEMES; LEMKE, 2010).

Detlef Nolte (2010) definiu uma Potência Regional como um Estado que (i) articula a pretensão (auto concepção) de uma posição de liderança numa região que é geograficamente, economicamente e político-ideacionalmente delimitada; (ii) possui recursos materiais (militares, econômicos, demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; e (iii) tem grande influência nos assuntos regionais (atividades e resultados).

²² SCHIRM, Stefan. 'Führungsindikatoren und Erklärungsvariablen für die neue internationale Politik Brasiliens'. *Lateinamerika Analysen*, v. 11, p.107-130, 2005.

²³ Os recursos de poder são diferenciados por Flesmes (2007) em recursos materiais - recursos militares (orçamento de defesa, efetivo militar), demográficos (habitantes), geográficos (área), econômicos (PIB, índice de crescimento, Índice de Gini) e de desenvolvimento humano (índice de desenvolvimento humano) - e ideacionais - valores e objetivos políticos e sociais.

²⁴ Instrumentos materiais (econômicos e militares), institucionais e discursivos.

Mais além, Nolte (2010) afirmou que é esperado que uma Potência Regional (i) seja interconectada economicamente, politicamente e culturalmente com sua região; (ii) influencie de maneira significativa a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da sua região; (iii) exerça essa influência por meio de estruturas de governança regional; (iv) defina e articule uma identidade ou um projeto regional comum; (v) forneça bens coletivos para sua região ou participe de maneira significativa na provisão de tais bens; (vi) defina de maneira significativa a agenda de segurança regional; (vii) tenha sua posição de liderança na região reconhecida, ou pelo menos respeitada, por outros Estados dentro e fora da região, e especialmente por outras Potências Regionais; e (viii) esteja integrada em fóruns e instituições inter-regionais e globais onde ela articule não só seus próprios interesses, mas também atue, pelo menos de maneira rudimentar, como um representante dos interesses regionais. Para o autor, as Potências Regionais, ao contrário de Potências Médias²⁵, têm uma responsabilidade especial na segurança regional e na manutenção da ordem, sendo Estados influentes e poderosos nas suas regiões (NOLTE, 2010).

Todos os autores apresentados acima defendem que a existência de recursos de poder materiais e relacionais são essenciais para a classificação de países como Potências Regionais. Como afirmam Flandes e Nolte:

Assumimos que, além das suas capacidades materiais relativas, que podem ser facilmente comparadas, as ideias, os interesses e as estratégias das Potências Regionais são variáveis altamente significativas que influenciam suas políticas externas e determinam seu status nos sistemas regionais e global.²⁶ (FLEMES; NOLTE, 2010, p. 1, tradução nossa)

Robert Stewart-Ingersoll e Derrick Frazier (2012, p. 6, tradução nossa) vão no mesmo sentido, ao afirmarem que “Embora a posse de uma quantidade suficiente de capacidades relativas seja claramente essencial para que um estado seja uma Potência Regional, é também a relação que ele tem com o processo do sistema regional que o torna uma Potência Regional.”²⁷ Para os autores, uma Potência Regional é definida como um Estado que possui capacidades suficientes para projetar poder e que influencia de forma desproporcional as dinâmicas de

²⁵ Existem outros conceitos alternativos ao conceito de “Potência Regional” que não serão abordados nesse trabalho. Entre eles, os principais seriam Potência Média e System-Affecting States. Para uma discussão sobre o primeiro, ver Sennes (2003) e Jordaan (2017). Para o segundo, ver Keohane (1969) e Lima e Hirst (2009).

²⁶ Do original em inglês: We assume that besides their relative material capabilities, which can be easily compared, the ideas, interests and strategies of regional powers are highly significant variables that influence their foreign policies and determine their status in the regional and global systems.

²⁷ Do original em inglês: While the possession of a sufficient quantity of relative capabilities is clearly essential for a state to be a regional power, it is also the relationship that they have to the process of the regional system that makes them a regional power.

segurança no seu complexo regional de segurança. Os autores não determinam um valor absoluto de capacidades ou qual parcela das capacidades regionais uma Potência Regional deve possuir, pois isso varia de acordo com o contexto dos diversos complexos regionais de segurança.

Stewart-Ingersoll e Frazier (2012) definem ordem internacional como os arranjos de governança entre as unidades do sistema, incluindo regras, princípios e instituições, os quais são designados para fazer com que as interações sejam previsíveis e para sustentar os objetivos e valores comuns. Para os autores, as Potências Regionais exercem um papel de destaque na criação, manutenção e destruição de ordens regionais. Mais além, eles propõem um quadro, chamado de Quadro de Potências Regionais e Segurança, para identificar Potências Regionais e analisar como elas influenciam nas ordens regionais e na relação da região com o sistema internacional, considerando aspectos de força e de comportamento.

Esse quadro considera três fatores essenciais: estrutura do sistema do complexo regional de segurança (posse um uma quantidade suficiente de capacidades que permita a Potência Regional projetar poder sobre sua região), papéis da Potência Regional (liderança, custódia e proteção regionais) e orientações da Potência Regional (satisfação com o status quo, comportamento unilateral ou multilateral e atitude proativa ou reativa). Os dois primeiros fatores permitiriam identificar uma Potência Regional, enquanto o terceiro permitiria avaliar a natureza e a estabilidade da ordem securitária regional (STEWART-INGERSOLL; FRAZIER, 2012). Esse quadro proposto por Stewart-Ingersoll e Frazier (2012) leva-nos à próxima seção, para se estudar os comportamentos e as estratégias das Potências Regionais.

2.3.2 Comportamentos e Estratégias das Potências Regionais

As estratégias que as Potências Regionais podem adotar variam. Enquanto que estratégias discursivas de política externa dependem de recursos de poder ideacionais, estratégias coercitivas e de provisão e bens coletivos dependem de capacidade materiais (FLEMES; LEMKE, 2010). Além disso, as Potências Regionais têm que sincronizar suas estratégias global e regional (FLEMES; NOLTE, 2010). No entanto, a atuação desses Estados como defensores de seus privilégios na hierarquia de poder regional e desafiantes na ordem global pode ser considerada incoerente (NOLTE, 2010). A dualidade de ser uma Potência Regional enquanto se tem aspirações no nível sistêmico pode levar a potenciais tensões, na medida em que os dois níveis podem exigir cursos de ações diferentes, senão contraditórios (PRYS, 2012).

No entanto, a atuação em nível regional também pode favorecer a posição global da Potência Regional. Segundo Andrew Hurrell (2010), uma Potência Regional pode buscar afirmar seu poder na sua região porque ela considera isso como uma estratégia central para o seu status global, o qual pode ser melhorado com (i) a visão de ser um Poder Regional bem-sucedido ou o provedor de uma ordem regional estável; (ii) o papel como representante da região e de seus interesses e valores; ou (iii) a agregação de poder que pode resultar da criação de uma colisão regional de apoio.

Miriam Prys (2012) afirma que Potências Regionais se comportam de diversas maneiras. A autora propõe uma tipologia com três tipos ideais de Potências Regionais: Potências Regionais Independentes, Hegêmonas Regionais e Dominadores Regionais. A autora seleciona quatro dimensões (auto percepção, percepções regionais, os tipos de bens providos, e o exercício do poder) para determinar o tipo de papel que a Potência Regional exerce na sua área de influência. Potências Regionais Independentes teriam prioridades domésticas ou globais; não seriam aceitas como Potências Regionais pelos vizinhos, pela presença de Estados secundários poderosos; não proveriam bens; e não teriam impacto nas interações regionais. Hegêmonas Regionais teriam prioridades regionais, oferecendo contribuições positivas; seriam aceitas como Potências Regionais pelos vizinhos; forneceriam bens públicos regionais; e influenciariam as preferências e os valores da região. Dominadores Regionais teriam prioridades regionais, mas com interesses egoístas; não seriam aceitas como Potências Regionais pelos vizinhos, por medo ou vulnerabilidades desses; forneceriam bens privados; e impactariam as interações regionais pela força e pela violência. Essa classificação está resumida no quadro 1.

Quadro 1 - Tipos de Potências Regionais

Tipos de Potências Regionais	Prioridade da Potência Regional	Aceitação pelos Estados da região	Provisão de bens	Impacto na região
Potências Regionais Independentes	Doméstica ou global	Não	Não	Não
Hegêmonas Regionais	Regional	Sim	Sim, bens públicos	Sim, pela influência em preferências e valores
Dominadores Regionais	Regional, com interesses egoístas	Sim, por medo ou vulnerabilidade	Sim, bens privados	Sim, pela força e pela violência

Fonte: Prys (2012). Elaboração própria.

Prys (2012), no entanto, faz uma ressalva:

De fato, faz sentido entender o poder regional como um contínuo que engloba várias formas de interações para explicar diferenças específicas de contexto entre regiões. Os três tipos ideais de Potências Regionais, assim, capturam um espectro bastante completo dos diferentes papéis que uma Potência Regional pode desempenhar. É claro, eles apenas constituem as pedras angulares ou os tipos ideais de um largo contínuo de possíveis possibilidades, e as Potências Regionais são prováveis, em circunstâncias divergentes ou em áreas diferentes, demonstrar elementos de todos os três possíveis comportamentos.²⁸ (PRYS, 2012, p. 28, tradução nossa).

Para analisar as Potências Regionais, Sandra Destradi (2010) se propõe a identificar estratégias de tipo-ideal que esses Estados praticam na relação com seus vizinhos. Essas estratégias de política externa se localizariam num contínuo indo de uma estratégia unilateral, agressiva e coercitiva (estratégia imperial) até uma estratégia cooperativa e que busca objetivos comuns (estratégia de liderança). No meio desse contínuo, estariam estratégias hegemônicas. A classificação do comportamento das Potências Regionais dentro desses tipos ideais se daria pela análise da convergência dos objetivos dela com seus vizinhos e pela análise dos meios empregados pela Potência Regional na relação com os outros Estados, não sendo classificações estáticas. As estratégias das Potências Regionais dependeriam das influências exercidas pelos poderes extra-regionais, as ações e reações dos países da região e as pressões domésticas.

Na estratégia imperial, a Potência Regional utilizaria de seu grande poder material para agir no nível regional. Os meios utilizados para exercer poder seriam a coerção e a imposição, através do uso ou ameaça do uso da força militar. Tal estratégia implica um caráter ilegítimo da Potência Regional, havendo insatisfações dos subordinados.

Já na estratégia hegemônica, os meios pelos quais o poder é exercido variam do exercício de pressão para a provisão de incentivos materiais até a propagação discursiva das normas e valores da Potência Regional. Essa estratégia é aplicada em busca dos objetivos próprios das Potências Regionais – mas apresentados como objetivos coletivos.²⁹ Além disso, nessa estratégia há a combinação de incentivos materiais e instrumentos de poder ideacionais para obter consenso entre os Estados subordinados. Destradi (2010) ainda subdivide a estratégia hegemônica em hegemonia *hard*, intermediária e *soft*, de acordo com os instrumentos de poder

²⁸ Do original em inglês: Indeed, it makes particular sense to understand regional powerhood as a continuum that encompasses various forms of interactions to account for context-specific differences cross regions. The three ideal-types of regional powerhood thus capture a fairly complete spectrum of the different roles that a regional power can play. Of course, they only constitute the cornerstones or ideal-types of a broad continuum of possible possibilities, and regional powers are likely, under divergent circumstances or across issue-areas, to demonstrate elements of all three possible behaviours.

²⁹ Destradi (2010) parte do conceito de hegemonia de Gramsci, no qual a hegemonia é uma forma de dominação que se abstém de usar a força, combinando recursos de poder materiais e ideacionais.

utilizados. Na primeira, instrumentos de coerção mais brandos que os utilizados na estratégia imperial, como sanções diplomáticas e políticas; na segunda, provisão de incentivos materiais; e na terceira, esforços de socialização para modificar normas e valores dos Estados subordinados.

Já na estratégia de liderança, ao contrário da estratégia hegemônica, as Potências Regionais seguiriam objetivos comuns, e não somente os seus próprios. Nessa estratégia, a posição da Potência Regional possui legitimação, devido aos objetivos, normas e valores convergentes entre ela e seus vizinhos. Mais além, Destradi (2010) apresenta dois tipos de liderança, dependendo de quem a inicia: liderança iniciada pelo líder, que envolve um processo de socialização e persuasão ideológica; e liderança iniciada pelos seguidores, que envolve uma participação voluntária na qual os seguidores desenvolvem normas e valores idênticos aos do líder devido a condições estruturais (aprendizagem endógena) ou na qual os seguidores adotam as normas e valores do líder para imitar seu sucesso (emulação). O quadro 2 resume as estratégias adotadas pelas Potências Regionais.

Quadro 2 - Estratégias das Potências Regionais

Estratégias das Potências Regionais	Objetivos	Poder	Meios	Caráter
Imperial	Próprios	Material	Coerção militar	Ilegítimo
Hegemônica Hard	Próprios, apresentados como comuns	Material e Ideacional	Pressões políticas	Pseudo-legítimo
Hegemônica Intermediária	Próprios, apresentados como comuns	Material e Ideacional	Provisão de incentivos materiais	Parcialmente legítimo
Hegemônica Soft	Próprios, apresentados como comuns	Material e Ideacional	Propagação discursiva de normas e valores	Legítimo
Liderança	Comuns	Ideacional	Socialização e persuasão normativa ou participação voluntária	Legítimo

Fonte: Destradi (2010). Elaboração própria.

Como observado, as Potências Regionais podem adotar diversos comportamentos e estratégias. Faz-se necessário, portanto, refinar o entendimento acerca de conceitos como Hegemonia e Liderança, para melhor compreender as Potências Regionais e suas atuações nas suas áreas de influência.

2.3.2.1 Hegemonia³⁰

Jesse et al. (2012) sugerem que um hegêmona é um Estado que (i) é significativamente mais forte que outros Estados no sistema, tanto em dimensões econômicas como militares; (ii) está ciente que seu poder é preponderante e quer usá-lo para moldar o ambiente internacional de acordo com seus interesses e valores; e (iii) é ativo na construção, desenvolvimento e sustentação de várias instituições internacionais, que refletem a negociação e renegociação de barganhas hegemônicas com outros Estados do sistema (incluindo diversos trade-offs entre a provisão de bens públicos e privados para os seguidores e o hegêmona). Os autores consideram razoável aplicar essa lógica para o nível regional, desde que esse permaneça sensível às interações extra regionais. Os hegêmonas regionais teriam a capacidade de exercer sua influência em uma área geográfica limitada.

A Teoria da Hegemonia Cooperativa de Thomas Pedersen (2002) explica que a institucionalização regional é parte da estratégia de grandes Estados relativamente fracos, declinantes ou que possuem grandes recursos de *soft power*. A Hegemonia Cooperativa é uma grande estratégia e, quando bem-sucedida, torna-se uma ordem regional. Ela implica uma governança branda³¹ através de arranjos cooperativos baseados em uma estratégia de longo prazo. As três pré-condições para adotar uma estratégia de Hegemonia Cooperativa são: (i) capacidade de compartilhar poder com Estados menores na região; (ii) capacidade de agregar poder em torno de si; e (iii) capacidade de comprometimento para uma estratégia de institucionalização regionalista de longo prazo.

A estratégia de Hegemonia Cooperativa oferece quatro vantagens principais para os grandes Estados: (i) vantagens de escala, ou seja, a estratégia possibilita ao Estado agregar o poder da região; (ii) vantagens de estabilidade, pois, sendo uma forma de governança, a Hegemonia Cooperativa provê estabilidade; (iii) vantagens de inclusão, como por exemplo o acesso a recursos naturais; e (iv) vantagens de difusão, pois as ideias do hegêmona são melhor difundidas num sistema regional institucionalizado. Entre os custos dessa estratégia estão o compartilhamento de poder, os custos de pagamento e o comprometimento de longo prazo. Pedersen (2002) aponta a existência de dois tipos ideais de Hegemonias Cooperativas: a ofensiva, na qual se enfatiza as vantagens de estabilidade; e a defensiva, na qual se enfatiza as vantagens de escala, inclusão e difusão.

³⁰ Existe um grande debate em torno do conceito de Hegemonia, o qual não será alvo de discussão nesse trabalho. Para mais informações, ver Cox (1993), Bianchi (2008) e Faria (2013).

³¹ O autor usa o termo "*soft rule*", aqui traduzido como governança branda.

Sean Burges (2008), por sua vez, desenvolve o conceito de Hegemonia Consensual, “uma estrutura criada através de um acordo consensual entre múltiplos Estados liderados por um Estado predominante.”³² (BURGES, 2008, p. 70, tradução nossa). O Estado dominante, portanto, cria uma ordem construída através de consensos, de modo que assegure a supremacia do Estado líder, mas também seja satisfatório para os Estados subordinados. Assim, os Estados subalternos identificam como seu próprio interesse a manutenção da hegemonia existente. O conceito se baseia na ideia gramsciana de que a hegemonia se fortalece através do consentimento e não da coerção, e a ênfase da teoria de Burges (2008) está na abordagem de liderança inclusiva, que encoraja a participação ativa dos participantes nominalmente subordinados. O conceito de Burges se relaciona com a Hegemonia Discursiva de Dirk Nabers (2010), a qual seria necessária para uma liderança efetiva na construção de instituições regionais. A Hegemonia Discursiva ocorreria quando um Estado fosse capaz de, através do seu discurso, estabelecer uma hegemonia sob sua liderança.

2.3.2.2 Liderança

Dirk Nabers (2010) diferencia poder (capacidades) e liderança (exercício do poder). A liderança se baseia em capacidade materiais, mas vai além disso. Segundo o autor, para uma liderança ser efetiva é necessário que o líder tenha uma Hegemonia Discursiva, convencendo outros Estados a segui-lo. A liderança seria efetiva e sustentável, portanto, quando elites estrangeiras reconhecessem a visão do líder da ordem internacional e internalizassem-na como sua própria. A liderança é inseparável dos desejos e necessidades dos seguidores, mas esses desejos e necessidades podem ser modificados através da interação social. A liderança, portanto, envolve tanto líderes como seus seguidores, e “ordens regionais são o resultado da interação entre os Estados que aspiram a liderança regional e os outros Estados da região.”³³ (NOLTE, 2010, p. 899, tradução nossa). Liderar não é um estado fixo, mas um ato que deve ser estudado olhando-se para processos políticos.

Segundo Nabers (2010), a liderança (i) é uma atividade; (ii) requer um contexto institucionalizado; (iii) é sempre específica para cada questão; (iv) é sempre relacional, tendo os líderes agindo sob constrangimentos; (v) líderes são construtores de coalizões, raramente

³² Do original em inglês: [...] a structure created through a consensual agreement between multiple states led by a predominant state.

³³ Do original em inglês: Regional orders are the result of interaction between the states that aspire to regional leadership and the other states in the corresponding region.

agindo sozinhos; e (vi) tem uma dimensão normativa. Poder e a capacidade de Potências Regionais de transformar capacidades materiais em liderança vão depender de um discurso hegemônico, ou seja, da habilidade do Estado em apresentar sua visão de mundo particular como compatível com os objetivos comuns (NABERS, 2010). John Ikenberry e Charles Kupchan (1990) propõem a existência de duas maneiras de se exercer liderança: através de incentivos materiais ou através da modificação das crenças básicas dos líderes de outras nações. Assim, a estratégia de liderança varia da coerção à persuasão.

Oran Young (1991) aponta a existência de três formas de liderança: (i) estrutural, na qual o líder utiliza de seus recursos materiais para influenciar decisões, podendo recorrer a recompensas ou sanções; (ii) empreendedora, que envolve negociações institucionais que produzam benefícios para todos e que sejam realizadas por consenso; e (iii) intelectual, que envolve a formação das perspectivas dos atores através do poder das ideias. Ele propõe que (i) a liderança é essencialmente relacional; (ii) um líder será capaz de agir como um definidor de agenda; e (iii) a liderança é um processo que necessita de deliberação com troca de argumentos.

Daniel Flesmes (2012) propõe a existência de quatro tipos de liderança: (i) liderança distributiva, na qual o Potência Regional provê bens públicos (como estabilidade e infraestrutura) e arca com os custos econômicos da cooperação; (ii) liderança multilateral, na qual a Potência Regional compartilha poder, incluindo os Estados da região na tomada de decisões através de instituições intergovernamentais; (iii) liderança normativa, na qual a Potência Regional projeta normas e valores, baseada em sua legitimidade e autoridade moral, para obter aceitação de seu projeto regional; e (iv) liderança consensual, na qual a Potência Regional guia as discussões baseando-se na inclusão e articulando uma agenda pluralista, com um discurso que conduza a criação de um consenso regional.

Patrícia Carvalho e Fernanda Cristina Gonçalves (2016), baseando-se nos trabalhos de Destradi (2010), Young (1991) e Flesmes (2012), propõem três tipos de liderança: (i) liderança cooperativa, consensual e empreendedora, na qual a Potência Regional é capaz de criar consensos e cooperar, em instituições regionais ou na resolução de crises; (ii) liderança normativa e intelectual, na qual a Potência Regional é capaz de projetar ideias e valores, sustentando seu projeto regional; e (iii) liderança estrutural e distributiva, na qual a Potência Regional é capaz de atuar como *paymaster*³⁴, provendo bens públicos como estabilidade regional, infraestrutura e pagamento dos custos econômicos da cooperação.

³⁴ A palavra *paymaster* poderia ser traduzida como “patrocinador”, mas nesse trabalho será utilizado o termo em inglês.

Maxi Schoeman (2003) propõe quatro pré-condições para a liderança regional: (i) dinâmicas internas: as dinâmicas internas do sistema político e da economia do Estado devem permitir que ele exerça um papel de liderança e de estabilidade na sua região; (ii) disposição: a Potência Regional deve indicar e assumir o papel de líder, estabilizador e, se não *peacekeeper*³⁵, pelo menos *peacemaker*³⁶ na região; (iii) capacidade: a Potência Regional deve também ter a capacidade ou habilidade para assumir a liderança regional; e (iv) aceitação: a Potência Regional deve ser aceita por seus vizinhos como líder responsável pela segurança regional.

Daniel Flemes e Thorsten Wojczewski (2010) afirmam que, em geral, a liderança das Potências Regionais é menos aceita pelos Estados da região em comparação com a aceitação global. Segundo os autores, processos de cooperação regional podem servir como bases de poder, mas também podem ser limitadores para a atuação em política externa da Potência Regional, na medida em que Estados secundários tentam constrangê-las ao não conceder aceitação e legitimidade para sua liderança. Flemes e Wojczewski (2010) definem esse último processo como “liderança contestada”. A perspectiva neorrealista explica tal situação utilizando a Teoria da Balança de Ameaça, na qual os Estados secundários construiriam coalizões dentro e fora da região para balancear a Potência Regional (FLEMES, 2010; WALT, 1987).

As estratégias dos Estados secundários num cenário de liderança contestada podem variar num contínuo entre *bandwagoning*³⁷ e *hard balancing*³⁸. Para Daniel Flemes (2012), há quatro fatores que explicam o comportamento das potências secundárias frente à liderança da Potência Regional: estruturais (descontentamento com o status quo da estrutura regional), históricos (experiências de rivalidade ou amizade), comportamentais (conduta de política externa da Potência Regional) e domésticos. Estados secundários com um alto nível de interesses comuns com a Potência Regional tendem a optar pelo *bandwagoning*. Além disso, quando a Potência Regional consegue fornecer estabilidade regional e possui um projeto de liderança ideacional inclusivo, sua liderança é melhor aceita. Por fim, uma baixa influência de potências externas tende a favorecer uma maior aceitação da liderança da Potência Regional (FLEMES; WOJCZEWSKI, 2010).

³⁵ A palavra *peacekeeper* poderia ser traduzida como “pacificador” no sentido de manter a paz, mas nesse trabalho será utilizado o termo em inglês.

³⁶ A palavra *peacemaker* poderia ser traduzida como “pacificador” no sentido de fazer a paz, mas nesse trabalho será utilizado o termo em inglês.

³⁷ *Bandwagoning* é um comportamento caracterizado pelo alinhamento de um Estado mais fraco a um Estado mais forte.

³⁸ *Hard balancing*, ou balanceamento duro, é um comportamento caracterizado pelo alinhamento de um Estado mais fraco a outros Estados com o objetivo de se contrapor a um Estado mais forte.

Para a Potência Regional, o desafio consiste em desenvolver estratégias de política externa que motivem os Estados secundários a seguirem-na. O apoio desses Estados é fundamental para que a Potência Regional consiga atingir seus objetivos de política externa, tanto no nível regional quanto no nível global. Para que a governança regional seja uma hegemonia cooperativa com a liderança da Potência Regional não contestada, é preciso que (i) haja interesses comuns entre a Potência Regional e os outros Estados da região; (ii) a Potência Regional tenha recursos materiais que permitam-na oferecer incentivos (bens públicos, atuação como *paymaster*) aos outros Estados; (iii) a Potência Regional tenha recursos ideacionais que permitam-na projetar normas e valores na região; (iv) os valores e ideias projetadas pela Potência Regional sejam aceitos pelas elites políticas e pela população dos Estados secundários; (v) a estratégia de política externa da Potência Regional inclua algum nível de compartilhamento de poder no nível regional; e (vi) a assimetria de poder regional seja administrada através de instituições para cooperação democráticas (FLEMES, 2010).

2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Como é possível, portanto, identificar uma Potência Regional no sistema internacional? Após esta revisão da literatura especializada, chegamos a proposição de que o conceito de Potência Regional pode ser dividido em duas dimensões: a dimensão posicional, através da qual é possível comparar capacidades materiais; e a dimensão relacional, através da qual é possível analisar os recursos ideacionais de poder e as interações da Potência Regional com os demais atores do sistema internacional.

A dimensão posicional analisa recursos de poder materiais, divididos em: (i) capacidades geográficas (área); (ii) capacidades demográficas (população); (iii) capacidades econômicas (PIB total, PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio, fluxos de investimento); e (iv) capacidades militares (orçamento militar, efetivo militar, Indicador Composto de Capacidade Nacional, inventário militar³⁹). A mensuração dessas capacidades

³⁹ Segundo a metodologia desenvolvida por Licks Bertol (2013), a assimetria de capacidades militares no Sistema Internacional pode ser avaliada pela comparação de inventários militares. O autor divide essas capacidades em dois atributos: massa e projeção. A massa corresponde ao desempenho bruto do Estado, sem considerar os efeitos da perda de gradiente de poder; ela explicita a capacidade de resistência de um Estado. Já a projeção corresponde ao desempenho do Estado em realizar operações militares fora do seu território. Ou seja, a massa representa o potencial combativo de um Estado, enquanto a projeção representa o alcance e intensidade desse potencial quando empregado a distância. A massa possui as seguintes funções (com os respectivos sistemas de armas): (i) contingente (ativo e reserva), (ii) choque ou manobra (MBT - Main Battle Tank (tanque de batalha principal) e AIFV - Armored Infantry Fighting Vehicle (veículo blindado de combate de infantaria)), (iii) assalto ou movimento tático (APC - Armored Personnel Carrier (veículo blindado de transporte de tropas)), (iv) transporte aéreo (aeronaves táticas e de transporte), (v) apoio de fogo (artilharia), (vi) defesa do espaço aéreo (SAMS -

pode ser feita através da comparação quantitativa dos dados, permitindo o estabelecimento de uma hierarquia de poder entre os Estados comparados. Através dessa dimensão posicional, é possível analisar se a Potência Regional possui recursos de poder matérias suficientes para projetar poder na região e ter o status de Potência Regional.

Importante ressaltar que, para estudar as Potências Regionais, o ideal é a utilização de parcelas regionais de poder, ou seja, mensurar como a distribuição de poder ocorre dentro da região (LEMKE, 2010). O foco nesse poder relativo, em vez do absoluto, é importante devido às grandes diferenças entre capacidades materiais de Potências Regionais pelo mundo e porque a preponderância relativa sobre os vizinhos é o que importa nas relações regionais (PRYS, 2012). O uso do poder absoluto seria inapropriado, pois o nível de penetração das Grandes Potências nas regiões varia, afetando as dinâmicas securitárias regionais e a percepção de ameaça dos Estados.

Já a dimensão relacional do conceito de Potência Regional analisa recursos de poder ideacionais. A mensuração dessas capacidades é mais difícil dada a natureza subjetiva do objeto em análise. De qualquer forma, propõe-se analisar quatro aspectos: (i) formulação da política externa, para identificar a intenção do país em ser uma Potência Regional; (ii) exercício da liderança regional; (iii) influência nas interações regionais; e (iv) reconhecimento. Através da análise qualitativa desses quatro fatores, pode-se estabelecer o nível em que o país analisado se comporta como é esperado de uma Potência Regional.

Após a identificação de países como Potências Regionais, pode-se classifica-las de acordo com suas atuações no sistema regional. Esses Estados podem ser Potências Regionais Independentes, Hegêmonas Regionais ou Dominadores Regionais. Mais além, suas estratégias podem variar entre o uso da força, o estabelecimento de hegemonias ou o exercício da liderança. Importante ressaltar, no entanto, que tanto as classificações quanto as estratégias apresentadas aqui não devem ser vistas como estáticas, podendo uma Potência Regional se comportar de diferentes maneiras dependendo do contexto, atores, escopos e meios em que ela aplicará seu poder.

Surface-to-Air Missiles (mísseis superfície-ar)), (vii) C3IC - Coalition Coordination, Communications and Integration Center (centro de coordenação, comunicação e integração da coalizão) - aéreo (AEW&C - Airborne Early Warning and Control (controle e aviso antecipado embarcado)), (viii) combate submarino (submarinos táticos), (ix) combate de superfície em águas azuis (porta-aviões e cruzadores), (x) combate de superfície em águas verdes (fragatas e corvetas), (xi) apoio aéreo naval (aeronaves embarcadas), e (xii) varredura de minas. Já a projeção possui as seguintes funções (com os respectivos sistemas de armas): (i) transporte transcontinental (aeronaves de reabastecimento), (ii) comando do mar (submarinos nucleares, porta-aviões e cruzadores), (iii) grau de superioridade aérea (caças de 4ª e 5ª geração), (iv) espaço (satélites), e (v) plataformas de entrega de ogivas nucleares (SSBN - Ballistic Missile Nuclear Submarine (submarino nuclear com mísseis balísticos), bombardeiros e ICBM - Intercontinental Ballistic Missile (míssil balístico intercontinental)).

3 BRASIL: UMA POTÊNCIA REGIONAL?

No início do século XXI ressurgiu a discussão, presente nos anos de 1970, sobre o Brasil ser uma Potência Regional e Mundial. O contexto atual, no entanto, é bem diferente daquele da Guerra Fria: o mundo de hoje é multipolar e marcado pela ascensão da China. Na América do Sul, a partir do início do século XXI, houve uma onda de governos progressistas, que atualmente parece regredir. Neste cenário é que o Brasil buscou, nos últimos anos, um maior protagonismo, tanto regional como mundial (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017). Uma maior disposição do governo brasileiro em arcar com os custos deste protagonismo é notada a partir de 2003. No entanto, há dúvidas se as capacidades atuais do país sustentam a projeção que foi idealizada no início do século.

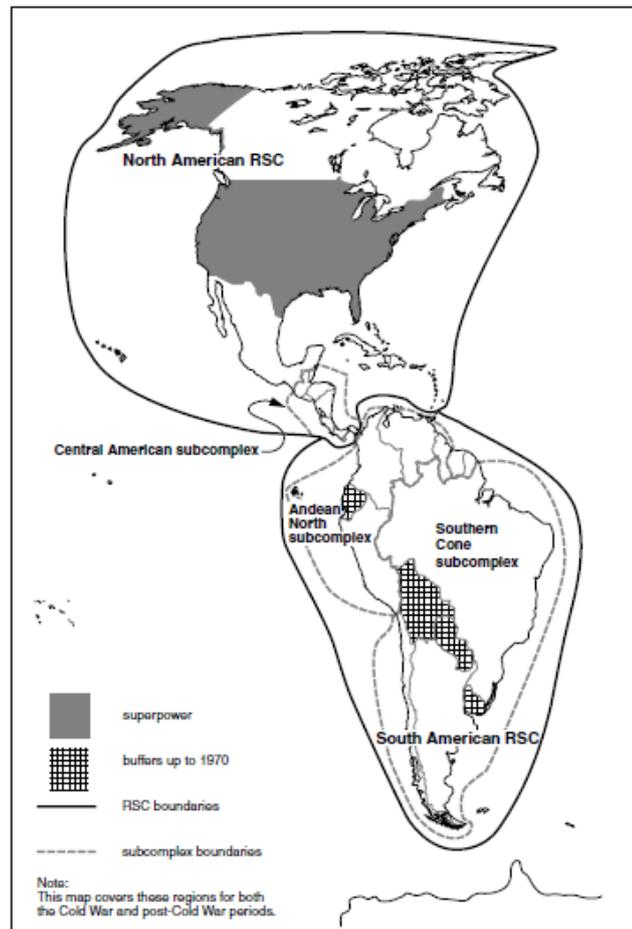
Esse capítulo tem o objetivo, portanto, de aplicar o estudo realizado no primeiro capítulo ao caso brasileiro na América do Sul, para determinar se e como o Brasil pode ser classificado como uma Potência Regional. Para isso, o capítulo se divide em três seções. Na primeira, é feita uma breve introdução sobre a região América do Sul. Posteriormente, serão analisadas as capacidades materiais e ideacionais do Brasil, para, assim, podermos estabelecer se o Brasil pode ou não ser considerado uma Potência Regional.

3.1 A REGIÃO AMÉRICA DO SUL

A América do Sul atende os requisitos estabelecidos no primeiro capítulo para determinar uma região: é um subsistema reconhecidamente distinto do sistema internacional, geograficamente delimitado, e no qual os atores interagem de forma regular e intensa. Como outras regiões, a América do Sul é um sistema aberto à projeção de força dos Estados Unidos, ator importante para as relações regionais. Além disso, a região possui dinâmicas securitárias próprias, relacionadas com o tipo de ameaça que o Estado sofre – essa ameaça não vem, majoritariamente, de outros Estados, mas de atores internos – e o tipo de organização regional – as instituições na América do Sul tendem a reforçar a soberania dos Estados.

Buzan e Waeber (2003) afirmam que a América do Sul é um Complexo Regional de Segurança (CRS), sendo os Estados Unidos da América (EUA) um ator externo importante. Essa relação, entre o CRS e os EUA, é marcada pela penetração, não sobreposição: a região possui suas próprias dinâmicas securitárias, nas quais os Estados Unidos interveem de forma irregular. Dentro do CRS da América do Sul, segundo os autores, haveriam o subcomplexo do cone sul – no qual o Brasil estaria inserido – e o subcomplexo andino, conforme a figura 1.

Figura 1 - Complexos Regionais de Segurança no continente americano



Fonte: Buzan e Waever (2003, p. 266)

Buzan e Waever (2003) afirmam que, a partir do fim da Guerra Fria, houve uma crescente diferenciação entre os dois subcomplexos da região. O subcomplexo do cone sul, com a aproximação entre Brasil e Argentina e a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), evoluiu no sentido de fortalecer a integração regional. Já o subcomplexo andino, com o conflito entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), evoluiu no sentido de uma maior ingerência externa por parte dos Estados Unidos. O Brasil atuaria como elo entre os dois subcomplexos, pois as dinâmicas internas do subcomplexo andino afetariam o país. Os desenvolvimentos recentes na região sul-americana, no entanto, não indicam a existência desses dois subcomplexos, havendo na região apenas um Complexo Regional de Segurança, que envolve todos os países sul-americanos (CEPIK, 2005).

A guerra internacional não é um fenômeno recorrente na América do Sul¹, seja em função do contexto temporal da constituição dos Estados Nacionais, seja pela região estar inserida na esfera de influência dos Estados Unidos. Por isso, os Estados sul-americanos nunca

¹ Não se nega a existência de guerras na região, principalmente no século XIX (KACOWICZ; MARES, 2016).

se desenvolveram infraestruturalmente como os europeus e, também, fixou-se a ideia do inimigo interno entre as elites políticas (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017). Como afirmam Maria Regina Soares de Lima, Carlos Milani e Rubens Duarte (2017, p. 4), “A baixa securitização na percepção das elites das ameaças regionais no início do processo de construção do Estado nacional e a securitização da política doméstica se reforçaram mutuamente e foram os principais responsáveis pelas trajetórias institucionais separadas da diplomacia e da defesa.”. Lucas Rezende afirma, portanto, que:

A América do Sul é uma região de baixa concentração relativa de recursos, onde não há um candidato a hegêmona global. Logo, a dinâmica de sua balança de poder tende a ser local, refletindo, no máximo, aspectos da balança de poder global quando há interesse específico do(s) polo(s) global(is). (REZENDE, 2013, p. 126)

Daniel Flemes (2010) afirma que as interações dentro da América do Sul podem ser classificadas, majoritariamente, como cooperativas. A região possui identidades coletivas, como uma história comum de colonização, governos militares e recentes processos de democratização. Além disso, os países sul-americanos compartilham de valores católicos e enfrentam os mesmos problemas sociais relacionados à pobreza e à má distribuição de renda. Ainda assim, os Estados da região apresentam diferenças significativas, como a relação dos países com os Estados Unidos (variando da posição claramente antiamericana da Venezuela até a cooperação militar próxima no caso da Colômbia). O Brasil apresenta algumas divergências importantes, sendo o único país de colonização portuguesa e com uma população indígena menos significativa e uma população afrodescendente mais proeminente (HURRELL, 1992). Mais além, os processos de independência do Brasil e dos países hispânicos foram fundamentalmente diferentes.

Durante a Guerra Fria o Brasil esteve inserido no Sistema Interamericano dominado pelos Estados Unidos, sendo constrangido por essa estrutura e não podendo assumir posições que afetassem os interesses norte-americanos. Uma das consequências desse contexto foi o não desenvolvimento militar do país, já que, por estar na esfera de influência dos Estados Unidos, o Brasil não necessitava construir capacidades para combater ameaças. Mais além, o contexto da Guerra Fria não possibilitou ao Brasil uma “relação especial” com os Estados Unidos, visto que a região não tinha a importância estratégica que outrora tivera (HURRELL, 1992). Esses fatores, aliados a uma ausência da América do Sul como prioridade na política externa brasileira até os anos 1990, contribuíram para a avaliação de Andrew Hurrell, em 1992, sobre o Brasil não poder ser considerado uma Potência Regional:

Contra a visão popular, o Brasil não pode ser visto de forma significativa como uma Grande Potência Regional. Apesar do vasto potencial de poder do país e apesar do que parece ser o seu domínio "natural" sobre a região, sua influência real tem sido limitada por uma série de escolhas políticas deliberadas, pelas dinâmicas de equilíbrio de poder regionais e, em menor grau, por constrangimentos internacionais mais amplos. Por um lado, o Brasil é um país cujos governos não atribuíram uma grande prioridade à expansão da sua influência internacional, especialmente na arena de poder político. Por outro lado, na medida em que o Brasil procurou expandir sua influência internacional e a gama de laços econômicos internacionais, ele o fez em um nível mais amplo do que o meramente regional.² (HURRELL, 1992, p. 45-6, tradução nossa)

O fim da Guerra Fria e do Sistema Interamericano possibilitou o surgimento de novas dinâmicas regionais, criando-se a ideia de América do Sul no lugar de América Latina e intensificando-se processos de integração regional, que levariam a um fortalecimento da região frente o sistema internacional. Lima, Milani e Duarte (2017) afirmam que o início do século XXI é marcado, na América do Sul, por processos de integração regional liderados, principalmente, por governos progressistas. Esses processos, no entanto, não foram consensuais entre os grupos políticos e econômicos domésticos e confrontam-se com a persistente hegemonia dos Estados Unidos na região. Além desse país, a presença da China também influencia o contexto atual das dinâmicas regionais.

O Brasil atuou como líder desses processos de integração regional, e sua retração de política externa nos anos recentes também explica o arrefecimento desses processos. Foi nesse contexto que ressurgiram as ideias do Brasil como uma Potência Regional. Assim, nas próximas duas seções são analisadas as capacidades materiais dos países sul-americanos na atualidade e as interações que ocorreram na região no início do século XXI. Ao final desse capítulo, teremos insumos para determinar se, atualmente, o Brasil pode ser considerado uma Potência Regional.

3.2 COMPARAÇÃO DE CAPACIDADES MATERIAIS

Como estabelecido no primeiro capítulo, o conceito de Potência Regional possui uma dimensão posicional, na qual analisam-se recursos de poder materiais, divididos em: (i) capacidades geográficas (área); (ii) capacidades demográficas (população); (iii) capacidades

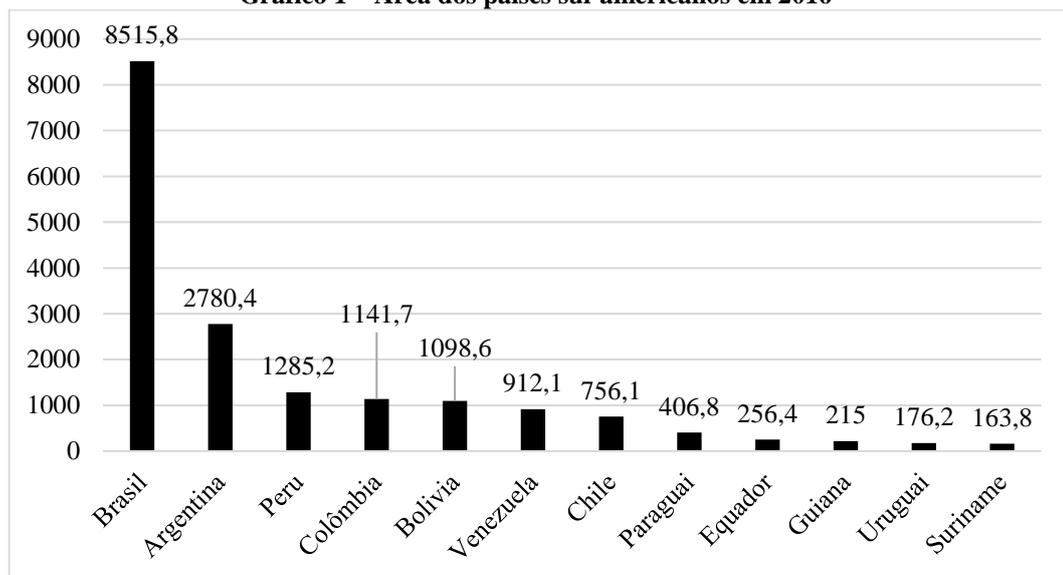
² Do original em inglês: As against the popular view, Brazil cannot be seen in a meaningful sense as a regional great power. Despite the country's vast power potential and despite what appears to be its 'natural' dominance over the region, its actual influence has been limited by a series of deliberate policy choices, by the dynamics of the regional balance of power and, to a lesser degree, by broader international constraints. On the one hand, Brazil is a country whose governments have not placed a particularly high priority on expanding international influence, especially in the power political arena. On the other, in so far as Brazil has sought to expand its international influence and the range of its international economic ties, it has done so on a broader stage than the purely regional one.

econômicas (PIB total, PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio, fluxos de investimento); e (iv) capacidades militares (orçamento militar, efetivo militar, Indicador Composto de Capacidade Nacional, inventário militar). Sendo recursos de poder materiais, sua mensuração pode ser feita através da comparação quantitativa dos dados. Assim, nessa seção, as capacidades materiais dos países sul-americanos serão analisadas³, estabelecendo-se hierarquias de poder para analisar se o Brasil é um Estado preponderante no América do Sul e possui os recursos de poder materiais necessários para projetar poder na região.

3.2.1 Capacidades Geográficas e Demográficas

Quanto à capacidade geográfica, o Brasil possui um território de 8,5 milhões de km², sendo o maior país da América do Sul e correspondendo a 48% de todo território sul-americano.

Gráfico 1 – Área dos países sul-americanos em 2016⁴

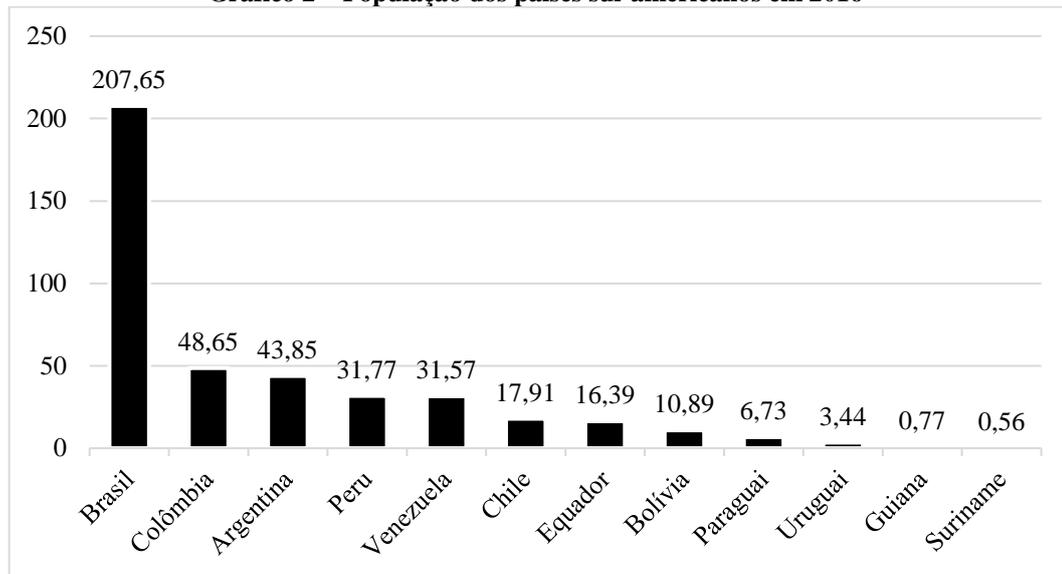


Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Quanto à capacidade demográfica, o Brasil também é o país mais populoso da região, com uma população de 207,6 milhões de habitantes, o que corresponde a 49% de toda população sul-americana. Portanto, levando-se em conta as capacidades geográficas e demográficas dos países sul-americanos, o Brasil é o país com a maior parcela de poder na região.

³ Mais informações sobre as capacidades materiais dos países sul-americanos e a sua distribuição entre os países da região podem ser encontradas nos Anexos A e B desse trabalho.

⁴ Valores em milhões de km².

Gráfico 2 – População dos países sul-americanos em 2016⁵

Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Importante levar em conta que a idade média da população brasileira é de 32 anos, com uma taxa de crescimento de 0,73%. As maiores faixas da pirâmide etária brasileira são as idades de 10 a 39 anos (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2017). Nota-se, portanto, que a população brasileira, ainda que seja a maior na região, apresenta características de uma população que passa por um processo de envelhecimento, ainda que no seu estágio inicial.

3.2.2 Capacidades Econômicas

As capacidades econômicas demonstram o nível de riqueza dos países, o que, para Mearsheimer (2007), é um dos alicerces para o poder militar dos Estados. Aqui, esse nível de riqueza é demonstrado pelo Produto Interno Bruto (PIB). Mais além, indicadores como PIB per capita e Índice de Gini⁶ ajudam a compreender como essa riqueza é distribuída entre a população do país, apontando o nível de desenvolvimento social dos Estados.

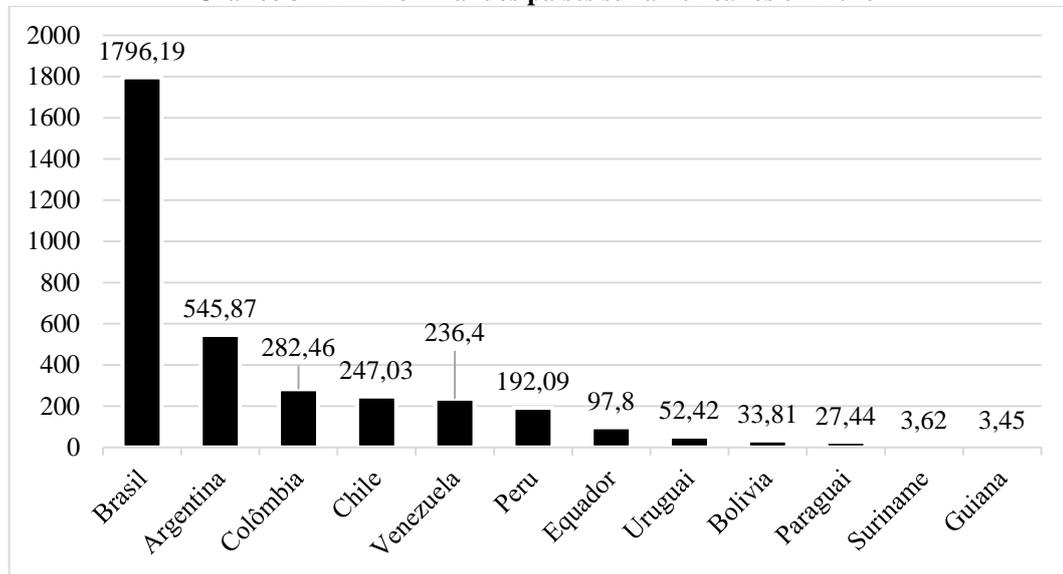
O Brasil, em 2016, teve um PIB de 1,79 trilhão de dólares, sendo o maior PIB sul-americano e correspondendo a 51% do PIB na América do Sul. Ainda que em termos de riqueza absoluta o Brasil tenha uma ampla preponderância na região, os indicadores PIB per capita e Índice de Gini demonstram que o país não se destaca no critério de desenvolvimento socioeconômico. O país tem o 4º maior PIB per capita da região, ficando atrás de Uruguai,

⁵ Valores em milhões de habitantes.

⁶ O Índice de Gini é um indicador de distribuição de renda nos países, variando de 0 a 1. Quanto mais próximo de 0, melhor é a distribuição de renda do país.

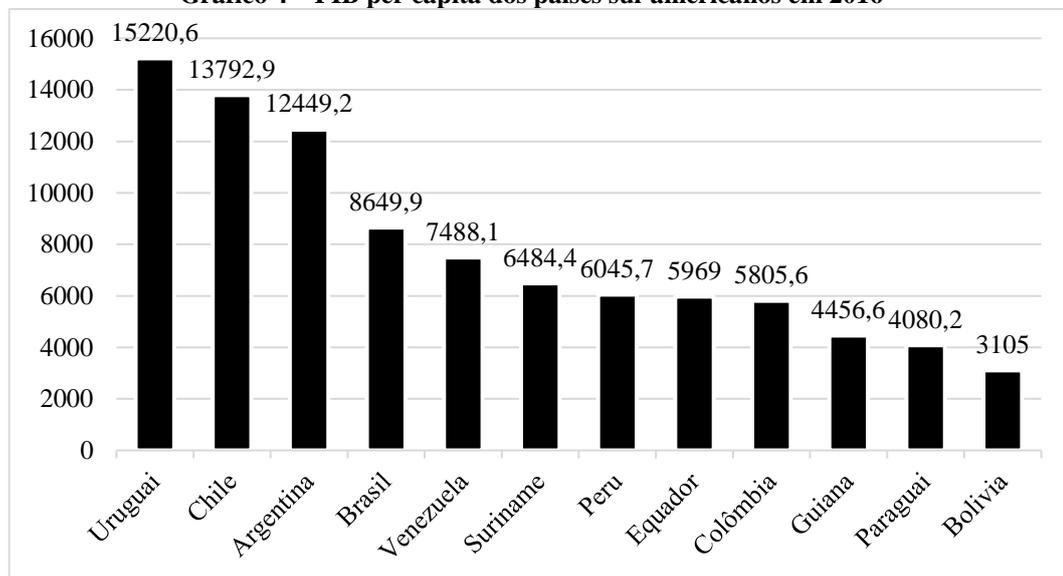
Chile e Argentina. Mais além, em 2013 o Brasil era o segundo pior país na América do Sul em termos de distribuição de renda⁷, ficando à frente apenas da Colômbia.

Gráfico 3 – PIB nominal dos países sul-americanos em 2016⁸



Fonte: The World Bank (2017)⁹. Elaboração própria.

Gráfico 4 – PIB per capita dos países sul-americanos em 2016¹⁰



Fonte: The World Bank (2017)¹¹. Elaboração própria.

⁷ Excluídos Guiana, Suriname e Venezuela por ausência de dados.

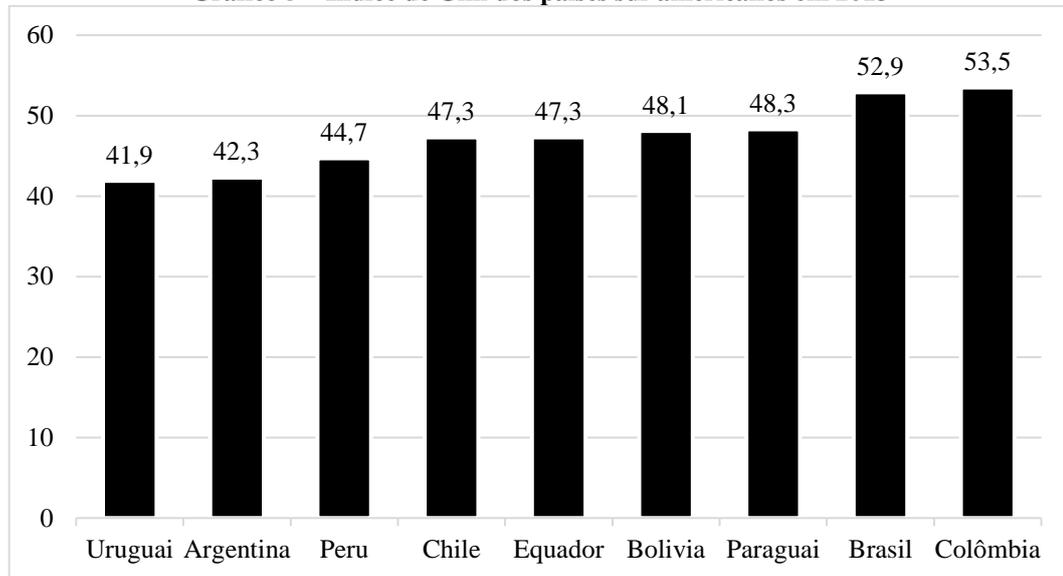
⁸ Valores em trilhões de dólares.

⁹ O valor do PIB da Venezuela é estimado, tendo em vista a situação pela qual passa sua economia atualmente.

¹⁰ Valores em mil dólares.

¹¹ O valor do PIB per capita da Venezuela está estimado, tendo em vista a situação pela qual passa a economia venezuelana atualmente.

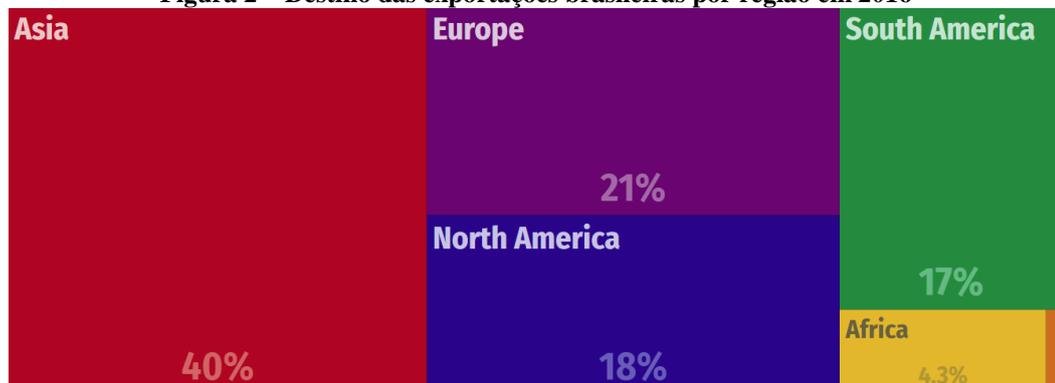
Gráfico 5 – Índice de Gini dos países sul-americanos em 2013



Fonte: The World Bank (2017)¹². Elaboração própria.

Para além da análise das capacidades econômicas sul americanas, é interessante estudar o grau de conexão comercial e financeira que o Brasil tem com a região. A América do Sul é o destino de 17% das exportações brasileiras, totalizando 30,1 bilhões de dólares em 2016. O maior parceiro comercial do país na região é a Argentina, que recebe 7,4% das exportações totais brasileiras, sendo o terceiro maior destino para os produtos feitos no Brasil, ficando atrás apenas da China (19%) e dos Estados Unidos (13%). Tais informações encontram-se nas figuras 2 e 3.

Figura 2 – Destino das exportações brasileiras por região em 2016



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (2017)

¹² Valores de Guiana, Suriname e Venezuela indisponíveis.

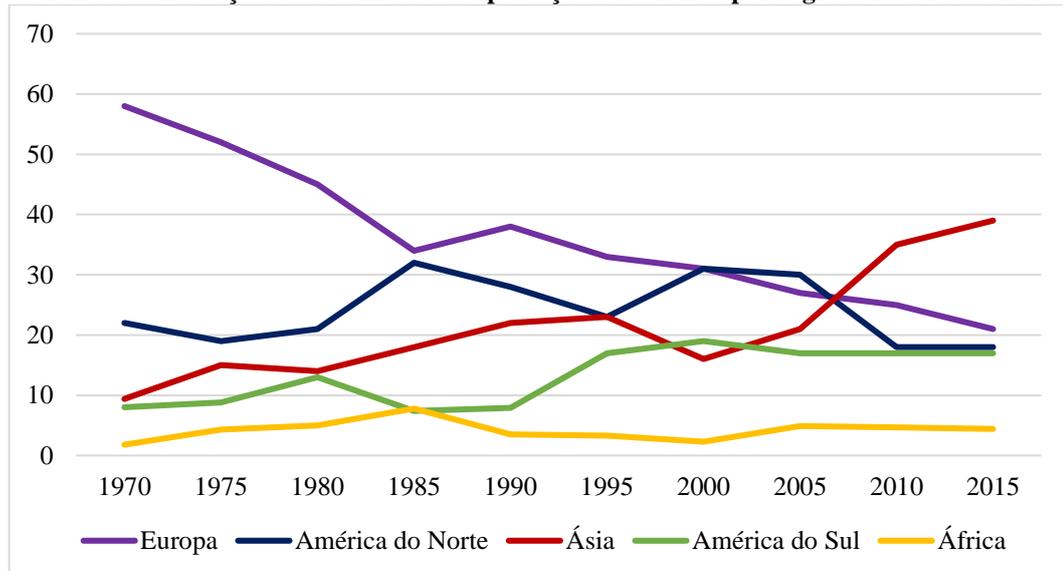
Figura 3 – Destino das exportações brasileiras por país em 2016



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (2017)

A América do Sul não é, e nunca foi, o principal destino das exportações brasileiras. Ainda assim, a partir da década de 1990 nota-se um acréscimo nessa relação, devido principalmente à criação do MERCOSUL, o que pode ser observado no gráfico 6.

Gráfico 6 – Evolução dos destinos das exportações brasileiras por região entre 1970 e 2015



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (2017). Elaboração própria.

Além disso, é necessário ressaltar que o comércio do Brasil com a América do Sul é marcado pela importância de setores de média e alta tecnologia, em contraste com o perfil agroexportador brasileiro no comércio mundial (CARVALHO; SENNES, 2009).

Já no quesito importações, a América do Sul é a origem de 14% das importações brasileiras, totalizando 18,5 bilhões de dólares em 2016. O maior parceiro comercial na região nesse quesito também é a Argentina, que fornece 6,7% das importações totais brasileiras. O país é o 4º maior exportador para o Brasil, ficando atrás de Estados Unidos (18%), China (17%), e Alemanha (6,7%), como pode ser observado nas figuras 4 e 5.

Na questão financeira, segundo informações do Banco Central do Brasil (2017), o total de investimentos diretos externos no Brasil em 2016 foi de 53,6 milhões de dólares. Desse total, apenas 2,6% provêm de países sul-americanos. O total de investimentos diretos externos feitos pelo Brasil no exterior em 2016 foi de 17,9 milhões de dólares. Desse total, apenas 5,3% foi direcionado para a América do Sul. Nota-se, portanto, que a conexão financeira entre o Brasil e a América do Sul é ainda muito incipiente. Isso é explicado devido ao fato de que os atores privados brasileiros ainda preferem a integração financeira com os países centrais (CARVALHO; SENNES, 2009; COUTO, 2013).

Conclui-se, portanto, que o Brasil é o país mais rico da região, mas, ainda assim, as condições sociais brasileiras são preocupantes e as carências domésticas oferecem obstáculos para a atuação do Brasil como uma Potência Regional na América do Sul. A dificuldade do Brasil em financiar a integração regional é demonstrada pelos baixos fluxos relativos de comércio e investimentos existentes entre o Brasil e a região.

3.2.3 Capacidades Militares

As capacidades militares representam o principal e mais importante tipo de poder, segundo Mearsheimer (2007). Para Lemke (2002) a capacidade de interagir militarmente é condição necessária para a existência de hierarquias regionais. Nessa seção são analisados, portanto, os orçamentos de defesa, os efetivos militares ativos e os indicadores compostos de capacidades nacionais dos países sul-americanos, a fim de analisar se o Brasil possui uma preponderância desses fatores na região. O Indicador Composto de Capacidade Nacional (*Composite Indicator of National Capability*, em inglês) é calculado com base em seis indicadores¹³: gastos militares, pessoal militar, consumo de energia, produção de ferro e aço, população urbana, e população total. O índice varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior a capacidade nacional do país. Além disso, conforme metodologia desenvolvida por Licks Bertol (2013), é possível avaliar a assimetria de capacidades no sistema internacional através da análise do inventário militar dos países. Assim, são analisados os seguintes sistemas de armas nessa seção: para o poder terrestre, dois tipos de veículos (MBTs¹⁴ e APCs¹⁵), a quantidade de peças de artilharia e a quantidade de MRLs¹⁶; para o poder aéreo, aeronaves de combate e

¹³ Por ser um indicador agregado, pode apresentar distorções.

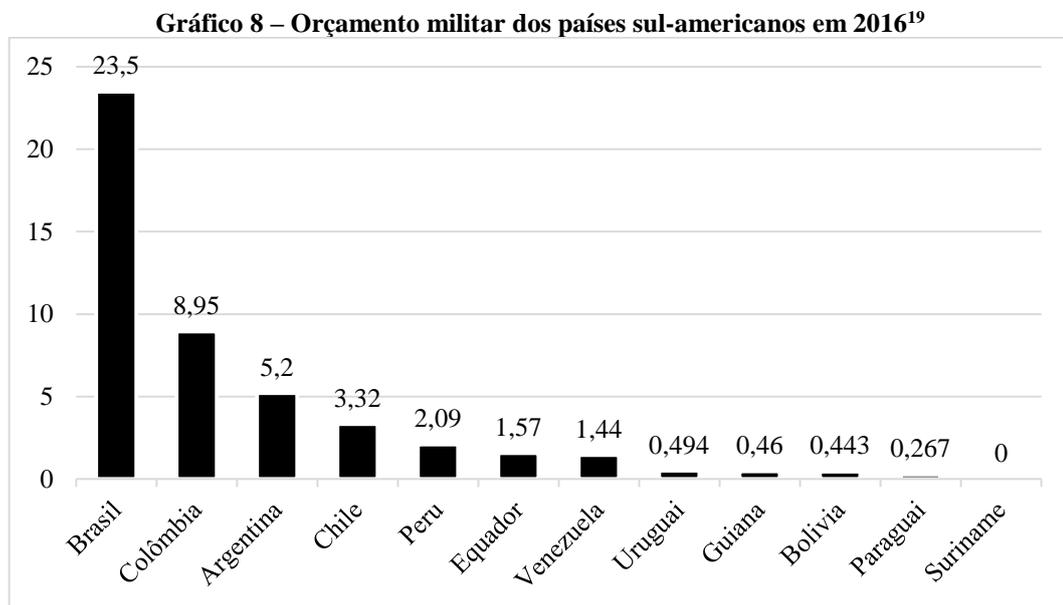
¹⁴ Main Battle Tank – tanque de batalha principal.

¹⁵ Armored Personnel Carrier – veículo blindado de transporte de tropas.

¹⁶ Multiple Rocket Launcher – lançador múltiplo de foguetes.

aeronaves de transporte; e para o poder naval, submarinos táticos, vasos de superfície de combate¹⁷ e vasos de superfície de patrulha¹⁸.

Com relação ao orçamento de defesa dos países sul-americanos, o Brasil representa 49% do total, com um orçamento de 23,5 bilhões de dólares em 2016. Deve-se, no entanto, fazer uma ressalva: ao analisar o orçamento de defesa do Brasil, nota-se que os gastos com pessoal e encargos são muito superiores àqueles com investimentos. Segundo Lima, Milani e Duarte (2017), os gastos com pessoal e encargos são, em média, 88,2% no Exército, 76,9% na Marinha e 75,3% na Força Aérea entre os anos de 2007 e 2016. Já a taxa média de investimentos é de 3,7% para o Exército, 12,4% para a Marinha e 11,4% para a Força Aérea.



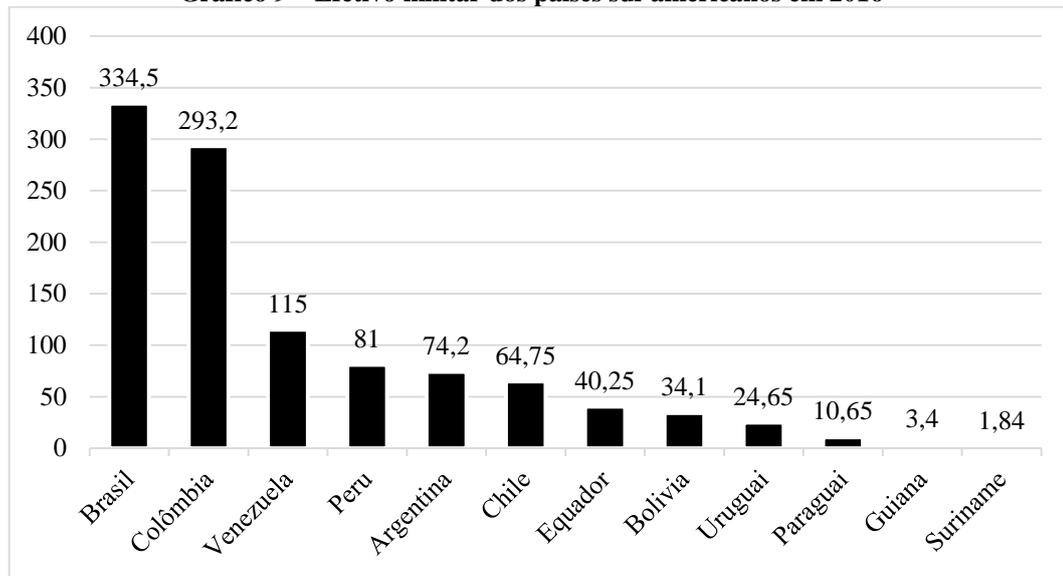
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Quanto ao efetivo militar ativo, o Brasil possuía, em 2016, 334,5 mil tropas, incluindo pessoal das três forças. Nesse quesito a preponderância brasileira não é tão evidente: ainda que seja o país com maior número de efetivos, corresponde a apenas 31% do total de tropas sul-americanas. A Colômbia, segundo país em número de efetivos militares, detém 27% desse total.

¹⁷ Inclui-se porta-aviões, *destroyers*, cruzadores e fragatas.

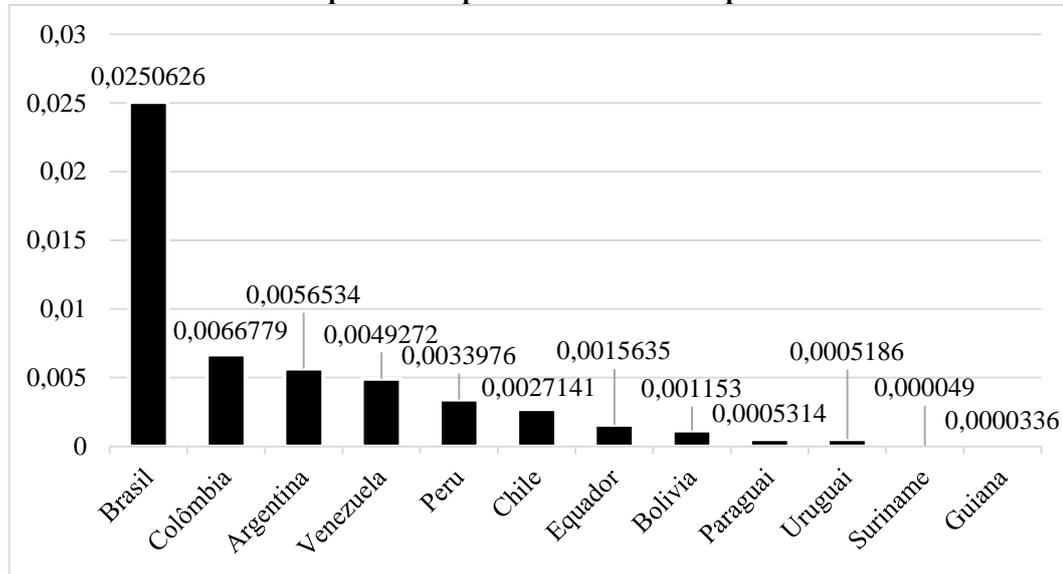
¹⁸ Inclui-se corvetas e barcos de patrulha costeira.

¹⁹ Valores em bilhões de dólares.

Gráfico 9 – Efetivo militar dos países sul-americanos em 2016²⁰

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

O Indicador Composto de Capacidade Nacional, por outro lado, apresenta uma clara superioridade brasileira em 2012, conforme observado no gráfico 10.

Gráfico 10 – Indicador Composto de Capacidade Nacional dos países sul-americanos em 2012

Fonte: The Correlates of War Project (2017). Elaboração própria.

A análise do inventário militar sul-americano²¹, por sua vez, demonstra que o Brasil é o país na região que detém as maiores capacidades militares. Ainda assim, o país não é predominante. No caso dos MBTs e dos APCs, o Brasil possui o maior número desses sistemas

²⁰ Valores correspondentes ao total de efetivos ativos, em mil combatentes.

²¹ Os dados agregam sistemas de armas em diferentes estados de conservação, sendo que alguns deles podem não estar totalmente operacionais.

de armas na região, correspondendo a 32% e 33% da capacidade total, respectivamente. Para as peças de artilharia, o Brasil detém um número levemente maior que o colombiano, representando 21% de toda capacidade na América do Sul. No quesito MRLs, o Brasil é ligeiramente superior ao Peru, ficando na segunda posição na região, atrás da Venezuela. Quanto ao poder aéreo, o Brasil é o país com maiores capacidades, mas a discrepância com os outros países sul-americanos também não é grande. O país detém 30% das aeronaves de combate e 26% das aeronaves de transporte na região. Por fim, a análise do poder naval indica que o Brasil é o segundo país com maior número de submarinos táticos na região (19% da capacidade total), ficando atrás do Peru (23%). Quanto aos vasos de superfície, o Brasil é o país com maior número de vasos de combate, representando 26% da capacidade total sul-americana. Além disso, o Brasil é o único país sul-americano a possuir um porta-aviões. No entanto, analisando-se os vasos de patrulha, o Brasil é o terceiro maior detentor desses sistemas de armas, ficando atrás de Chile e Colômbia. Maiores detalhes sobre o inventário militar dos países sul-americanos estão na tabela 3 e nos Anexos A e B desse trabalho.

Tabela 3 – Inventário militar dos países sul-americanos em 2016

	MBT	APC	Artilharia	MRL	Aeronaves de Combate	Aeronaves de Transporte	Submarinos Táticos	Vasos de Superfície de Combate	Vasos de Superfície de Patrulha
Argentina	231	309	1174	8	84	68	3	11	16
Bolívia	0	148	311	0	38	89	0	0	3
Brasil	393	1073	1918	36	231	197	5	14	44
Chile	245	573	1430	12	96	46	4	8	68
Colômbia	0	114	1878	0	69	98	4	4	54
Equador	0	123	573	24	42	45	2	1	9
Guiana	0	0	54	0	0	2	0	0	5
Paraguai	3	12	99	0	6	24	0	0	22
Peru	165	342	1029	35	78	54	6	8	12
Suriname	0	15	6	0	2	2	0	0	10
Uruguai	15	376	185	0	20	23	0	2	15
Venezuela	173	118	545	56	105	109	2	6	32

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Conclui-se, portanto, que o Brasil é, no geral, o país com as maiores capacidades militares na América do Sul. Sua posição é, no entanto, apenas ligeiramente superior aos seus vizinhos, havendo, inclusive, indicadores nos quais o Brasil não possui as maiores capacidades da região. Em resumo, o Brasil possui uma grande concentração de recursos (geográficos, demográficos, econômicos e militares) em relação aos seus vizinhos. No entanto, ao refinar a análise para os meios operacionais militares disponíveis ao Brasil, as capacidades militares de alguns países sul-americanos aproximam-se das brasileiras, ou até mesmo superam-nas.

Portanto, ainda que a distribuição de capacidades na região coloque o Brasil no topo da hierarquia de poder regional, sua predominância não é absoluta.

3.3 ANÁLISE DE INTERAÇÕES

Após fazer a comparação das capacidades materiais dos países sul-americanos, essa seção tem como objetivo analisar as interações do Brasil com os países da região, para avaliar em que medida o Brasil (i) tem a pretensão de ser uma Potência Regional, através da análise da formulação da política externa brasileira; (ii) exerce a liderança regional; (iii) influencia as interações regionais; e (iv) tem o reconhecimento do status de Potência Regional pelos seus vizinhos. Levando-se em conta que a análise desses indicadores é qualitativa, sua avaliação será feita através do estudo de conjunturas críticas²² e da revisão da literatura especializada.

3.3.1 Formulação da Política Externa Brasileira

Antes de passar para a análise da política externa brasileira, para determinar se o Brasil tem a pretensão de ser uma Potência Regional, é necessário fazer algumas considerações quanto ao estudo desse tipo de política. Como afirma Ariane Figueira:

Assim, dentro da subárea das relações internacionais, a *Análise de Política Externa* emerge com a finalidade de desvendar a “caixa-preta” do Estado, isto é, verificar como se dá o processo de decisão antes da implementação da política no plano internacional, quais as “peças da engrenagem” da máquina do Estado devem ser consideradas para o entendimento do processo e como elas se articulam. (FIGUEIRA, 2011, p. 14, grifo da autora)

Nesse sentido, Robert Putnam (2010) propõe o modelo dos “jogos de dois níveis” para compreender as negociações internacionais, que envolvem dois jogos: o de política doméstica e o de política internacional. No plano interno deve-se avaliar as preferências dos jogadores, as coalizões domésticas e as instituições. No plano externo deve-se avaliar a estratégia de barganha dos negociadores internacionais. No fim, ambos se influenciam mutuamente.

Seguindo essa ideia, de que a política externa é afetada pela política doméstica, Mônica Hirst e Maria Regina Soares de Lima (2015) afirmam que a atual política externa brasileira é explicada por três realidades domésticas: (i) a transição e consolidação democrática a partir da

²² Conjunturas críticas são definidas por Capoccia e Kelemen (2007) como períodos nos quais há maior probabilidade de que as escolhas dos agentes afetem os resultados, ou seja, períodos nos quais a mudança está menos constringida por fatores estruturais.

Constituição de 1988; (ii) a estabilidade macroeconômica decorrente do plano Real; e (iii) o processo de transformação social que vinha ocorrendo nos últimos anos, com a incorporação de 30 milhões de pessoas no mercado de consumo. Todos esses aspectos contribuem para o fato de que hoje a política externa brasileira, que é uma política pública, é influenciada por uma grande diversidade de atores e agendas. Entre os principais atores que se envolveram no processo de internacionalização recente da sociedade brasileira estão as empresas responsáveis pela expansão do Investimento Externo Direto (IED) brasileiro; agências governamentais envolvidas em cooperação técnica internacional; e setores da sociedade civil, como grupos de negócios, sindicatos, movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs), mídia e academia, envolvidos em redes transnacionais. Partindo desse cenário, Hirst e Lima (2015) propõem que para se entender a política externa brasileira hoje é necessário considerar (i) a ligação entre os contextos econômicos e políticos internacionais com os desenvolvimentos domésticos do país; e (ii) as diferentes preferências político-ideológicas dos governos, e a coesão das coalizões políticas que os suportam.

O processo de formulação da política externa brasileira hoje já não é mais restrito ao Itamaraty e ao presidente, havendo uma grande variedade de atores e interesses na agenda da política externa brasileira (FARIA, 2011; MILANI; PINHEIRO, 2016). Ainda que a condução das relações exteriores permaneça concentrada nas instituições estatais, e, particularmente, no Ministério de Relações Exteriores, a política externa é uma política pública, suscetível, portanto, a pressões da sociedade. Como afirmam Carlos Milani e Letícia Pinheiro, “a política externa pode e deve ser vista como uma política pública porque, como todas as políticas públicas, também é uma função de contingências institucionais, regras e preferências dos atores domésticos.”²³ (MILANI; PINHEIRO, 2016, p. 8, tradução nossa). Logo, se faz necessário um diálogo entre as análises de política doméstica e de política externa para o melhor entendimento dessa última. A politização da política externa tem como resultados, portanto, a perda do monopólio do Itamaraty sobre a ação externa do Brasil e a não existência de um consenso sobre como o Brasil deve se inserir internacionalmente (FARIA, 2011; MILANI; PINHEIRO, 2016).

Carlos Milani et al. (2014) afirma que a política externa é uma política pública *sui generis*, sendo sua singularidade resultante de dois aspectos:

- (i) a sua dupla inserção sistêmica (internacional, regional, o “lado de fora” da fronteira) e doméstica (relativa aos interesses e preferências em jogo na democracia);
- (ii) a preocupação ao mesmo tempo com temas constantes da agenda internacional

²³ Do original em inglês: Foreign policy can and should be seen as a public policy because, like all public policies, it is also a function of institutional contingencies, rules, and preferences of domestic actors.

(integridade territorial do Estado, soberania e proteção dos interesses nacionais) que lhe assegurariam o caráter de “política de Estado”, mas também com orientações estratégicas, opções políticas e modelos de desenvolvimento que podem variar ao longo da história e de acordo com a conjuntura (sua faceta de política governamental). (MILANI et al., 2014, p. 5)

O resultado da política externa ser uma política pública é que “o saldo da operação é uma política externa não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si.” (LOPES, 2011, p. 83) Com a politização da política externa, decorrente da democratização e da liberalização econômica, surge também um componente distributivo – o qual gera na sociedade brasileira opiniões muitas vezes conflitantes sobre como a ação internacional do Brasil deveria ser direcionada. Como afirma Maria Regina Soares de Lima:

A politização da política externa e, portanto, a influência da política doméstica na sua formação, depende da existência de impactos distributivos internos que ocorrem quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais. Quando, ao contrário, os custos e benefícios não se concentram em setores específicos, ou os resultados da ação externa são neutros do ponto de vista do conflito distributivo interno, a política externa produz bens coletivos, aproximando-se do seu papel clássico, de defesa do interesse nacional ou do bem-estar da coletividade. (LIMA, 2000, p. 289)

Assim, na medida em que a política externa tem impactos diferentes nos diversos setores da sociedade, a discussão interna sobre a ação internacional do Brasil ganha corpo. A política de integração regional, por exemplo, tem efeitos distributivos internos (LIMA, 2000).

Mas além do componente doméstico, o entendimento completo da política externa só é possível se os condicionantes externos também forem levados em conta. É o que destaca Júlio César Rodriguez (2012): os trabalhos sobre as relações internacionais do Brasil utilizam-se das variáveis explicativas de 1ª e 2ª imagem (nível dos Indivíduos e nível do Estado), as variáveis da 3ª imagem (nível do Sistema Internacional) são muitas vezes negligenciadas. Assim, o autor define a estrutura do sistema internacional e suas mudanças recentes como o principal condicionante da política externa do Brasil. Segundo Rodriguez (2012, p. 71), “pretende-se demonstrar, enfim, que as opções estratégicas de um Estado relacionam-se diretamente com a estrutura internacional e com o poder que concentra no sistema internacional.”. Para o autor, os objetivos da política externa brasileira estão condicionados pelas suas capacidades materiais contextualizadas no sistema internacional em transição. A análise da política externa sem a

compreensão dos constrangimentos e condicionantes do sistema internacional fica, portanto, incompleta.

Octavio Amorim Neto (2011) avalia os pesos relativos da posição do Brasil na hierarquia internacional e da política nacional na determinação da política externa, propondo um modelo multicausal. Segundo o autor:

Os fatores sistêmicos [propriedade relacionais para neorrealistas e interdependência para liberais] se somam aos atributos de líderes, regimes, governos e legislaturas – que podem ser denominados o primeiro escalão das forças domésticas –, e também com as burocracias diplomática e militar – o segundo escalão das forças domésticas. Esses escalões, os determinantes mais próximos ou conjunturais, se somam às variáveis estruturais para determinar a política externa. (AMORIM NETO, 2011, p. 43)

Desse modo, estímulos sistêmicos, burocráticos e ideológicos se mesclam para ditar os rumos da diplomacia brasileira. Assim, uma política externa mais autônoma e proeminente no cenário internacional depende das capacidades que o país detém e dos constrangimentos sistêmicos sob os quais ele existe, mas também da interação entre os atores domésticos para a determinação dos objetivos a serem perseguidos pelo país no exterior. Passaremos, agora, para a análise da política externa brasileira no início do século XXI, a fim de determinar se o Brasil possui a intenção de ser uma Potência Regional.

Por estar em uma região relativamente pacífica com baixa incidência de conflitos internacionais²⁴ e com limites territoriais bem consolidados, o poder do Brasil reflete-se mais em aspectos de *soft power* do que em capacidades militares. Pela localização geográfica (sob influência dos Estados Unidos) e pelo fato de suas disputas territoriais terem sido resolvidas, a partir do século XX, de maneira diplomática, as principais preocupações de política externa do Brasil são de ordem econômica. Assim, a política externa brasileira sempre foi pautada pelo desenvolvimento econômico, sendo que a agenda sempre foi influenciada pelo modelo econômico prevalente, e a evolução dessa política está ligada com conjunturas críticas no desenvolvimento desses modelos (LIMA; HIRST, 2006). Mais além, a política externa tem sido um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento. Há, portanto, um legado desenvolvimentista presente na memória institucional do Ministério das Relações Exteriores (LIMA, 2005a).

Uma pesquisa realizada entre membros da comunidade de política externa brasileira, em 2002, mostrou um consenso entre a elite sobre a aspiração do Brasil de exercer um papel

²⁴ Ainda que, no período recente da história da América do Sul, não tenham ocorrido episódios de guerra interestatal, não se exclui a presença de disputas interestatais militarizadas (MARES, 2016).

influyente nas relações internacionais, mas também apontou para uma divisão clara entre os meios para se atingir esse objetivo, sendo identificados dois modelos alternativos (SOUZA, 2002). O primeiro enfatizaria a busca por credibilidade internacional, através de políticas econômicas domésticas alinhadas com o pensamento macroeconômico mundial dominante. O segundo buscaria maior autonomia, através de uma maior projeção internacional do país e da manutenção de uma política externa flexível. O primeiro teria sido seguido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e o segundo pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LIMA, 2005a; LIMA; HIRST, 2006).

Essa divisão é observada nos programas de política externa dos dois principais partidos políticos do país: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de centro-direita, costuma defender acordos de livre comércio com países desenvolvidos, priorizando relações com os países centrais; e o Partido dos Trabalhadores (PT), de centro-esquerda, defende o fortalecimento do MERCOSUL e da UNASUL, e o aprofundamento da integração física e política da América do Sul, priorizando relações sul-sul (NERY, 2014; ONUKI; OLIVEIRA, 2010). Sobre a visão desses partidos sobre a integração regional, Janina Onuki e Amâncio Oliveira (2006) afirmam que governos de esquerda são mais propensos a apoiar o regionalismo sul-americano, no entanto, esses mesmos governos são menos propensos a ceder sua soberania a organizações supranacionais. Os governos de centro-direita preferem integrações comerciais e parcerias com países centrais, enquanto os de centro-esquerda defendem uma integração mais ampla, de cunho desenvolvimentista e com uma visão político-estratégica, além de parcerias com países em desenvolvimento.

Portanto, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, em 2002, a política externa brasileira passou por algumas mudanças. Essas, no entanto, não podem ser explicadas apenas por determinantes internos: existiam alterações no sistema internacional que são foram “aproveitadas” pelo Brasil. Segundo Rodriguez (2012, p. 85), “O país responde às condicionantes do sistema internacional por meio de uma busca por maior inserção mundial, pela tentativa de incremento de suas capacidades materiais, pelo projeto de gerir a região e pelas novas coalizões que efetua no sistema internacional.” No entanto, ainda que o cenário internacional do início do século XXI beneficiasse a emergência de novos polos de poder, as capacidades materiais do Brasil e as condições sociais domésticas ainda constituíam obstáculos para o país atuar de forma mais proeminente no mundo. Ainda assim, o contexto internacional e regional do início do século XXI contribuíram para a maior projeção internacional do Brasil.

Assim, pode-se sustentar que a política externa brasileira, no começo do século XXI, possuía certas aspirações, como (i) uma maior influência no desenho de uma arquitetura global

multilateral reformada; (ii) uma maior responsabilidade em cenários de reconstrução pós-conflito, crises humanitárias e desastres naturais de acordo com normas e instituições multilaterais legítimas; (iii) uma cooperação Sul-Sul ampliada; e (iv) um papel regional ousado em questões de paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável (LIMA; HIRST, 2006). Tais aspirações se refletiram em iniciativas como as coalizões entre países emergentes com o objetivo de fortalecer suas posições nos fóruns multilaterais e no cenário internacional num geral, além de intensificar ações de cooperação Sul-Sul. Os maiores exemplos são o IBAS, grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul em 2003, e o BRICS, grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul em 2006. A criação do G20, em 2006, para atuar nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), e a eleição de um representante brasileiro, com apoio de países em desenvolvimento, para a presidência da OMC também são exemplos que se encaixam nas aspirações da política externa brasileira mencionadas acima. Outra ação relacionada foi a atuação brasileira, desde 2004, na Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), além da sua contribuição em outras missões da organização. Mais além, o Brasil, junto com a Turquia, ajudou nas negociações sobre a questão nuclear do Irã em 2010. (HIRST; LIMA, 2015)

Ainda assim, existem desafios para a política externa do Brasil no início do século XXI: (i) a consolidação de políticas de cooperação sul-sul depende do país arcar com os custos dessas políticas e da aceitação de tal prioridade na política externa de longo prazo; (ii) a necessidade de investimento em capacidades militares como requisito para sua posição de maior proeminência no cenário internacional; e (iii) um maior ativismo internacional brasileiro também depende de melhorias nas condições sociais domésticas do país, que visem a redução da desigualdade entre a população brasileira (LIMA; HIRST, 2006). Mais além, “o desafio para a política externa brasileira é assegurar um amplo apoio doméstico para fortalecer a capacidade do país de explorar oportunidades no domínio internacional, independentemente de governos.”²⁵ (HIRST; LIMA, 2015, p. 151, tradução nossa)

Essas aspirações gerais da política externa brasileira no começo do século XXI também se refletiram na atuação do Brasil na América do Sul, que foi marcada por um fortalecimento da liderança brasileira e pelo aprofundamento de processos de integração regional. Até a década de 1980, a política externa brasileira tinha uma baixa identidade regional. Os fatores que explicam isso são o legado colonial, que vinculou os países às metrópoles e não aos seus

²⁵ Do original em inglês: the challenge for Brazilian foreign policy is how to assure a broad domestic support to strengthen the country's capacity to explore opportunities in the international realm independent of the administration in office.

vizinhos; as diferenças culturais e políticas oriundas dos diferentes processos de formação dos Estados; a importância para o Brasil de um relacionamento especial com os EUA; as diferenças materiais entre o Brasil e seus vizinhos; e o forte componente soberania e da cultura política brasileira (LIMA, 2005b). Esse último fator, inclusive, continua a contribuir para a relutância brasileira em aceitar instituições que impliquem delegar autoridade a instâncias supranacionais.

A partir dos anos 1990 e principalmente depois da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil passou a direcionar grande parte do foco de sua ação internacional para a América do Sul, contrastando com o distanciamento praticado anteriormente. Esse ativismo foi explicado pelo quadro econômico interno, caracterizado pela estabilidade e crescimento, e pelo contexto internacional, marcado pela ascensão chinesa e a presença discreta dos Estados Unidos na região. Como afirma Miriam Saraiva:

O cenário internacional globalizado, um sistema internacional mais multipolar com o surgimento de novos jogadores após o 11 de setembro e uma maior fragmentação a partir da crise de 2008 abriram caminho para a ascensão do Brasil. Novos espaços ficaram disponíveis para que ele assumisse uma posição mais proativa.²⁶ (SARAIVA, 2010, p. 159, tradução nossa)

Essa prioridade que a esfera regional assumiu na política externa brasileira é vista na própria Constituição Federal de 1988, cujo artigo 4º estabelece que o Brasil regerá suas relações internacionais pela cooperação e integração com os países da América Latina. Mais além, outros documentos oficiais explicitaram essa opção pelo fortalecimento das relações com os vizinhos. O Livro Branco da Defesa Nacional, por exemplo, enfatizou que o foco da política de defesa do Brasil será a cooperação com o entorno geopolítico imediato, no qual se insere a América do Sul (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017).

A década de 2000 foi marcada, portanto, por uma atuação mais autônoma do Brasil no cenário internacional, com o aprofundamento das relações sul-sul, principalmente durante os governos Lula (2003 - 2010). Na América do Sul ocorreu a intensificação de processos de integração e cooperação regionais, sendo o Brasil um elo integrador na região, que liderou a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo (LIMA; HIRST, 2006; CAVALHO; GONÇALVES, 2016). A política externa desse período foi direcionada seguindo o pensamento de que o desenvolvimento do Brasil só ocorreria com o desenvolvimento de toda a região. Conforme afirma Fletes (2010, p. 100, tradução nossa): “no discurso inaugural de

²⁶ Do original em inglês: The globalized international scenario, a more multipolar international system with the rise of new players after 9/11 and greater fragmentation as of the 2008 crisis paved the way for the rise of Brazil. New spaces became available for it to take a more proactive stance.

sua primeira administração, o presidente Lula da Silva definiu uma América do Sul próspera e estável como o objetivo prioritário de sua política externa.”²⁷

O maior foco da política externa brasileira na América do Sul buscou a construção de um espaço economicamente e politicamente autônomo frente aos Estados Unidos, buscando fortalecer a posição da região – sob liderança do Brasil – no sistema internacional multipolar. Além disso, o movimento brasileiro também foi usado para dar suporte ao desenvolvimento nacional, ao fornecer novos mercados, fortalecer a posição brasileira em negociações econômicas internacionais, e projetar a indústria brasileira na região. Assim, como afirma Saraiva (2010), a política externa do governo Lula priorizou a construção de uma liderança brasileira na América do Sul em diversos aspectos, especialmente através do fortalecimento de instituições multilaterais na região.

Existe um debate na literatura sobre a compatibilidade das políticas externas brasileiras para o globo e para a região. Andrés Malamud (2011) defende que a política brasileira para a América do Sul deveria focar-se em garantir um entorno estável para que o Brasil consiga consolidar seus ganhos no cenário global. O autor defende que o Brasil poderia ser um líder no cenário internacional, mas sem o apoio dos vizinhos sul-americanos. Para Matias Spektor (2010b), a América do Sul importa para a projeção global do Brasil, seja (i) porque ela seria uma fonte de instabilidade que necessita de atenção para que o Brasil seja reconhecido no cenário internacional; (ii) porque ela funcionaria como um escudo, fortalecendo o Brasil no cenário internacional; ou (iii) porque ela acrescentaria poder ao Brasil, fortalecendo, também, sua posição internacionalmente. Tais ideias demonstram que o ativismo regional do Brasil seria uma ferramenta de proteção (contra instabilidades regionais ou a intervenção dos Estados Unidos) ou de agregação de poder e alavancagem.

A análise da política externa brasileira para a América do Sul no início do século XXI, no entanto, demonstra que o Brasil atuou na região a fim de superar assimetrias e consolidar um espaço político de cooperação, sendo sua atuação regional compatível com seus objetivos globais. Ainda que o Brasil tenha demonstrado aspirações por uma posição mais proeminente no cenário internacional, o foco da política externa do país nesse período foi a América do Sul, e sua atuação foi cooperativa, no sentido de liderar os países da região na construção de organismos que fortalecessem os países sul-americanos no sistema internacional. Além disso, o país forneceu bens públicos como estabilidade e investimentos infraestruturais para a região.

²⁷Do original em inglês: In the inaugural speech of his first administration, President Lula da Silva defined a prosperous and stable South America as the priority goal of his foreign policy.

A política externa brasileira para a América do Sul, no entanto, enfrenta algumas dificuldades (HIRST; LIMA, 2015). A primeira, de ordem política, se relaciona com a possibilidade de cenários políticos e institucionais incertos e instáveis. A segunda dificuldade, de ordem econômica, é consequência do fluxo crescente de comércio e investimentos num contexto de assimetrias estruturais entre os países da região. Por fim, a terceira se relaciona com a conexão incerta entre as relações regionais e globais do Brasil. Assim, Hirst e Lima (2015) afirmam que ainda não é possível considerar o Brasil como um líder inquestionável na região. Para isso, seria necessário que (i) as motivações estratégicas se tornassem forças motoras para guiar a política regional do país; e que (ii) os parceiros sul americanos se sentissem satisfeitos em negociações regionais sob a liderança do Brasil. Além disso, a compatibilidade entre as políticas externas brasileiras para a região e para o globo dependerão (i) da capacidade do Brasil mobilizar recursos materiais e simbólicos para atuar em ambos os níveis e (ii) as opções políticas das forças governantes juntamente com a vontade de se comprometer com uma certa identidade e uma agenda que busque transformar a ordem global (HIRST; LIMA, 2015).

No início dos anos 2000, portanto, o Brasil começou a pensar em si mesmo como uma Potência Regional. No entanto, como afirma Lima (2013, p. 190), “A demonstração da vontade de exercer esse papel é bem mais problemática de ser aferida, até porque a política externa é extremamente sensível a qualquer reconhecimento próprio explícito de uma suposta vontade de liderança brasileira.” Assim, mesmo que houvesse um consenso entre os agentes domésticos sobre a pretensão de ser uma Potência Regional, essa seria difícil de ser percebida devido às implicações para a própria política externa do Brasil. Ainda assim, nos governos Lula, um ensaio para essa posição começou a ser feito, com a maior atenção que o Brasil direcionou para a América do Sul e com o fortalecimento das instituições regionais sob liderança desse país.

O cenário positivo para a maior atuação brasileira no cenário regional e mundial começou a se modificar a partir de 2008, com a crise econômica mundial e a mudança de governo nos Estados Unidos. Esse país apresentou uma política externa mais agressiva e, na América do Sul, buscou retomar sua influência. Os efeitos da crise mundial começam a ser sentidos no Brasil a partir de 2011, com a queda no crescimento do PIB brasileiro. Além disso, a queda na taxa de crescimento chinesa aliada à baixa dos preços das *commodities* prejudicou a economia brasileira, bem como as demais economias sul-americanas, altamente dependentes da exportação desses produtos. Mas além desses condicionantes sistêmicos, a política doméstica também contribuiu para uma diminuição da atuação brasileira no mundo, e na América do Sul em especial (CERVO; LESSA, 2014). A diplomacia do governo de Dilma Rousseff foi caracterizada como “contenção na continuidade” (CORNETET, 2014). Isso

porque os objetivos continuaram os mesmos do governo Lula, porém a atitude da diplomacia brasileira a partir de 2011 foi bem menos ativa.

A política externa do Brasil no período correspondente ao primeiro mandato de Dilma (2011 - 2014) sofreu uma retração, decorrente tanto das dificuldades econômicas pelas quais o país passou, como pelas dificuldades políticas, relacionadas a negociações mais difíceis no Congresso e protestos de rua. Eduardo Svartman e André Silva (2016, p. 6) resumem o cenário: “Além dos problemas com a base e a exposição dos escândalos de corrupção, o governo Dilma Rousseff teve de lidar com o declínio da atividade econômica, crescimento da inflação e o esgotamento das políticas anticíclicas adotadas.”

Dilma Rousseff foi eleita para seu segundo mandato em 2014 com 51,6% dos votos, e desde o início os perdedores questionaram a legitimidade de sua vitória. Além disso, a presidente enfrentou grandes dificuldades nas negociações políticas e crescente oposição, que acabaram por culminar no seu *impeachment*, no ano de 2016. Assim, os cenários internos e externos dos governos Lula e Dilma diferem bastante. Enquanto no primeiro havia condições para o Brasil se projetar internacionalmente, no segundo crises domésticas econômicas e políticas, aliadas com um cenário internacional de queda do preço das commodities e dificuldades em países sul-americanos importantes, como Argentina e Venezuela, acabaram não permitindo uma atuação mais ativa do Brasil em política externa (FUCCILLE et al., 2017).

Ainda é cedo para fazer uma avaliação da política externa brasileira durante o governo de Michel Temer. No entanto, as ações internacionais do país no fim de 2016 e no ano de 2017 aparentam seguir o programa de política externa do PSDB, com ações que priorizam as relações com países centrais e os acordos de livre comércio. Evidências disso são a aproximação do Brasil com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o prosseguimento das negociações entre MERCOSUL e União Europeia para um acordo de livre comércio entre os países do bloco. Além disso, o baixo grau de legitimidade do governo Temer também afetou a percepção dos outros países sobre o Brasil. Como afirmou o embaixador Rubens Ricupero, “Ninguém quer sair na foto com o Brasil” (NINGUÉM..., 2017).

Em resumo, a política externa brasileira buscou uma maior autonomia e priorizou as relações sul-sul a partir dos anos 2000. Isso se refletiu na América do Sul, na medida em que o país intensificou seus esforços de integração regional e colocou a região como a prioridade de sua política externa. Tais acontecimentos foram decorrentes de fatores domésticos, como um relativo período de estabilidades domésticas econômicas e políticas e a ascensão ao poder de um partido de centro-esquerda com ideias mais autônomas sobre a inserção internacional do Brasil; fatores regionais, como a onda de governos progressistas que a América do Sul teve no

início do século XXI e a relativa retração dos Estados Unidos; e fatores sistêmicos internacionais, como um bom momento da economia mundial e o crescimento da China, que favoreceram o surgimento de novos polos de poder no sistema internacional.

Como resultado, o Brasil atuou como líder na região, fortalecendo e criando organismos internacionais e provendo bens públicos. Assim, embora haja controvérsias a compatibilidade das atuações e objetivos regionais e globais do Brasil, o país atuou no sentido de diminuir as assimetrias entre os países sul-americanos e criar um espaço político autônomo e cooperativo. No entanto, é difícil estabelecer que existe um consenso entre os atores domésticos sobre a intenção do Brasil atuar como uma Potência Regional. Enquanto no início do século parecia haver um consenso sobre uma posição de destaque do Brasil na ordem internacional, atualmente a existência desse consenso é questionável. Como afirmam Milani et al. (2014, p. 81), “[...] ainda não existe um consenso no seio da sociedade brasileira sobre que rumos tomar e que prioridades devem ser atribuídas à inserção do Brasil na região.”

Enquanto nos governos Lula (2003 – 2010), a política externa brasileira parecia direcionar o país para ser uma Potência Regional, nos governos Dilma (2011 – 2015) e, principalmente, no governo Temer (2016 – 2017), as estratégias de política externa do Brasil não são compatíveis com o que é esperado de uma Potência Regional. Fatores sistêmicos – como a crise econômica mundial, a desaceleração do crescimento chinês e a queda no preço das commodities – afetaram os países sul-americanos, gerando crises econômicas e dificuldades políticas domésticas, as quais culminaram no fim da onda de governos progressistas na região. Esses condicionantes, aliados a dificuldades domésticas no Brasil, afetaram a capacidade do país de atuar como um líder regional. Esse exercício da liderança brasileira na América do Sul será o objeto de estudo da próxima seção.

3.3.2 Exercício da Liderança Regional

Como apontado na seção anterior, a partir do fim da década de 1990 o Brasil passou a priorizar a América do Sul na sua agenda de política externa. Entre as principais iniciativas realizadas nesse sentido, estão a criação e o fortalecimento do MERCOSUL, e a criação da UNASUL. O Brasil liderou ambos os processos, que se caracterizam por serem espaços de cooperação no continente americano que não incluem os Estados Unidos, reduzindo a influência desse ator na região. Ainda assim, tais ações não se configuraram como atitudes hostis ao país norte-americano, tal como foi a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa

América (ALBA)²⁸. “Com efeito, parte do ativismo regional brasileiro se inscreveu nesse movimento de busca por ampliar a capacidade de ação coletiva e obter maior autonomia frente à grande potência, confirmando a sua disposição de assumir a liderança na região.” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016, p. 233-234). Nesse sentido, “Os laços bilaterais foram aprofundados com todos os parceiros latino-americanos, e Brasília tornou-se mais engajada no multilateralismo regional, com atenção especial à construção de uma comunidade sul-americana.”²⁹ (HIRST; LIMA, 2015, p. 143, tradução nossa).

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surgiu a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Como o próprio nome indica, o objetivo dos países era a constituição de um mercado comum no Cone Sul, que facilitasse a integração comercial entre os países do bloco. No contexto de fim da Guerra Fria, a formação de blocos econômicos regionais como o MERCOSUL era uma tentativa de proteger os países das incertezas políticas da época e um meio de garantir aos países menos poderosos, como o Brasil, uma maior participação no sistema internacional que estava se formando (ONUKEI, 2006). Assim, o MERCOSUL era um processo característico do regionalismo aberto, noção na qual a integração levaria os países a um processo de abertura econômica e permitiria a eles, graças a associação, novas possibilidades de inserção internacional e uma maior capacidade de barganha nos fóruns multilaterais (ONUKEI, 2006; SARAIVA, 2010). O MERCOSUL, portanto, fez parte de um esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não era visto como um fim em si mesmo, sendo um instrumento para melhorar a participação brasileira no mercado global (VIGEVANI et al., 2008).

Ainda que a criação do bloco tenha contribuído para a intensificação do comércio entre os países constituintes, o MERCOSUL apresenta alguns problemas, como a dificuldade de chegar a um consenso entre os Estados membros, as assimetrias entre os países do bloco e a tarifa externa comum com diversas exceções. Segundo Janina Onuki (2006), o MERCOSUL não foi incorporado como prioridade nas agendas de política externa dos países do bloco e possui um baixo grau de institucionalização, tendo sido seu avanço dependente de conjunturas domésticas e instabilidades internacionais. Segundo Tullo Vigevani et al. (2008), o Brasil não dá prioridade para fortalecer institucionalmente o MERCOSUL, defendendo a

²⁸ ALBA foi uma plataforma de cooperação regional criada em 2014 por iniciativa dos presidentes Hugo Chávez (Venezuela) e Fidel Castro (Cuba), com forte viés anti-estadunidense.

²⁹ Do original em inglês: Bilateral ties were deepened with all Latin American partners, and Brasilia became more engaged in regional multilateralism, with special attention to the buildup of a South American community.

intergovernabilidade, pois o país não deseja abrir mão da sua soberania e perder o controle do processo de integração.

Ainda assim, durante os governos Lula, o Brasil procurou aprofundar os vieses políticos e estratégicos do MERCOSUL, através de projetos como o Tribunal para Solução de Controvérsias e o Parlasul. Tais iniciativas atenderam a demandas dos outros países do bloco por uma maior institucionalização (ERTHAL; MAGALHÃES, 2007). Além disso, a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) representou um importante instrumento para a redução de assimetrias entre os países do bloco. O fortalecimento do MERCOSUL também é exemplificado pela adesão da Venezuela, em 2013, e pela assinatura do acordo para adesão da Bolívia em 2015. No entanto, a relativa paralisia do MERCOSUL em termos comerciais se deve a incapacidade do Brasil de atuar como *paymaster* da integração regional (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Outra dificuldade se relaciona com a abrangência do bloco. Ainda que a Venezuela tenha aderido ao MERCOSUL e países como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru sejam membros associados, Chile, Colômbia e Peru possuem acordos de livre comércio com os Estados Unidos, e os três países, junto com o México, participam da Aliança para o Pacífico, criada em 2011 (FLEMES, 2012; NERY, 2016; FUCCILLE et al., 2017). Esse bloco enfatiza soluções de mercado, a liberalização comercial e a integração às cadeias produtivas globais, sendo alinhado aos Estados Unidos e compatível com o regionalismo aberto (LIMA, 2013). Tal iniciativa, além de excluir o Brasil e aproximar o México da região, vai contra os ideais que vinham predominando no MERCOSUL e que motivaram a criação da UNASUL sob liderança brasileira.

O processo que culminou com a criação da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) se inicia ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. O Brasil sediou a primeira reunião de cúpula entre os chefes de Estado da América do Sul, em 2000, com o objetivo de discutir a integração regional. A ideia de a região geograficamente delimitada ser América do Sul, em detrimento de América Latina, explica-se pela necessidade de não incluir o México e os países caribenhos na área de influência do Brasil, dando maior espaço de manobra para o país atuar, sem se envolver na área de influência direta dos Estados Unidos (SPEKTOR, 2010b). Nessa reunião, além de marcar o início da América do Sul como uma região distinta, também foi discutida a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). A segunda reunião de presidentes da América do Sul realizou-se no Equador, em 2002. Já a terceira reunião ocorreu no Peru, em 2004, e culminou com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), cujo objetivo era promover a coordenação

política e a integração econômica, social e cultural dos países sul-americanos (ERTHAL; MAGALHÃES, 2007; BANDEIRA, 2008). A CASA teve três cúpulas: 2005 em Brasília, 2006 em Cochabamba e 2007 na Ilha Margarita. Nessa última, que também ficou conhecida como a I Cúpula Energética Sul-Americana, decidiu-se trocar o nome da organização para União das Nações Sul Americanas (UNASUL). Assim, em 2008, em Brasília, ocorreu a reunião entre os líderes sul-americanos que resultou no Tratado Constitutivo da UNASUL.

A criação da UNASUL ocorreu em um contexto de alinhamentos políticos na América do Sul, com a eleição de governos de centro-esquerda em países que implementaram, no início do século XXI, políticas externas mais autônomas e com uma visão político-estratégica da integração regional. Segundo Tiago Nery (2016, p. 59), “A UNASUL representa o coroamento de um processo de afirmação de uma identidade sul-americana possível contra a histórica pulverização da região.” Ao contrário do MERCOSUL e da Aliança para o Pacífico, a UNASUL não é um regime comercial, indo além desse campo e abarcando os setores energético, militar, social, logístico e de infraestrutura. Assim, a UNASUL surge como meio de integração política na região, visando o desenvolvimento, e uma forma de projetar a América do Sul como um polo de poder no sistema internacional (NERY, 2016).

A UNASUL foi criada, portanto, para propiciar cooperações regionais em temas como segurança, energia, infraestrutura, economia e segurança. Seus objetivos são o desenvolvimento econômico, a redução de assimetrias e a erradicação da pobreza (LIMA, 2013). O Brasil liderou a criação da UNASUL e de organismos subsidiários como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Luiz Alberto Bandeira (2008, p. 28), sobre a UNASUL, afirma que “O Brasil não abdicara do projeto de tornar-se potência mundial, porém, compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul.”. Mais além, Alexandre Fuccille et al. (2017, p. 50) complementa que “a institucionalidade da UNASUL não se sobrepõe aos Estados, mas se propõe a contribuir para o fortalecimento estatal.”, o que reforça a tese de Kelly (2007) de que organizações regionais compostas por Estados fracos teriam o objetivo de fortalecer suas soberanias.

No entanto, o futuro da UNASUL é incerto, visto que seus principais promovedores, os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Hugo Chávez, já não são mais os presidentes de Brasil e Venezuela, e o ciclo de governos progressistas na região está chegando ao fim. Além disso, a queda no preço das commodities e as crises econômicas e políticas domésticas nos países sul-americanos afetam a disposição dos países para a integração regional (NERY, 2016). Ademais, a ausência de um corpo burocrático para implementar as decisões políticas tem prejudicado a

capacidade operacional da UNASUL, ao mesmo tempo em que a mantém dependente das vontades políticas domésticas. Essa ausência, aliada a lógica intergovernamental, resulta numa situação de constante vulnerabilidade das instituições regionais frente a mudanças de governo e instabilidades domésticas, evidenciando a fragilidade institucional da UNASUL. Isso é refletido na situação atual da instituição: a fase de implementação dos projetos dentro da UNASUL ocorre no governo Dilma, o qual é marcado por um retraimento diplomático devido a dificuldades internas e externas, prejudicando, portanto, as iniciativas regionais vinculadas à organização regional (FUCCILLE et al., 2017).

Ainda assim, no começo do século XXI, a liderança do Brasil pode ser observada nos processos de criação da UNASUL, principalmente em relação a dois de seus organismos subsidiários: o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O primeiro deles, COSIPLAN, incorporou a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) em 2009. Essa iniciativa tinha o objetivo de criar condições para incentivar o comércio, provendo infraestrutura de transporte, telecomunicações e energia para integrar a América do Sul (BURGES, 2005). A incorporação da IIRSA ao COSIPLAN se relaciona com a substituição da lógica dos eixos de exportação pela lógica dos eixos de desenvolvimento, colocando a integração infraestrutural da América do Sul com foco no fortalecimento regional, e encaixando-se no regionalismo pós-liberal³⁰. Essa incorporação foi uma forma de aumentar a influência estatal e a coordenação política na condução dos assuntos infraestruturais na região.

As mudanças de governos na região impactaram na abordagem do COSIPLAN. No governo FHC, a prioridade da IIRSA era a liberalização econômica e a parceria prioritária com o capital privado, e meio para alcançar o Pacífico e o mercado chinês. Com a ascensão de governos progressistas, o COSIPLAN adquiriu contornos mais político-estratégicos, e os debates sobre infraestrutura foram conectados às demandas sociais e à superação das assimetrias entre os membros da UNASUL. (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017, p. 60)

A IIRSA e o COSIPLAN foram combinados, portanto, para atuar conjuntamente no planejamento da conectividade regional e da articulação de infraestruturas. O COSIPLAN seria

³⁰ Sanahuja (2010) afirmou que a América do Sul estava em um momento de transição para o “regionalismo pós-liberal”, que seria caracterizado por (i) a primazia da agenda política; (ii) o retorno a uma agenda de desenvolvimento; (iii) um maior papel dos atores estatais; (iv) uma maior ênfase da integração na criação de instituições e políticas comuns e em uma cooperação mais intensa em âmbitos além dos comerciais; (v) uma maior preocupação pelas dimensões sociais e pelas assimetrias nos níveis de desenvolvimento, vinculando integração regional com a redução da pobreza e da desigualdade; (vi) maior preocupação com os pontos de estrangulamento e as carências de infraestrutura na região; (vii) mais ênfase na segurança energética; e (viii) a busca pela promoção de uma maior participação e legitimação social dos processos de integração. A UNASUL seria a principal expressão desse regionalismo.

o local de discussão política sobre a implementação das estratégias de integração infraestrutural na América do Sul. A criação de eixos logísticos de integração na América do Sul foi uma estratégia para impulsionar o desenvolvimento regional e dar suporte às políticas de defesa na região. A falta de integração física infraestrutural na América do Sul acarreta dificuldades econômicas, políticas e sociais para a região, e a existência de cadeias produtivas complementares na região depende da integração de infraestruturas (MILANI et al., 2014)

O aumento da integração física da América do Sul, financiada por investimentos estatais em grandes obras de infraestrutura, correspondia aos objetivos brasileiros de política externa para a região. O país ajudava no desenvolvimento dos vizinhos, superando desconfianças e ampliando sua influência (COUTO, 2013). No entanto, o fim do ciclo das commodities, as mudanças de governos na região e o enfraquecimento das empresas brasileiras de construção civil envolvidas nas investigações da Lava-Jato geram incertezas para o futuro infraestrutural da região (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017).

O outro organismo subsidiário da UNASUL que merece atenção é o Conselho de Defesa Sul-Americano, que foi criado como um mecanismo através do qual os países da região poderiam ampliar a cooperação em defesa e segurança, impulsionar suas indústrias de defesa e discutir uma agenda de segurança para a região de forma autônoma (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). O CDS não é uma aliança militar, configurando-se como um organismo de consulta, cooperação e coordenação regional de defesa. Os objetivos gerais do CDS são: (i) consolidar uma zona de paz sul-americana; (ii) construir uma identidade comum sul-americana em defesa; e (iii) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em defesa. Os quatro grandes eixos de atuação do Conselho são: (i) políticas de defesa; (ii) cooperação militar, operações de paz e assistência humanitária; (iii) indústria e tecnologia de defesa; (iv) formação e capacitação (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017). Além de permitir a construção de uma visão sul-americana sobre segurança, com o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola de Defesa Sul-Americana (ESUDE), o CDS possibilitaria a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa (MILANI et al., 2014; FUCCILLE et al., 2017). Mais além, seria um instrumento de estabilização regional e consolidação de uma identidade sul-americana comum (LIMA, 2013).

Rezende (2013, p. 93) afirma que “a cooperação em defesa emerge, na unipolaridade, como uma forma de aumentar a capacidade estatal sem ser sinônimo de balanceamento ou acirramento das disputas regionais”. Ou seja, os Estados cooperam para maximizar sua segurança sem contrariar os interesses da potência unipolar, contribuindo para a estabilidade regional (através do aumento da confiança) e para o aumento das capacidades estatais

individuais. Tal proposição se aplica ao caso sul-americano na medida em que os Estados buscam cooperar, aumentando suas seguranças, sem contrariar os interesses dos Estados Unidos.

Flemes (2010) aponta que a construção do CDS, que é uma iniciativa brasileira, consolidaria o *status* de potência regional do Brasil e serviria de suporte para as ambições do país de se tornar um membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. Além disso o CDS exclui os Estados Unidos e o México dos assuntos securitários sul-americanos, deixando a região sob influência exclusiva do Brasil. Mais além, a iniciativa do CDS se alinha a tendência regionalista do século XXI:

Assim, a partir da nova onda regionalista do século XXI, os Estados sul-americanos avançaram para uma maior cooperação e intercâmbios no eixo de defesa e convergiram na constituição de arranjos de defesa e de segurança abrangendo organizações regionais, através da criação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano vinculado à UNASUL. (LIMA; MILANI; DUARTE, 2017, p. 58)

Além da liderança na criação e fortalecimento de organizações regionais, o Brasil também liderou iniciativas para a superação de assimetrias regionais e o fomento da cooperação entre os países sul-americanos. Além da criação do já mencionado FOCEM, o Brasil atuou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de projetos de infraestrutura na região (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). O financiamento da integração física da América do Sul foi colocado como missão do BNDES pelo governo brasileiro em 2003, graças à estabilidade macroeconômica que o país atingiu nos anos 2000. O BNDES financiou atores privados que participaram de empreendimentos nos países sul-americanos, assim grande parte desses financiamentos foi destinada às grandes empresas de construção civil³¹ (COUTO, 2013). Uma consequência importante da atuação do BNDES no financiamento de infraestruturas na América do Sul foi que o Brasil foi capaz de fornecer bens públicos para a região.

O financiamento pelo BNDES para projetos na América do Sul tinha como condicionante que o dinheiro fosse gasto em produtos e serviços brasileiros, beneficiando as empresas nacionais (BURGES, 2008). O banco, portanto, foi um instrumento de política externa, financiando as exportações e a internacionalização das empresas brasileiras (SANTOS, 2012). A internacionalização das empresas brasileiras é positiva para a economia e para a política nacionais, na medida em que esse processo contribui para a inserção internacional do

³¹ Como as construtoras Andrade Gutierrez, Camargo Córrea, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão.

Brasil e para o aumento do protagonismo brasileiro na região (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). Mais além:

A internacionalização do capital privado nacional pode significar o seu fortalecimento, gerar prestígio ao Brasil, produzir empregos e propiciar acordos comerciais. Esse fenômeno pode abrir caminho para acordos de facilitação de comércio, cria mercado consumidor para produtos brasileiros, assim como permite acordos de cooperação técnica. Ao atuarem em outros países, as empresas também buscam absorver novas tecnologias, adaptar a novas realidades e, com isso, existe um ganho de expertise por meio da troca de conhecimentos técnicos com outros países, culturas e tecnologias. (MILANI et al., 2014, p. 70)

Dois processos vinham ganhando relevância nas relações do Brasil com a América do Sul: as iniciativas de integração financeira e monetária e a expansão de grande número de empresas para os países da região, os quais resultaram do desenvolvimento da economia brasileira nos anos 2000. Carlos Eduardo Carvalho e Ricardo Sennes (2009) afirmam, no entanto, que esses dois processos não foram incorporados na política externa do Brasil, havendo a necessidade de políticas públicas que apoiem e potencializem as instituições privadas, na oferta de soluções financeiras compatíveis com a necessidade de competitividade internacional. Os autores adicionam:

A expansão internacional de empresas de países em desenvolvimento enfrenta a desvantagem de uma posição competitiva mais fraca que seus rivais de países desenvolvidos. Com isso, a atuação conjunta Estado-Empresa, via políticas públicas de apoio e política externa proativa, tendem a se tornar fatores ainda mais fundamentais na medida em que tendem a amenizar tais desvantagens. (CARVALHO; SENNES, 2009, p. 29)

Assim, pode-se concluir que, no início do século XXI, principalmente durante os governos Lula (2003 – 2010), o Brasil exerceu a liderança na região, construindo organizações regionais e fornecendo bens públicos, como estabilidade e infraestrutura, que impulsionam o desenvolvimento regional. Como resume Marcelo Santos (2012, p. 208), “O Brasil investe em bens públicos regionais no sentido de construção de uma governança regional (UNASUL e Conselho de Defesa Sul-americano, por exemplo), de processos de cooperação técnica e financeira e de integração energética e de infraestrutura.”

No entanto, tal papel de liderança diminuiu nos governos Rousseff (2011 – 2015), devido a uma menor pró-atividade da política externa brasileira (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). No governo de Dilma Rousseff (2011 – 2015) a política externa brasileira se retraiu, tanto por fatores externos como a diminuição no preço das commodities que afetaram

fortemente a economia brasileira, como por fatores internos como a crise política que se instalou no país com o processo de *impeachment* iniciado em 2015.

Além dessa liderança exercida pelo Brasil nos governos Lula, através do fortalecimento de organizações regionais e da provisão de bens públicos, há também uma tentativa de exercer a liderança na região através das ideias. Burges (2008) utiliza o conceito de Hegemonia Consensual para explicar como o Brasil, um ator predominante, mas não dominante na América do Sul, procura liderar o seu sistema regional. O país, por não possuir capacidades militares e econômicas suficientes, busca construir uma visão do sistema regional usando sua capacidade de geração de ideias. Através da hegemonia consensual, com a disseminação de ideias e a construção de consensos, o Brasil pode estruturar as relações e organizações regionais de acordo com seus interesses. As ideias por trás da hegemonia consensual do Brasil eram de consolidar a América do Sul como uma região integrada, com iniciativas em áreas como economia e comércio, mas também em infraestrutura e defesa. Mais além, a consolidação da América do Sul permitiria aos seus países negociar com os Estados desenvolvidos de forma mais equilibrada. Esse movimento, de construção da América do Sul, seria feito através do multilateralismo, criando-se uma ordem regional consensual. As ideias centrais da hegemonia consensual do Brasil seriam, portanto, a proteção da democracia, o desenvolvimento econômico e repostas regionais conjuntas aos desafios da globalização. No entanto, Burges (2008) afirma que o Brasil teve um sucesso parcial na construção de uma hegemonia consensual estável na América do Sul. Isso demonstra a limitação da utilização das ideias como meio de conduzir a política externa, mas também que a mera tentativa de se construir uma hegemonia consensual oferece ganhos ao Estado líder. Entre esses ganhos estariam o aumento do fluxo de comércio entre os países sul-americanos e a menor ingerência dos Estados Unidos na região.

Por fim, como apontam Letícia Pinheiro e Gabrieli Gaio (2013), é importante diferenciar o que a liderança regional significa e implica nos níveis regional e global. Deve-se fazer uma distinção entre liderança regional interna e liderança regional externa. A primeira se relaciona com a capacidade de estabelecer regras e padrões de comportamento na esfera regional. A segunda seria a capacidade de liderar parceiros regional em assuntos globais. Pinheiro e Gaio (2013) concordam com Malamud (2011) na questão de a liderança regional não ser pré-condição para a emergência global, mas, ao contrário do autor, afirmam que o Brasil exerceu sim um papel de liderança na América do Sul. As autoras afirmam que, ainda que o Brasil não seja um representante da sua região para exercer um papel relevante no cenário internacional,

o país é um “líder regional de desenvolvimento”³², o que o ajuda no seu protagonismo global. A liderança que o Brasil exerceu na região se relaciona com linhas de crédito para infraestrutura e cooperação técnica em áreas de desenvolvimento social, educação, energia, saúde e agricultura, sendo as duas últimas as mais proeminentes. O não apoio sul-americano ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança demonstra que a liderança regional do Brasil é interna, não externa. Para a atuação em nível global, o Brasil opta por relações sul-sul com países do IBSA, por exemplo. “No IBSA, o Brasil pode reafirmar e, de fato, pode utilizar sua condição de potência regional para atuar em questões globais de forma mais forte, beneficiando-se dessa situação, sem ter que procurar antecipadamente uma certificação de seus parceiros regionais de ser um líder regional.”³³ (PINHEIRO; GAIO, 2016, p. 31, tradução nossa)

Em resumo, o Brasil exerceu a liderança na América do Sul, sendo esse papel acentuado durante o governo Lula (2003 – 2010). O Brasil atuou no fortalecimento do MERCOSUL, criando meios para reduzir as assimetrias existentes dentro do bloco, a exemplo do FOCEM. Mais além, o Brasil foi líder na criação da primeira organização regional exclusivamente sul-americana, a UNASUL. O país patrocinou a criação do Conselho de Defesa Sul Americano, com os objetivos de ampliar a cooperação em defesa e segurança na região, impulsionar as indústrias de defesa e criar uma perspectiva e uma agenda de segurança autônomas. Além disso, o Brasil, através do BNDES e de suas empresas, financiou obras de infraestrutura na América do Sul, seguindo os objetivos do COSIPLAN relacionados a criação de eixos de desenvolvimento. Sendo o exercício da liderança regional reflexo da política externa, o Brasil, durante os governos Dilma (2011 – 2015) e Temer (2016 – 2017), não exerceu o papel de líder na América do Sul.

Ainda assim, pode-se considerar que o país teve uma liderança estrutural (YOUNG, 1991) e distributiva (FLEMES, 2012) na medida em que proveu bens públicos como estabilidade e infraestrutura. Além disso, o Brasil exerceu uma liderança empreendedora (YOUNG, 1991) e consensual (FLEMES, 2012) na medida em que criou e utilizou instituições regionais para cooperar e construir ideais comuns. Não há evidências significativas de que o

³² Um líder regional de desenvolvimento é definido como: “um rótulo que capta e sintetiza a disposição, a capacidade e a aceitação por parte de seus colegas regionais do Brasil para realizar um efeito catalítico para o desenvolvimento regional, tanto econômico como social.” (PINHEIRO; GAIO, 2013, p. 5, tradução nossa). Original em inglês: a label that captures and summarizes Brazil’s willingness, capacity and acceptance by its regional fellows to perform a catalytic effect for the regional development, both economically and socially.

³³ Do original em inglês: At IBSA Brazil can reaffirm and indeed can make its condition of regional power to act in global matters even stronger, benefiting itself from this situation, without having to search in advance for a certificate from its regional partners of being a regional leader.

Brasil teve uma liderança intelectual (YOUNG, 1991) ou normativa (FLEMES, 2012), na medida em que o país não foi bem-sucedido no estabelecimento da sua Hegemonia Consensual (BURGES, 2008); bem como uma liderança multilateral (FLEMES, 2012), na medida em que as instituições regionais sul-americanas têm um baixo grau de institucionalização, prezando pela conservação da soberania dos Estados. Num quadro geral, avalia-se que o Brasil exerce uma liderança regional, ainda que a intensidade dessa liderança varia de acordo com as estratégias de política externa dos governos. Mais além, considera-se que o Brasil é um líder interno na região, sendo a capacidade de liderar a região em assuntos globais menos evidente.

3.3.3 Influência nos Assuntos Regionais

Ao mesmo tempo que o Brasil exerceu uma liderança significativa na América do Sul – a partir da década de 1990, mas principalmente na década de 2000 – o país também influenciou os assuntos regionais nesse período, assegurando a estabilidade na região. O Brasil atuou como mediador em diversas crises na América do Sul. O país mediou o conflito entre Equador e Peru em 1995, em torno da fronteira do rio Cenepa, firmando um acordo entre os dois países em Brasília. O Brasil também atuou para evitar um golpe militar no Paraguai em 1996, em conjunto com os países do MERCOSUL, os Estados Unidos e a Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil, junto com a OEA, também condenou a tentativa de golpe ocorrida na Venezuela em 2002. Naquele ano, o Brasil criou o Grupo de Amigos da Venezuela (com participação dos Estados Unidos, da Espanha e do Secretário Geral da OEA) para intermediar uma solução pacífica para o conflito entre o governo e a oposição, que durava desde a tentativa de golpe no início de 2002 (BANDEIRA, 2008). Ademais, o Brasil mediou o conflito entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, relacionado ao combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Em outras crises, no entanto, o país não foi aceito como intermediário, como por exemplo no conflito acerca da saída boliviana para o mar entre Chile e Bolívia, ou se omitiu, como por exemplo nas negociações entre Argentina e Uruguai sobre a implantação de empresas de celulose no rio Uruguai (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Com a criação da UNASUL, o Brasil optou por mediar as crises regionais através dessa organização. Assim, a UNASUL atuou na crise na Bolívia em 2008, quando departamentos mais ricos, na região da Meia-Lua, se insurgiram contra as medidas do presidente Evo Morales que propunha a repartição dos impostos sobre petróleo e gás. Em 2010, a organização reagiu a uma tentativa de golpe no Equador, o que resultou na elaboração de uma cláusula democrática para a organização. Em 2012 essa cláusula foi aplicada pela primeira vez, decorrente da

deposição do presidente Fernando Lugo, suspendendo o Paraguai do bloco (LIMA, 2013; NERY, 2016).

Para além da América do Sul, o Brasil comandou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). A Missão teve grande importância para a cooperação militar na América do Sul, pois era composta por um número significativo de tropas sul-americanas. A MINUSTAH demonstra a capacidade da região, e do Brasil em especial, de lidar com as crises regionais de forma relativamente autônoma (FLEMES, 2010).

A maior atenção dada pelo governo brasileiro às crises regionais se justifica pela responsabilidade que o país assumiu pela segurança e pela estabilidade regionais. O Brasil continua orientando-se pelo princípio da não-intervenção, mas também segue uma atitude de “não-indiferença” (SPEKTOR, 2010b). Além disso, “a participação brasileira se deu por via das instituições regionais, privilegiando a condução multilateral da crise em questão” (LIMA, 2013, p. 194). Assim, o Brasil vinha atuando na mediação de crises regionais, mas sempre optando pela abordagem multilateral e respeitando a autonomia dos países sul-americanos. Esse perfil de atuação ativa na região é diminuído com a retração de política externa que ocorre a partir do governo Dilma.

Além da mediação de crises regionais, a influência do Brasil nos assuntos da América do Sul também pode ser exemplificada com o caso da criação do Banco do Sul, o qual demonstra o poder de veto do país na região. Como afirma Lima (2013, p. 197): “De fato, o Brasil tem sido um ator de veto nas questões financeiras, tomando-se como evidência as resistências do BNDES à criação de um Banco do Sul e sua exigência quanto ao cumprimento das normas técnicas em todas as questões de financiamento.” A proposta inicial de Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Evo Morales e Rafael Correa era criar um banco que combinasse as funções de desenvolvimento, gestor das reservas externas e banco central regional. O Brasil, ao entrar na negociação, exigiu que o banco fosse de desenvolvimento, a estilo do BNDES. Mais além, o Banco do Sul surgiria com capital reduzido e o Brasil não se comprometeu com um cronograma de aporte (CARVALHO; SENNES, 2009). Para o Brasil, o BNDES era a prioridade, não sendo de interesse do país um banco regional. A proposta do Banco do Sul era um freio ao virtual monopólio do BNDES no financiamento na região (COSTA, 2009). O Convênio Constitutivo do Banco do Sul foi assinado em setembro de 2009, mas as negociações se prolongam até hoje (FUCCILLE et al., 2017).

Em resumo, o Brasil influenciava os assuntos regionais de duas maneiras: como mediador de crises, optando sempre por fazer isso de maneira multilateral e respeitando a soberania dos vizinhos sul-americanos; e como ator capaz de exercer o poder de veto, o que

pôde ser visto na criação do Banco do Sul, que não teve grandes avanços por não ser do interesse brasileiro.

3.3.4 Reconhecimento do Status de Potência Regional

O último indicador relacional para determinar se um país pode ser classificado como uma Potência Regional é a existência de reconhecimento de tal status. Com relação aos Estados Unidos, a atuação brasileira na arena regional e internacional sempre levou em conta os custos e benefícios de convergir ou divergir desse ator. A relação Brasil-EUA sempre buscou uma coexistência prudente, com possíveis colaborações e um mínimo de colisões. Assim, ao mesmo tempo que o Brasil tenta construir a América do Sul como sua região de influência sem contrariar os interesses estadunidenses, a grande potência norte-americana observa atentamente as ações brasileiras para identificar possíveis ameaças ao seu predomínio no continente (LIMA; HIRST, 2006).

Um envolvimento mais autônomo do Brasil no cenário internacional e suas tendências reformistas em alguns aspectos criaram algumas tensões com os EUA, como o caso do acordo nuclear tripartite entre Irã, Turquia e Brasil e as denúncias de espionagem norte-americana contra a presidente Dilma Rousseff (SARAIVA, 2010). No entanto, “Brasília é consciente da necessidade imperiosa de não alienar Washington em temas regionais, mantendo os Estados Unidos engajados – inclusive como forma de prevenir reações americanas inesperadas.” (SPEKTOR, 2010a, p. 41). Os Estados Unidos reconheceram a melhora da posição brasileira no cenário internacional, como pode ser observado na elevação do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos à categoria de diálogo estratégico em 2005 (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Com relação à Argentina, a relação com entre o Brasil e esse país varia entre a cooperação e a competição. O país, que pode ser considerado uma potência secundária dentro da América do Sul, adotou muitas vezes estratégias de *soft balancing* em relação ao Brasil. Um exemplo é o não apoio argentino ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em 2004, num cenário de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, surgiu o chamado G4, formado pelos países que desejavam assentos permanentes no órgão (Alemanha, Brasil, Índia e Japão). No entanto, um grupo maior foi formado para se opor a criação desses novos assentos permanentes, congregando os rivais regionais do G4. A Argentina e o México estiveram entre os líderes desse grupo (MALAMUD, 2011; CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

Outros exemplos da falta de reconhecimento sul-americano da posição do Brasil como seu representante nos fóruns mundiais são o episódio em que o Brasil se candidatou para a presidência da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2005, e, no entanto, houve também um candidato do Uruguai, que foi apoiado pela Argentina. No mesmo ano, o Brasil perdeu a eleição para a presidência do Banco Interamericano de Desenvolvimento para o candidato colombiano (MALAMUD, 2011). Ainda que o *status* de líder regional do Brasil em assuntos extra regionais não seja completamente reconhecido, a performance global do país é bem avaliada em iniciativas de cooperação Sul-Sul como o BRICS, o IBAS e o G20.

Segundo Leslie Wehner (2015), os três poderes secundários na América do Sul, Argentina, Chile e Venezuela, tendem a atuar de forma a fazer um balanceamento *soft* à posição brasileira na região. Ao mesmo tempo que esses países reconhecem a posição brasileira de Potência Regional, eles atuam para prevenir um aumento das assimetrias entre o Brasil e os outros países da região. Os três países admitem o papel do Brasil como mediador de crises na região, mas reconhecem que esse papel é exercido através de instituições regionais. Os países também criaram instituições que excluem o Brasil: Venezuela com a ALBA e Chile com a Aliança para o Pacífico. Chile e Venezuela apoiam o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto a Argentina é contra. Fletes (2012), por sua vez, define Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela como as quatro potências secundárias da América do Sul. O autor aponta que não existem fatores estruturais ou históricos para uma contestação da liderança brasileira, sendo as razões para isso de ordem comportamental ou doméstica.

Spektor (2010b, p. 195, tradução nossa) avalia que “se os seguidores são importantes para a construção do poder regional, então as credenciais de poder regional do Brasil estão certamente sujeitas a questionamentos.”³⁴ Lima (2013, p. 199) vai no mesmo sentido, afirmando que “O reconhecimento da liderança brasileira pelos vizinhos é ambíguo, até porque o temor de uma alegada pretensão hegemônica se mistura com a cobrança de promessas não cumpridas.” Ademais:

Ainda que não se disponha de estudos indicando o grau de aceitação de uma suposta “liderança” brasileira na região, os poucos indicadores que existem sugerem uma visão mais crítica do que consensual entre analistas e lideranças políticas dos países vizinhos ou pelo menos uma posição bastante ambígua com relação à questão. (LIMA, 2013, p. 195)

³⁴ Do original em inglês: If followership matters for the construction of regional power, then Brazil’s regional power credentials are very much subject to questioning.

Assim, em resumo, o reconhecimento do Brasil como uma Potência Regional não é consensual, sendo sua posição contestada pelos países da região. O principal exemplo disso foi a recusa argentina em apoiar o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Dentro da América do Sul, alguns países atuam de forma a balancear o poder brasileiro e seu reconhecimento como um líder é questionável, principalmente em assuntos externos à região.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a comparação das capacidades materiais e a análise das interações regionais, se faz necessário analisar como a atuação do Brasil como Potência Regional na América do Sul e a integração dessa região foram afetados por condicionantes internos e externos, principalmente a partir de 2011. Como mencionado anteriormente, a política externa brasileira sofreu uma retração no governo da presidente Dilma Rousseff, decorrente tanto dos efeitos da crise internacional de 2008 e da desaceleração do crescimento chinês, que afetaram o preço das commodities, o que, por sua vez, levou a piora das condições econômicas no Brasil (assim como nos outros países sul-americanos); quando da crise política interna, que foi agravada a partir de 2015. Esse recuo da política externa afetou a liderança na região, na medida em que o Brasil não priorizou a política internacional devido às conturbações domésticas e não teve meios materiais para continuar financiando a integração regional. Mais além, a região sul-americana como um todo está passando por situações similares às brasileiras, de crise econômica e de volta de governos de centro-direita ao poder. Por esses motivos, os processos de integração regional encontram-se estagnados.

O principal deles, a UNASUL, surgiu durante um bom momento econômico na América do Sul, devido à alta no preço das commodities. No entanto, com o fim desse bom momento e a desaceleração das economias sul-americanas, a instituição foi enfraquecida. O foco para as questões econômicas internas acaba por deixar a cooperação regional em segundo plano. Outro motivo foram as crises políticas por quais passam os principais patrocinadores da iniciativa, Brasil e Venezuela (BUELVAS, 2015; LLENDERROZAS, 2015). Elsa Llenderrozas (2015) afirma que em períodos de turbulências políticas, as instituições costumam ficar paralisadas, em vez de avançar, devido ao caráter intergovernamental do regionalismo sul-americano, que causa um baixo grau de institucionalidade nas organizações regionais. Logo, na América do Sul

o governo brasileiro a) procurou apoiar modalidades pouco institucionalizadas de governança; b) almejou conciliar uma ampla autonomia nacional com o aumento de compromissos com mecanismos regionais e c) não forneceu auxílio para a formação de uma burocracia regional que proporcionasse condições operacionais mínimas para sustentar as iniciativas integracionistas propostas. (FUCCILLE et al., 2017, p. 43)

Como resultado, atualmente a UNASUL ficou com funções de coordenação política em alguns setores. O papel de mediador de crises na região se debilitou, como pode ser observado com a ausência de mediação da UNASUL na crise pela qual passa a Venezuela nos últimos anos.

O enfraquecimento da UNASUL, portanto, pode ser atribuído, entre outros fatores, ao recuo da liderança e patrocínio brasileiros. Outro exemplo de como a conjuntura vem afetando a capacidade do Brasil de liderar e atuar na região é a fragilização do modelo de promoção das “grandes campeãs” nacionais decorrente da crise econômica, que debilitou a capacidade estatal e as bases de apoio doméstico. Alguns dos representantes do chamado “Estado Logístico”³⁵ foram presos por denúncias de corrupção. “Desde então, as forças conservadoras, os neoliberais, os setores rentistas, engrossaram o coro de críticas ao projeto de superar as históricas vulnerabilidades do país através do desenvolvimento econômico e social e de uma inserção internacional mais ativa.” (SVARTMAN; SILVA, 2016, p. 8). Nesse sentido, a afirmação de Tullo Vigevani e Juliano Aragusuku, de 2015, se faz atual:

A realidade brasileira dos anos 2010, com forte evidência no segundo mandato Rousseff, é que a capacidade de por em prática um projeto nacional encontra-se sob judice. Encontram-se claramente divididas as elites nas formas de construí-lo. O combate à corrupção, que vem constituindo-se com força em regime internacional inovador, imbricado com relações de poder, tem, do mesmo modo que em outros países, inclusive centrais, como efeito secundário o surgimento, ou ressurgimento, de interesses que não consideram como objetivo nacional importante a preservação de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados. No caso brasileiro atual, empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, correm o risco de serem enfraquecidos ou mesmo destruídos. O enfraquecimento das estruturas empresariais, traz consequências para a política externa brasileira, para a região e para o mundo. O resultado pode ser o debilitamento das bases materiais de uma política de integração sustentada simbioticamente pelo conceito de interesse nacional. (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2015, p. 140-1)

A classificação do Brasil como uma Potência Regional, que depende da sua atuação como líder na América do Sul e da aceitação dessa posição pelos vizinhos, é comprometida

³⁵ O paradigma do Estado Logístico é caracterizado pelo planejamento estratégico do desenvolvimento feito pelo Estado, o qual apoia atores privados na sua inserção internacional. O Estado atua como indutor do desenvolvimento, fornecendo as bases para a sociedade crescer a atuar internacionalmente. Esse paradigma inicia no final do governo FHC e se consolida no governo Lula. (CERVO; BUENO, 2015)

também pelo fato de que o Brasil não possui as condições materiais para atuar como *paymaster* da região – ainda que esteja disposto a prover bens públicos como estabilidade e infraestrutura.

Como afirma Rodriguez:

O Brasil apresenta ainda uma limitada capacidade de financiar a integração regional, ou seja, configurar-se como *paymaster* do processo de integração sul-americana. Igualmente, as grandes desigualdades sociais e econômicas internas ao País dificultam a tomada de decisão política em prol do financiamento dos países vizinhos. A escolha por resolver problemas internos é prioridade no orçamento do País. (RODRIGUEZ, 2012, p. 77)

Como o apoio sul-americano a liderança brasileira depende dos incentivos materiais que o país seja capaz de fornecer aos seus vizinhos, o reconhecimento dessa liderança ainda é frágil. Saraiva (2010, p. 162, tradução nossa) afirmou que o Brasil estava “lentamente, mas certamente se tornando o *paymaster* de fato da região, apesar de enfrentar alguma resistência em casa”. É justamente essa resistência que vem se intensificando nos últimos anos. A politização da política externa brasileira e a existência de impactos distributivos internos resultantes da atuação internacional brasileira fazem com que as ideias para a inserção internacional do Brasil difiram entre os setores da sociedade brasileira. Não parece haver um consenso entre as elites do país sobre o Brasil ser um líder regional: Como afirmam Vigevani et al (2008, p. 19), “[...] a ideia da integração nunca chegou a ser assimilada com a devida profundidade no conjunto das elites brasileiras.”. Milani et al. completam:

Hoje, a integração sul-americana encontra desafios sistêmicos e regionais. [...] o processo de integração regional é constantemente questionado no âmbito doméstico por motivos comerciais e políticos, revelando a ausência de consenso na sociedade brasileira sobre a importância econômica que a região (e principalmente o Mercosul) tem para o país em termos de inserção comercial competitiva. A região é um dos principais destinos de produtos industrializados brasileiros. As elites brasileiras e boa parte das sul-americanas parecem hesitar sobre a relevância do projeto de integração, seduzidas pelas vantagens, no curto prazo, de acordos comerciais. (MILANI et al., 2014, p. 87)

Além dos condicionantes internos e regionais para a diminuição da atuação brasileira na América do Sul e a estagnação dos processos de integração, a situação atual também é explicada por fatores externos a região. A integração regional da América do Sul sob liderança do Brasil tem como desafios os interesses estratégicos dos Estados Unidos, que negociam acordos de livre comércio bilateralmente com países da região e incentivam acordos do tipo “regionalismo aberto” como a Aliança para o Pacífico; e a crescente presença chinesa na região (MILANI et al., 2014).

Ao mesmo tempo que a ascensão chinesa permitiu ao Brasil um maior protagonismo através dos BRICS, os efeitos para a economia brasileira se relacionam com o processo de desindustrialização. A partir de 2006 houve um aumento da exportação de produtos básicos, o que correspondeu a uma diminuição na exportação de manufaturados; no ano de 2010 os produtos básicos já superavam os produtos manufaturados no total das exportações brasileiras. Esse processo foi resultado do aumento de preços das commodities e do aumento da demanda internacional por esses produtos – em grande parte por causa do crescimento chinês (RODRIGUEZ, 2012). Ao mesmo tempo que esses acontecimentos favoreceram setores ligados à exportação de commodities, também prejudicaram a indústria brasileira. E os resultados desse processo de desindustrialização³⁶ são aumento do desemprego interno, perda de competitividade em setores industrializados, déficits comerciais e baixo investimento em ciência e tecnologia. Assim, com a queda do preço das commodities, a economia brasileira, altamente dependente da exportação desses bens, foi duramente afetada. O cenário de recessão econômica aliado à crise política que resultou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff excluiu qualquer possibilidade de uma atuação ativa do Brasil nos cenários regional e global.

Além do impacto econômico que a China tem no Brasil, Bruna Jaeger (2017) aponta que o vácuo deixado pela retração da liderança brasileira no processo de integração da América do Sul vem sendo aproveitado pela China. O país vem investindo em infraestrutura na região, com objetivos de garantir suprimentos para o seu desenvolvimento e criar espaços para suas empresas. Esses investimentos reforçam o padrão de comércio da região sul-americana com a China, caracterizado pela exportação de bens primários (commodities) e importação de manufaturas. A inserção chinesa na América do Sul impacta, portanto, o projeto de liderança regional do Brasil na medida em que o país delega a função de *paymaster* do processo de integração infraestrutural à China (JAEGER, 2017).

³⁶ O Brasil passa por um processo de desindustrialização precoce, tendo ainda um nível de renda per capita muito baixo. Isso é prejudicial ao país na medida em que as possibilidades oferecidas pela industrialização para o desenvolvimento econômico (mais empregos, mais difusão tecnológica, entre outros) não são completamente aproveitadas. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

4 CONCLUSÃO

O conceito de Potência Regional pode ser dividido em duas dimensões: a dimensão posicional, através da qual é possível comparar capacidades materiais; e a dimensão relacional, através da qual é possível analisar os recursos ideacionais de poder e as interações da Potência Regional com os demais atores do sistema internacional. A dimensão posicional analisa recursos de poder materiais, divididos em: (i) capacidades geográficas (área); (ii) capacidades demográficas (população); (iii) capacidades econômicas (PIB total, PIB per capita, Índice de Gini, fluxos de comércio e de investimento); e (iv) capacidades militares (orçamento militar, efetivo militar, Indicador Composto de Capacidade Nacional e inventário militar). A mensuração dessas capacidades pode ser feita através da comparação quantitativa dos dados, permitindo o estabelecimento de uma hierarquia de poder entre os Estados comparados. Através dessa dimensão posicional, é possível analisar se a Potência Regional possui recursos de poder materiais suficientes para projetar poder na região e ter o status de Potência Regional. Já a dimensão relacional analisa recursos de poder ideacionais. A mensuração dessas capacidades é mais difícil dada a natureza subjetiva do objeto em análise. Propomos a análise de quatro aspectos: (i) formulação da política externa, para determinar se o país tem a intenção de ser uma Potência Regional; (ii) exercício da liderança regional; (iii) influência nas interações regionais; e (iv) reconhecimento. Através da análise qualitativa desses quatro fatores, pode-se estabelecer o nível em que o país analisado se comporta como é esperado de uma Potência Regional. Aplicando-se esses critérios para o caso do Brasil na América do Sul, chegamos as conclusões que seguem.

Na comparação de capacidades materiais, o Brasil pode ser considerado uma Potência Regional na América do Sul. O país possui a maior área e a maior população da região, correspondendo a, respectivamente, 48% e 49% dos totais sul-americanos. Quanto às capacidades econômicas, o Brasil também possui o maior PIB da região, correspondendo a 51% do PIB total sul-americano. No entanto, essa predominância na riqueza absoluta não reflete numa predominância em indicadores de desenvolvimento. O Brasil tem o 4º maior PIB per capita da região, estando atrás de Uruguai, Chile e Argentina. Além disso, o Brasil é o segundo pior país em termos de distribuição de renda, ficando à frente apenas da Colômbia. Além desses indicadores, os fluxos de comércio e investimento entre o Brasil e a América do Sul demonstram que o país não tem uma grande ligação econômica com a região, tendo suas exportações destinadas majoritariamente para Ásia, Europa e América do Norte, assim como suas importações originadas majoritariamente dessas regiões. O baixo perfil da América do Sul

também ocorre com os fluxos de investimento externo direto. Assim, embora em termos de riqueza total o Brasil se destaque na região, o país ainda está em desenvolvimento e apresenta problemas sociais domésticos graves. Ademais, a economia brasileira é mais dependente dos países centrais como Estados Unidos e China, do que da região sul-americana.

Quanto às capacidades militares, o Brasil possui o maior orçamento da região, correspondendo a 49% do total sul-americano. No entanto, essa predominância não é tão destacada quando se analisa os efetivos militares: o Brasil tem o maior efetivo, correspondendo a 31% do total sul-americano. A Colômbia, que possui o segundo maior efetivo sul-americano, corresponde a 27% desse total. O Indicador Composto de Capacidade Nacional, no entanto, aponta para uma clara predominância brasileira na América do Sul. A análise do inventário militar da América do Sul, por outro lado, indica que a predominância brasileira não é tão absoluta. O Brasil possui as maiores parcelas de MBTs (32%), APCs (33%), peças de artilharia (21%), aeronaves de combate (30%), aeronaves de transporte (26%) e vasos de superfície de combate (26%). No entanto, em nenhum sistema de arma analisado o Brasil possui uma parcela de poder superior a 35% do total sul-americano. Em alguns sistemas, inclusive, o Brasil não possui as maiores parcelas de poder – é o caso dos MRLs, dos submarinos táticos e dos vasos de superfície de patrulha. Portanto, em uma análise mais qualificada das capacidades militares do Brasil, demonstra-se que o país é o ator que mais se destaca na América do Sul, mas a distribuição do poder na região não é completamente desequilibrada em favor do Brasil. Por fim, conclui-se, a partir da comparação de capacidades materiais, que o Brasil é uma Potência Regional na América do Sul.

A análise de interações, no entanto, dificulta a classificação incontestada do Brasil como uma Potência Regional. A identificação da pretensão do Brasil ser uma Potência Regional, através da análise da política externa brasileira, não é clara. Ao mesmo tempo em que o Brasil, principalmente durante os governos Lula (2003 – 2010), formulou sua política externa tendo como prioridade a América do Sul e atuando como uma Potência Regional, conjunturas recentes colocam em dúvida a existência de um consenso entre os atores domésticos sobre o papel que o Brasil deve exercer regionalmente e no sistema internacional como um todo. A análise da liderança brasileira na América do Sul demonstra que o Brasil teve iniciativas que o classificam como um líder regional, como o caso da criação da UNASUL e a atuação do BNDES no financiamento de infraestruturas regionais. No entanto, como a política externa brasileira sofre um recuo a partir de 2011, a liderança brasileira também é afetada. Quanto a influência em assuntos regionais, o Brasil demonstrou mediar crises na América do Sul e vetar, ainda que indiretamente, iniciativas que não são do seu interesse, como o Banco do Sul. No entanto, assim

como a liderança, a atuação brasileira em assuntos regionais diminuiu a partir da retração da política externa do país nos últimos anos. Por fim, o reconhecimento do Brasil como uma Potência Regional por seus vizinhos não é consensual, havendo países, como a Argentina, que buscam balancear a posição brasileira. Assim, conclui-se que, enquanto a comparação de capacidades materiais permite a classificação do Brasil como uma Potência Regional, a análise das interações regionais deixa essa classificação contestável. O Brasil se aproximou da classificação como Potência Regional durante os governos Lula (2003 – 2010), mas se distanciou dessa categoria nos governos Dilma (2011 – 2015) e Temer (2016 – 2017). A intenção em ser uma Potência Regional, o exercício da liderança, a influência nos assuntos regionais e o reconhecimento da posição brasileira existiram na primeira década do século XXI, não sendo evidentes na segunda.

Para além da identificação de países como uma Potência Regional, é possível classificar os Estados candidatos ao status de Potência Regional de acordo com suas atuações no sistema regional. Esses Estados podem ser Potências Regionais Independentes, Hegêmonas Regionais ou Dominadores Regionais. Mais além, suas estratégias podem variar entre o uso da força, o estabelecimento de hegemonias ou o exercício da liderança. Importante notar que essas classificações são tipos-ideais e que os países podem variar seu comportamento e estratégias, aproximando-se e distanciando-se das categorias propostas.

Segundo os tipos de Potências Regionais desenvolvidos por Prys (2012), o Brasil estaria numa posição entre a Potência Regional Independente e o Hegêmona Regional. Isso porque suas prioridades variam, ora se focando em aspectos domésticos, ora tendo prioridades globais e regionais. Mais além, a aceitação pelos Estados da região, a provisão de bens e o impacto na região também variam, de acordo com fatores domésticos e externos que possibilitam ou não uma política externa mais autônoma e ativa. Assim, pode-se considerar que nos governos Lula (2003 – 2010) o Brasil se aproximou mais do tipo Hegêmona Regional. Já nos governos Dilma (2011 – 2015) e Temer (2016 – 2017) o Brasil se aproximou mais do tipo Potência Regional Independente.

Quanto às estratégias das Potências Regionais (DESTRADI, 2010), o Brasil usou, durante os governos Lula, das estratégias Hegemônica e de Liderança, utilizando da provisão de incentivos materiais e da persuasão normativa para atuar na América do Sul. Exemplos disso foram a criação do FOCEM, o financiamento de infraestruturas regionais pelo BNDES e a coordenação política sob o âmbito da UNASUL. O estabelecimento de uma Hegemonia Cooperativa ou de uma Hegemonia Consensual, no entanto, não foi bem-sucedido, faltando ao Brasil a vontade de compartilhar poder e o exercício de uma liderança intelectual / normativa.

A liderança exercida pelo país na década de 2000 foi estrutural / distributiva e empreendedora / consensual. Além disso, a liderança do Brasil na América do Sul pode ser classificada como uma “liderança contestada”, tendo alguns países sul-americanos adotado estratégias para balancear o poder brasileiro na região. Para administrar essa contestação, o Brasil atuou no sentido de reduzir as assimetrias com seus vizinhos e prover bens públicos para a região. Ainda assim, essas iniciativas se mostraram limitadas, sendo dependentes de fatores domésticos e sistêmicos.

A classificação do Brasil como uma Potência Regional, portanto, pode ser feita ao analisar a dimensão posicional desse status. Em termos quantitativos, o Brasil possui as maiores capacidades geográficas, demográficas, econômicas e militares da América do Sul. No entanto, ao aprofundar a análise das capacidades materiais, nota-se que a predominância do Brasil na região não é absoluta. A classificação do Brasil como uma Potência Regional fica mais complicada ainda ao se analisar a dimensão relacional desse status. A intenção brasileira de ser uma Potência Regional não é clara, bem como o reconhecimento dos países sobre a posição brasileira também não é consensual. Além disso, o exercício da liderança e a influência nas interações regionais são severamente afetados por condicionantes domésticos e sistêmicos. Assim, conclui-se que o Brasil é o principal candidato à classificação de Potência Regional da América do Sul. No entanto, ainda falta ao Brasil certas capacidades materiais e ideacionais para sua classificação ser incontestada. Entre essas, inclui-se a superação das profundas desigualdades sociais e a criação de um consenso dentro da sociedade brasileira sobre como o país deve se inserir no sistema internacional. Como afirma Maria Regina Soares de Lima:

Em última análise, os aspectos domésticos, em particular a natureza e a força das coalizões de apoio e de veto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possam delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil. (LIMA, 2013, p. 199)

Mais além, para o Brasil se tornar um ator relevante no setor de segurança e defesa, o país precisa superar alguns problemas, tais como o baixo desenvolvimento industrial militar nacional e regional, o sucateamento da tropa e dos sistemas de armas militares, e o pouco interesse do setor público e do Congresso nos assuntos relacionados ao setor. A consolidação do Brasil como uma Potência Regional em termos ideacionais e materiais exige que os temas de defesa ocupem um espaço importante no debate público. O *soft power* não é suficiente para garantir estabilidade política regional, e poder de decisão e dissuasão no plano internacional (MILANI et al., 2014).

O Brasil vinha atuando para diminuir essas deficiências estruturais de capacidades. Exemplos disso são a publicação da Estratégia Nacional de Defesa, que consolidou políticas para aumentar a capacidade de projeção de força e de dissuasão do país, e que vincula defesa, desenvolvimento nacional e integração regional; a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL; e os projetos de compra e modernização de equipamentos militares, como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), o Programa de Aquisição de Blindados Guarani, o Programa Sistema Astros 2020, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o PROSUB, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), o Projeto KC-390 e o Programa FX-2 de Modernização de Caças (LICKS BERTOL; CEPIK, 2016; FUCILLE et al., 2017). Ainda assim, essas políticas ainda não estão consolidadas, estando sujeitas às variações e conturbações da política doméstica.

REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: A condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BALDWIN, David. Power and International Relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (Ed.). **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2013. p. 273-297.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Série histórica dos fluxos de investimento direto**. 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/SeriehistFluxoInvDir.asp>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes**, Cascavel, v. 7, n. 14, p. 9-32, out. 2008.

BIANCHI, Alvaro. **O Laboratório de Gramsci: Filosofia, História e Política**. São Paulo: Alameda, 2008.

BOULDING, Kenneth. **Conflict and Defense**. New York: Harper and Brothers, 1962.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. Dilemas de la gobernanza regional en Suramérica frente a las actuales transformaciones hemisféricas. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 55-75, 2015.

BURGES, Sean. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 18, n. 3, p. 437-454, Oct. 2005.

BURGES, Sean. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations**, London, v. 22, n. 1, p.65-84, Mar. 2008.

BUZAN, Barry. The Inaugural Kenneth N. Waltz Annual Lecture: A World Order Without Superpowers. **International Relations**, London, v. 25, n. 1, p.3-25, Apr. 2011.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University, 2003

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 3, p.341-369, Apr. 2007.

CARVALHO, Patrícia; GONÇALVES, Fernanda Cristina. O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p.222-248, dez. 2016.

CARVALHO, Carlos Eduardo; SENNES, Ricardo. Integração Financeira e Internacionalização de Empresas Brasileiras na América do Sul. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 17-32, dez. 2009.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook Brazil. 2017. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-11, ago. 2005.

CEPIK, Marco; BERTOL, Frederico Licks. Defense policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? **Defence Studies**, v. 16, n. 3, p.229-247, 2016.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz. LESSA, Antônio Carlos. O Declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p.133-151, 2014.

CORNETET, João Marcelo. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, jul. 2014.

COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, Cidade, n. 7, 2009.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Carlos Antônio. Altemani, Henrique (Org.). **Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Traço Fino, 2013. p. 195-217.

COX, Robert. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (Ed.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University, 1993. p. 49-66.

DAHL, Robert. The Concept of Power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, p.201-215, July 1957.

DESTRADE, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p.903-930, Oct. 2010.

ERTHAL, Juliana; MAGALHÃES, Bruno. Brasil: as dificuldades internas da liderança regional. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 103-136.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012.

FARIA, Luiz Augusto. The Value of the Concept of Hegemony for International Relations. **AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 209-232, July 2013.

FAWCETT, Louise. Regionalism from an Historical Perspective. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Bjorn; VAN LANGENHOVE, Luk (Ed.). *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. London: Pluto, 2005.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLEMES, Daniel. Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case. **GIGA Working Papers**, Hamburg, n. 53, p.1-60, June 2007.

FLEMES, Daniel. Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 93-112.

FLEMES, Daniel. La política exterior colombiana desde la perspectiva del realismo neoclássico. In: JOST, Stefan. **Colombia: ¿una potencia en desarrollo?** Escenarios y desafíos para su política exterior. Bogotá: Opciones, 2012.

FLEMES, Daniel; LEMKE, Douglas. Findings and Perspectives of Regional Power Research. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 313-333.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef. Introduction. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 1-14.

FLEMES, Daniel; WOJCZEWSKI, Thorsten. Contested Leadership in International Relations: Power Politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. **GIGA Working Papers**, Hamburg, n. 121, p.1-35, Feb. 2010.

FUCCILLE, Alexandre et al. O governo Dilma Rouseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 92, p. 43-72, 2017.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University, 1983.

GUZZINI, Stefano. **Power, Realism and Constructivism**. New York: Routledge, 2013.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de. Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy. In: DOMINGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (Ed.). **Routledge Handbook of Latin American in the World**. Nova York: Routledge, 2015.

HURRELL, Andrew. Brazil as a Regional Great Power: a Study in Ambivalence. In: NEUMANN, Iver (Ed.). **Regional Great Powers in International Politics**. New York: St. Martin's, 1992.

HURRELL, Andrew. The Regional Dimension in International Relations Theory. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Bjorn; VAN LANGENHOVE, Luk (Ed.). **Global Politics of Regionalism: Theory and Practice**. London: Pluto, 2005.

HURRELL, Andrew. Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 15-27.

HURRELL, Andrew. Rising powers and the emerging global order. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (Eds.). **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations**. Oxford: Oxford University, 2014. p. 80-94.

HUTH, Paul. Reputations and deterrence: A theoretical and empirical assessment. **Security Studies**, London, v. 7, n. 1, p.72-99, 1997.

IISS. **The Military Balance**. London: IISS, 2017.

IKENBERRY, John; KUPCHAN, Charles. Socialization and Hegemonic Power. **International Organization**, v. 44, n. 3, p.283-315, 1990.

JAEGER, Bruna. Investimentos Chineses em Infraestrutura na América do Sul: Impactos sobre a Integração Regional. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.8, n.39-40, p.4-23, mar. 2017.

JESSE, Neal et al. The Leader Can't Lead when the Followers won't Follow. In: WILLIAMS, Kristen; LOBELL, Steven; JESSE, Neal (Ed.). **Beyond Great Powers and Hegemons: Why Secondary States Support, Follow, or Challenge**. Stanford: Stanford University, 2012. p. 1-30.

JORDAAN, Eduard. The emerging middle power concept: Time to say goodbye? **South African Journal of International Affairs**, p.1-18, Nov. 2017.

KACOWICZ, Arie; MARES, David. Security studies and security in Latin America: the first 200 years. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (Ed.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, 2016.

KATZENSTEIN, Peter. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca: Cornell University, 2005.

KELLY, Robert. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, Oxford, v. 9, n. 2, p.197-229, June 2007.

KEOHANE, Robert. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. **International Organizations**, Cambridge, v. 23, n. 2, p.291-310, 1996.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power & Interdependence**. New Jersey: Pearson, 2011.

KRASNER, Stephen. **Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism**. Berkeley: University of California, 1985.

LAKE, David. Regional Security Complexes: A Systems Approach. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Ed.). **Regional Orders: Building Security in a New World**, University Park: Pennsylvania State University, 1997.

LAKE, David; MORGAN, Patrick (Ed.). **Regional Orders: Building Security in a New World**, University Park: Pennsylvania State University, 1997.

LARSON, Deborah; PAUL, T. V.; WOHLFORTH, William. Status and World Order. In: PAUL, T. V.; LARSON, Deborah; WOHLFORTH, William (Ed.). **Status in World Politics**. New York: Cambridge University, 2014. p. 3-29

LEMKE, Douglas. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 31-50.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. Cambridge: Cambridge University, 2002.

LICKS BERTOL, Frederico. **Comparação de Inventários Militares**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, dez. 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Aspiração Internacional e Política Externa*. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 82, p. 4-19, mar. 2005b.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Interamericanas: A Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, London, v. 82, n. 1, p.21-40, jan. 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e Oportunidades para Novas Parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos; DUARTE, Rubens. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

LLENDERROZAS, Elsa. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 195-214, 2015.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 54, n. 1, p.67-86, 2011.

LUKES, Steven. **Power: A Radical View**. London: The Macmillan, 1974.

MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics And Society**, Miami, v. 3, n. 53, p.1-24, 2011.

MARES, David. Interstate disputes: militarized coercion and ‘peaceful settlement’. In: MARES, David; KACOWICZ, Arie (Ed.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. New York: Routledge, 2016.

MEARSHEIMER, John. **A Tragédia da Política das Grandes Potências**. Lisboa: Gradiva, 2007.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 13, n. 2, p.1-19, Apr. 2016.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil’s foreign policy and the ‘graduation dilemma’. **International Affairs**, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.

MILANI et al. **Atlas da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014

NABERS, Dirk. Power, Leadership and Hegemony in International Politics. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010. p. 51-69.

NEL, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p.951-974, Oct. 2010.

NERY, Tiago. Partidos políticos e política externa brasileira: breve análise das propostas do PSDB e do PT nas eleições de 1994 a 2014. **Observador On-line**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 11, p. 1-18, 2014.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 3, p. 59-75, 2016.

NINGUÉM quer sair na foto com o Brasil, diz Ricupero, que lança livro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 26 set. 2017. Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1921639-ninguem-quer-sair-na-foto-com-o-brasil-diz-ricupero-que-lanca-livro.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p.881-901, Oct. 2010.

NYE, Joseph. **Bound to Lead: The Changing Nature of American Power**. New York: Basic Books, 1990.

ONUKEI, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: Altemani, Henrique. LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 299-320.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p.145-155, nov. 2006.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p.144-185, 2010.

ORGANSKI, A.F.K. **World Politics**. New York: Knopf, 1968.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

OSTERUD, Oyvind. Regional Great Powers. In: NEUMANN, Iver (Ed.). **Regional Great Powers in International Politics**. New York: St. Martin's, 1992.

PAES, Lucas de Oliveira; MARTINS, José Miguel Quedi. Hierarquia sob a Anarquia: possibilidades estratégicas no Dilema de Segurança para a Semiperiferia. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p.72-95, dez. 2014.

PECEQUILO, Cristina. A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 100-115, dez. 2013.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, London, v. 28, n. 4, p. 677-696, Oct. 2002.

PINHEIRO, Letícia; GAIO, Gabrieli. The role of South-South Cooperation on Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. **Occasional Paper**, Oxford, n. 11-13, p. 1-38, 2013.

PRYS, Miriam. **Redefining Regional Power in International Relations**. London: Routledge, 2012.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos jogos de Dois Níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul**. 2013. Tese de Doutorado (Curso de Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RODRIGUEZ, Júlio César. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

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

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (Ed.). **Una Región en Construcción: UNASUR y la integración en América del Sur**. Barcelona: Fundació CIDOB, 2010. p. 87-134.

SANTOS, Marcelo. A Presença Brasileira na América do Sul: Ações e Instrumentos de Política Externa. **Análises Político**, Bogotá, v. 26, n. 77, p. 195-2010, 2013.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an Emerging Middle Power: 1994-2003. In: DANIEL, John; HABIB, Adam; SOUTHALL, Roger (Ed.). **State of the Nation: South Africa 2003-2004**. Cape Town: HSRC, 2003. p. 349-367.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira na década de 1980: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SÖDERBAUM, Fredrik. Introduction: Theories of New Regionalism. In: SÖDERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy (Ed.). **Theories of New Regionalism**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 25-44, 2010a.

SPEKTOR, Matias. Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies. In: FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Farnham: Ashgate, 2010b. p. 191-204.

STEWART-INGERSOLL, Robert; FRAZIER, Derrick. **Region Powers and Security Orders**. Nova York: Routledge, 2012.

STRANGE, Susan. **The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy**. Cambridge: Cambridge University, 1996.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem Crime? Raízes Domésticas e Implicações Internacionais da Crise Brasileira. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, maio 2016.

TELLIS, Ashley et al. **Measuring National Power in the Postindustrial Age**. California: RAND Corporation, 2000.

THE CORRELATES OF WAR PROJECT. **National Material Capabilities (v5.0)**. 2017. Disponível em: <<http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Brazil**. 2017. Disponível em: <<https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**. 2017. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 12 set. 2017.

THOMPSON, William. The Regional Subsystem: A Conceptual Explication and Propositional Inventory. **International Studies Quarterly**, Medford, v. 17, n. 1, p.89–117, 1973.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 135-163, 2015.

VIGEVANI, Tullo et al. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.

VOLGY, Thomas et al. Status Considerations in International Politics and the Rise of Regional Powers. In: PAUL, T. V.; LARSON, Deborah; WOHLFORTH, William (Ed.). **Status in World Politics**. New York: Cambridge University, 2014.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. New York: Cornell University, 1987.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEHNER, Leslie. Role Expectations As Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil As A Regional Power. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 11, n. 4, p. 435-455, Oct. 2015.

YOUNG, Oran. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. **International Organization**, v. 45, n. 3, p.281-308, 1991.

ANEXO A – Capacidades materiais dos países sul-americanos

Tabela 1 – Capacidades geográficas e demográficas dos países sul-americanos

	Área (mil km ² , 2016)	População (milhões, 2016)
Argentina	2780,4	43,85
Bolívia	1098,6	10,89
Brasil	8515,8	207,65
Chile	756,1	17,91
Colômbia	1141,7	48,65
Equador	256,4	16,39
Guiana	215	0,77
Paraguai	406,8	6,73
Peru	1285,2	31,77
Suriname	163,8	0,56
Uruguai	176,2	3,44
Venezuela	912,1	31,57

Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Tabela 2 – Capacidades econômicas dos países sul-americanos

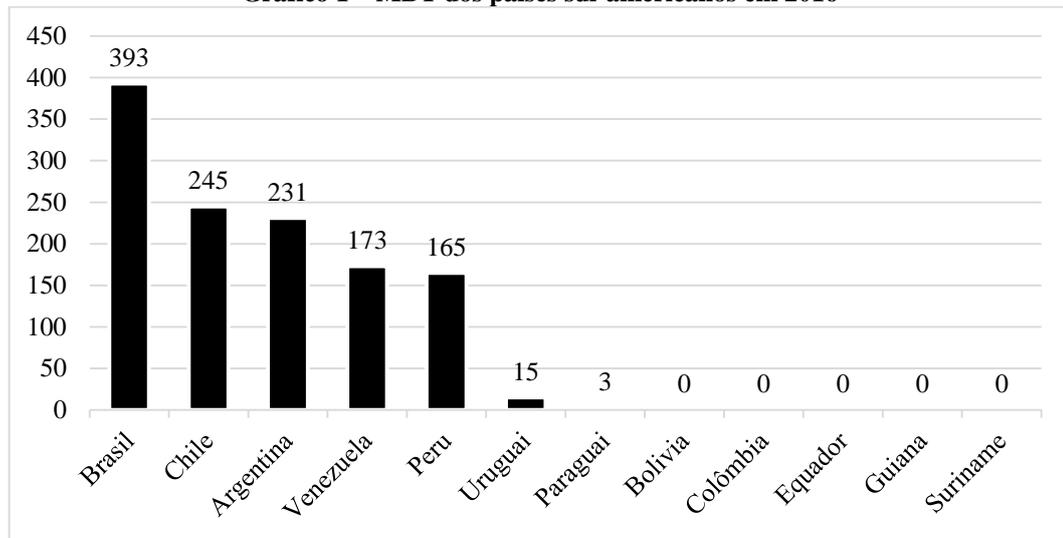
	PIB (bilhões de dólares, 2016)	PIB per capita (mil dólares, 2016)	Índice de Gini (2013)
Argentina	545,87	12449,2	42,3
Bolívia	33,81	3105	48,1
Brasil	1796,19	8649,9	52,9
Chile	247,03	13792,9	47,3
Colômbia	282,46	5805,6	53,5
Equador	97,8	5969	47,3
Guiana	3,45	4456,6	-
Paraguai	27,44	4080,2	48,3
Peru	192,09	6045,7	44,7
Suriname	3,62	6484,4	-
Uruguai	52,42	15220,6	41,9
Venezuela	236,4	7488,1	-

Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

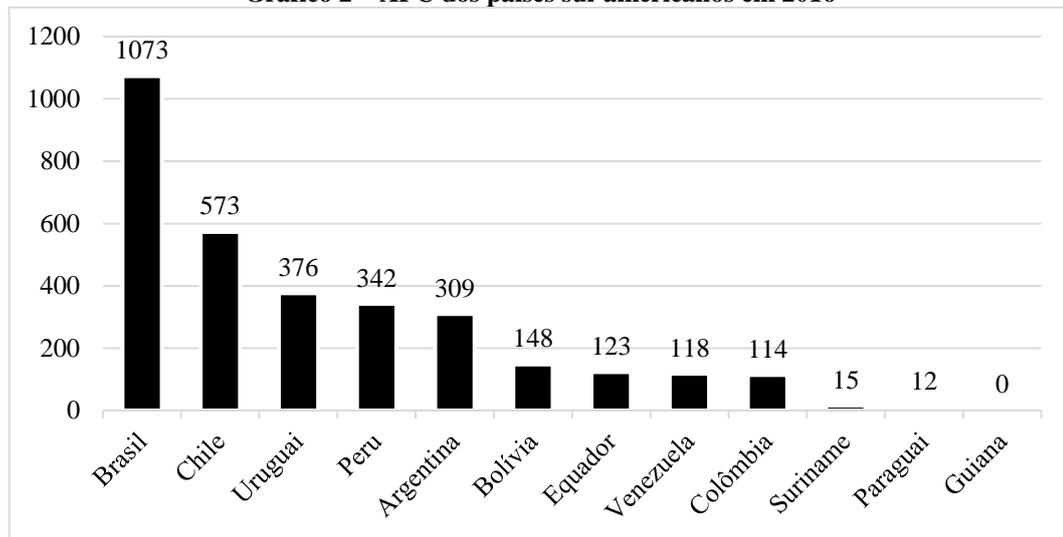
Tabela 3 – Capacidades militares dos países sul-americanos

	Orçamento militar (bilhões de dólares, 2016)	Efetivo militar (mil, 2016)	Índice Composto de Capacidade Nacional (2012)
Argentina	5,2	74,2	0,0056534
Bolívia	0,443	34,1	0,001153
Brasil	23,5	334,5	0,0250626
Chile	3,32	64,75	0,0027141
Colômbia	8,95	293,2	0,0066779
Equador	1,57	40,25	0,0015635
Guiana	0,46	3,4	0,0000336
Paraguai	0,267	10,65	0,0005314
Peru	2,09	81	0,0033976
Suriname	-	1,84	0,000049
Uruguai	0,494	24,65	0,0005186
Venezuela	1,44	115	0,0049272

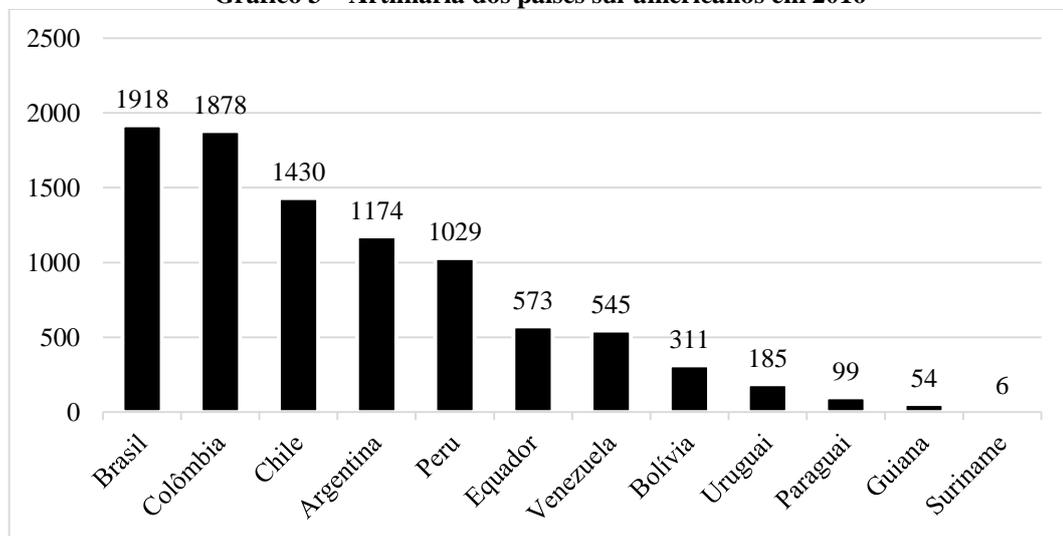
Fontes: IISS (2017); The Correlates of War Project (2017). Elaboração própria.

Gráfico 1 – MBT dos países sul-americanos em 2016

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

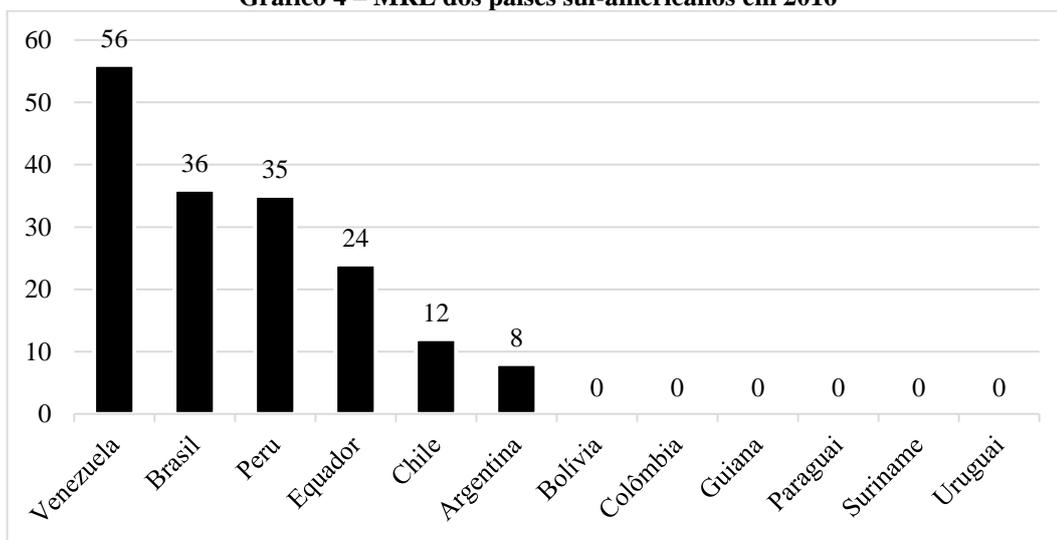
Gráfico 2 – APC dos países sul-americanos em 2016

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 3 – Artilharia dos países sul-americanos em 2016

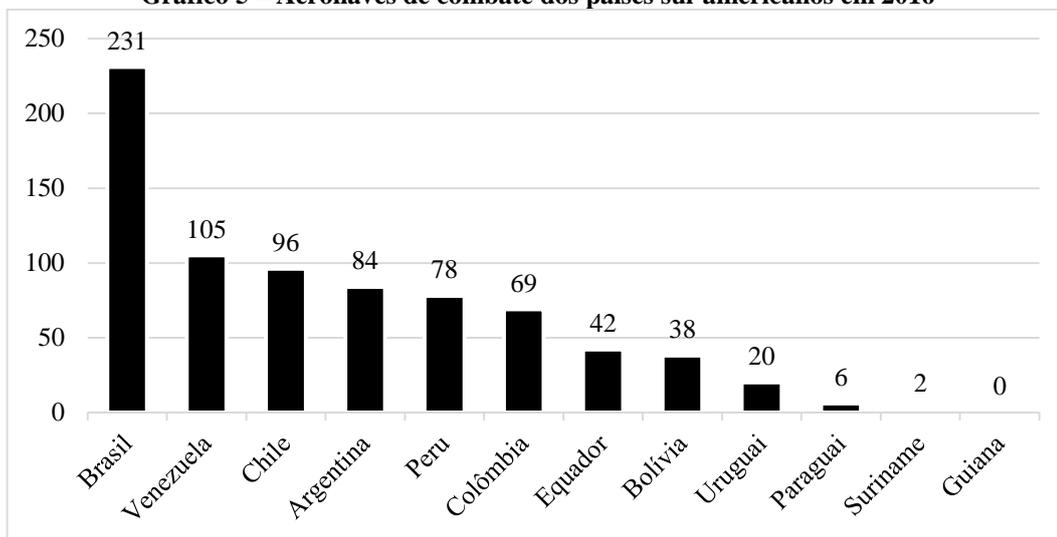
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 4 – MRL dos países sul-americanos em 2016



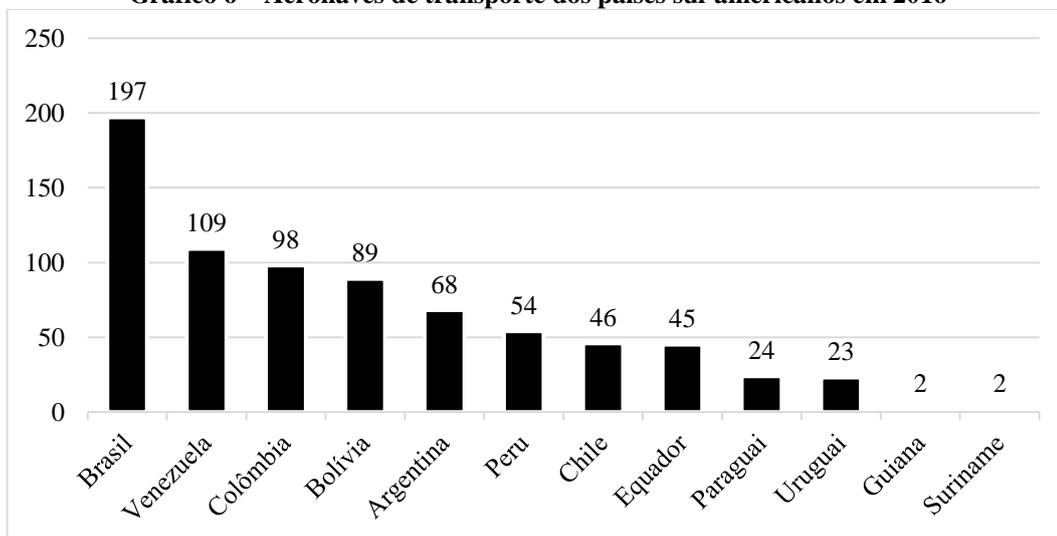
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 5 – Aeronaves de combate dos países sul-americanos em 2016

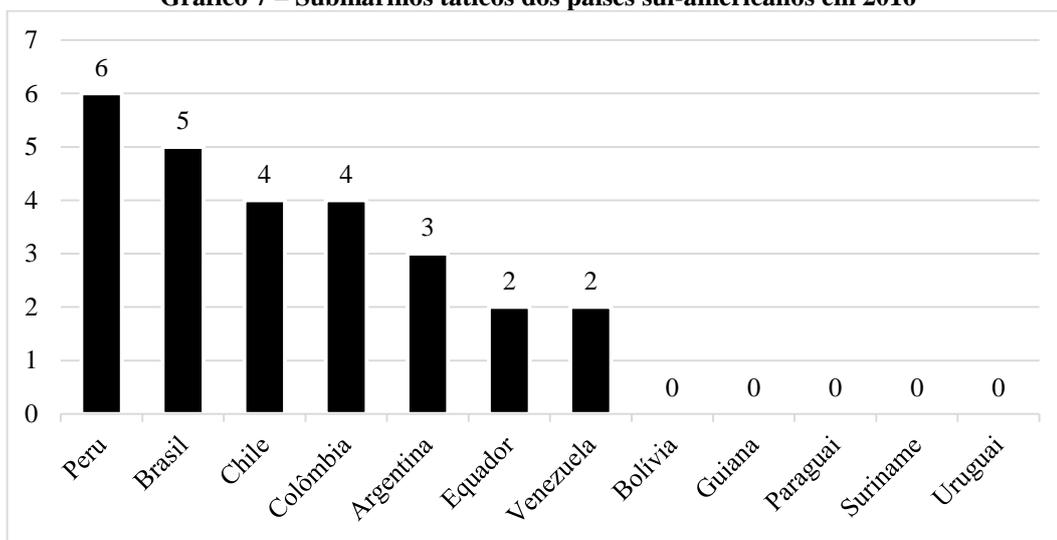


Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

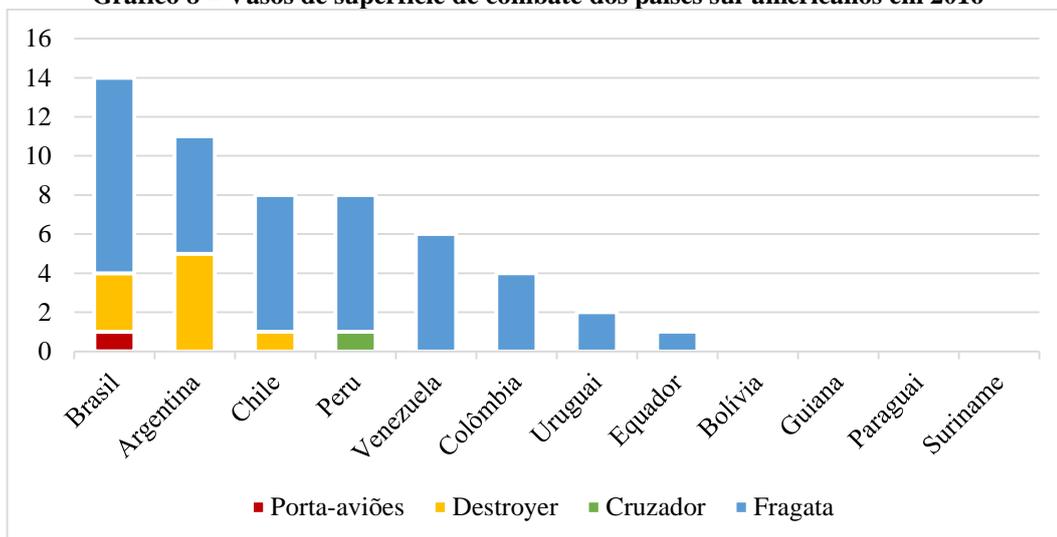
Gráfico 6 – Aeronaves de transporte dos países sul-americanos em 2016



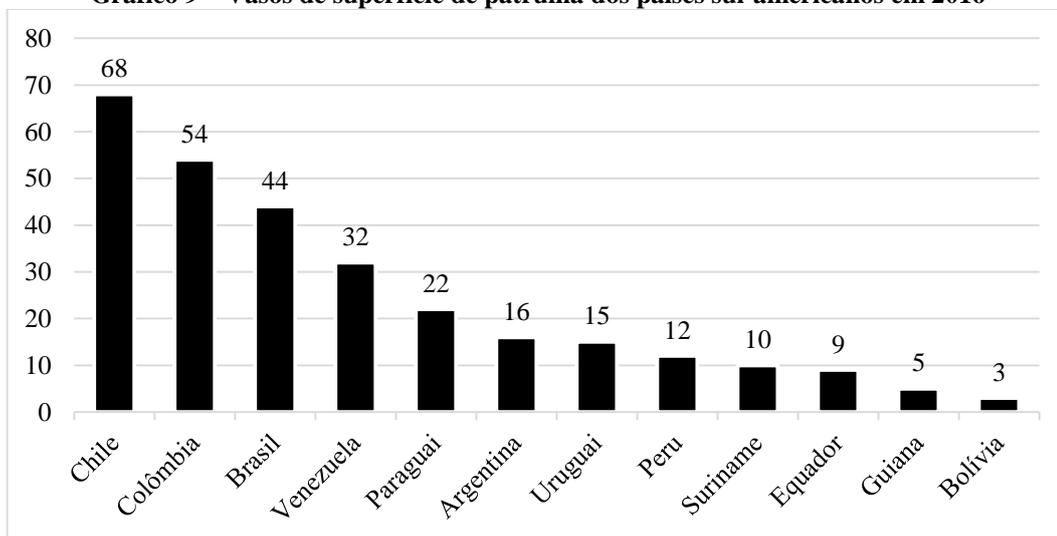
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 7 – Submarinos táticos dos países sul-americanos em 2016

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 8 – Vasos de superfície de combate dos países sul-americanos em 2016

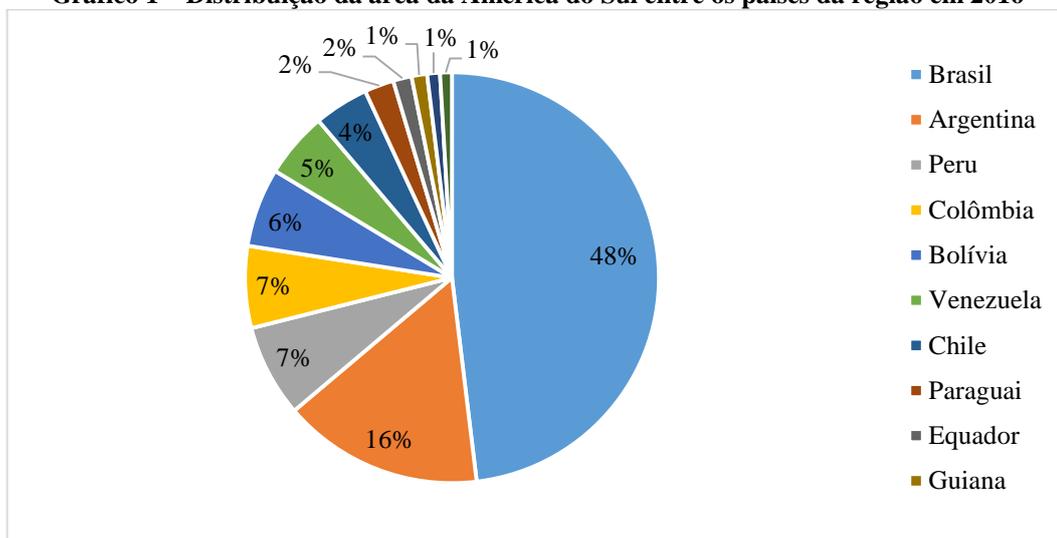
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 9 – Vasos de superfície de patrulha dos países sul-americanos em 2016

Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

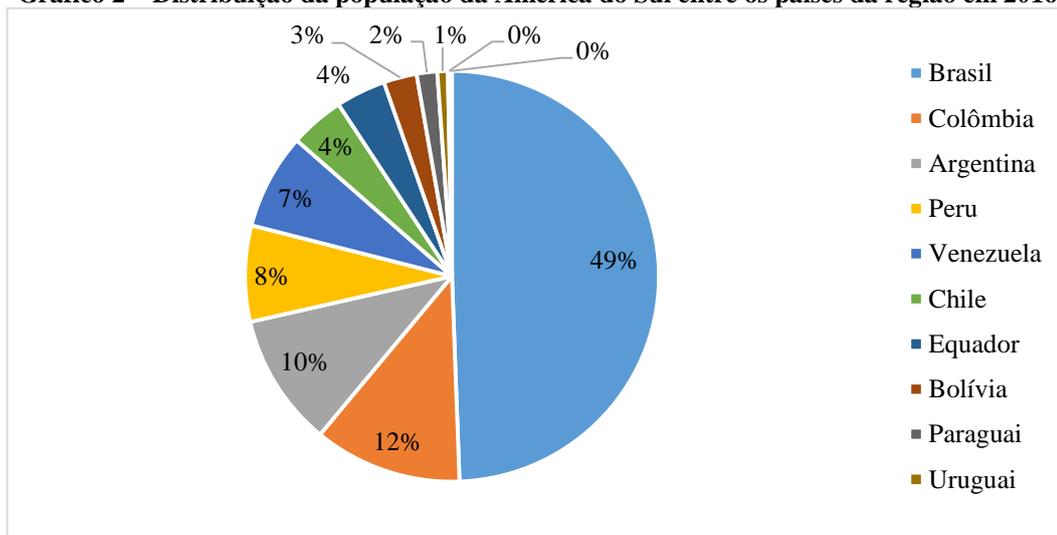
ANEXO B – Distribuição das capacidades materiais entre os países sul-americanos

Gráfico 1 – Distribuição da área da América do Sul entre os países da região em 2016



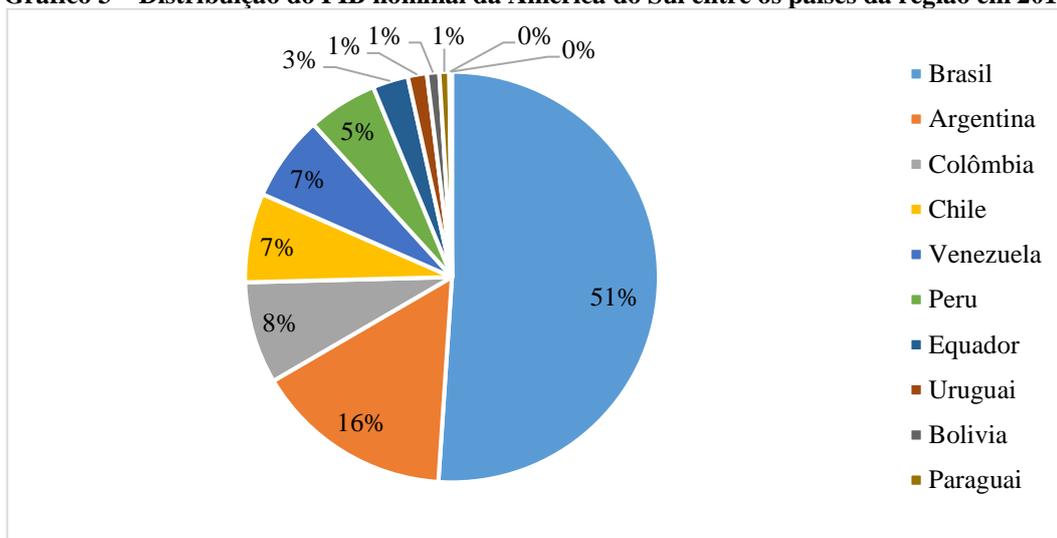
Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Gráfico 2 – Distribuição da população da América do Sul entre os países da região em 2016



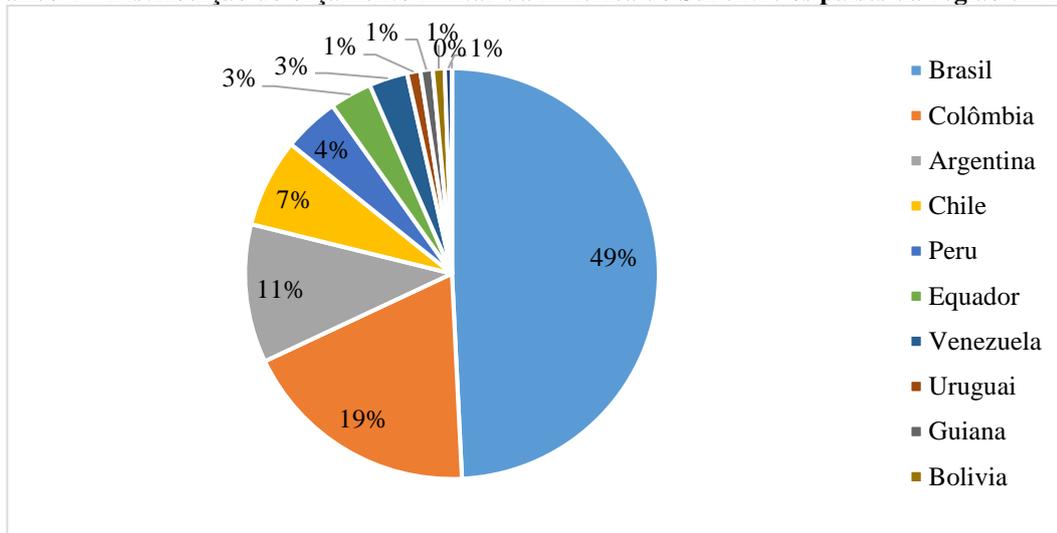
Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Gráfico 3 – Distribuição do PIB nominal da América do Sul entre os países da região em 2016



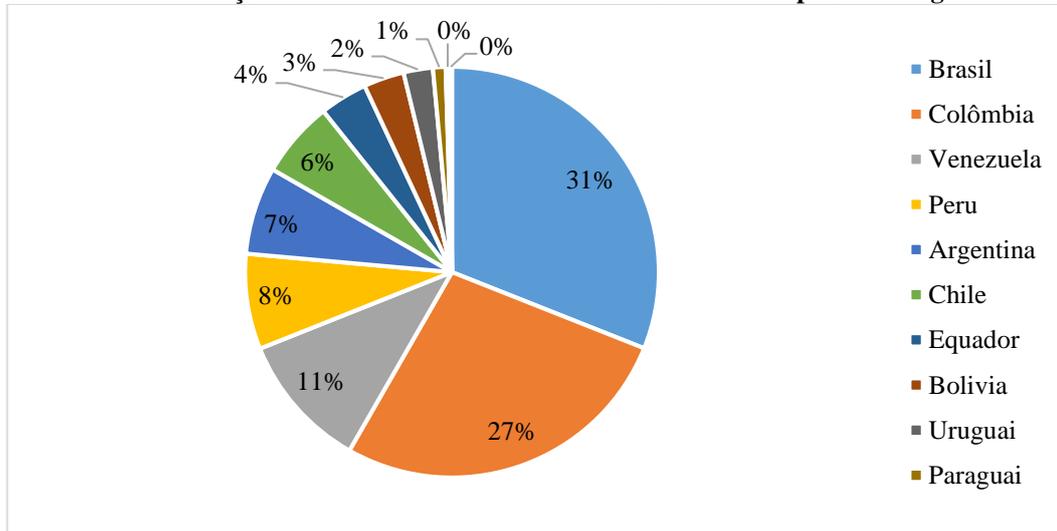
Fonte: The World Bank (2017). Elaboração própria.

Gráfico 4 – Distribuição do orçamento militar da América do Sul entre os países da região em 2016



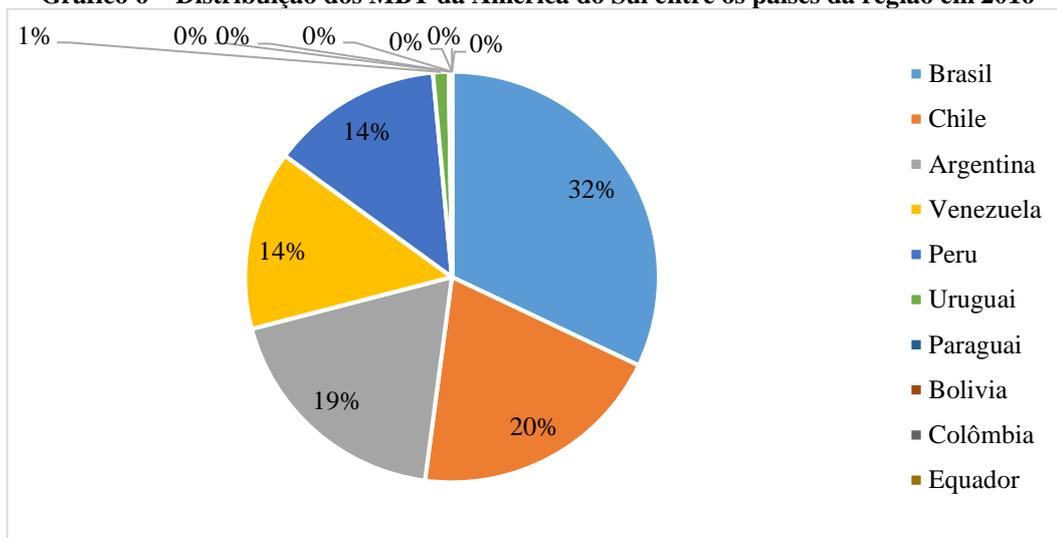
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 5 – Distribuição do efetivo militar da América do Sul entre os países da região em 2016



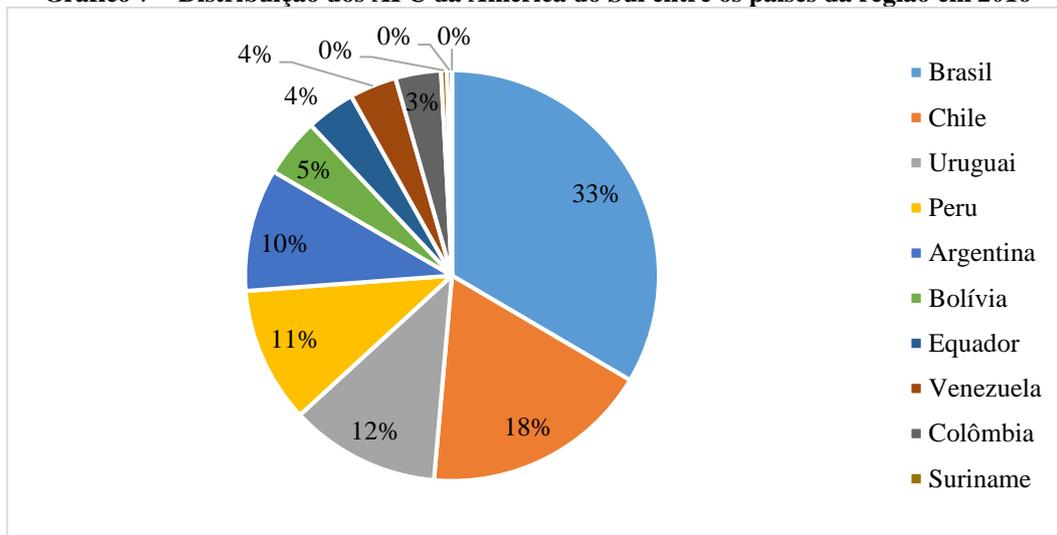
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 6 – Distribuição dos MBT da América do Sul entre os países da região em 2016



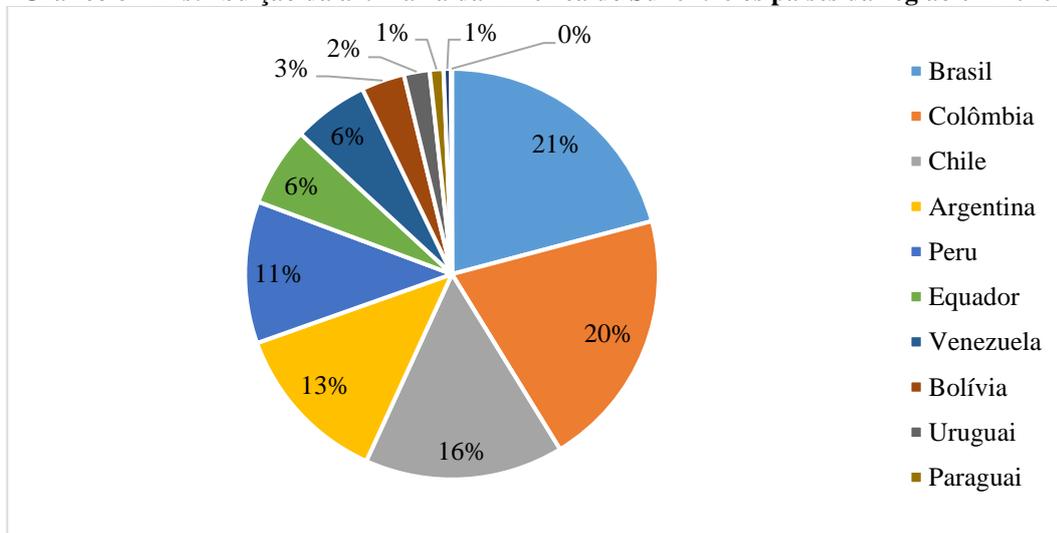
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 7 – Distribuição dos APC da América do Sul entre os países da região em 2016



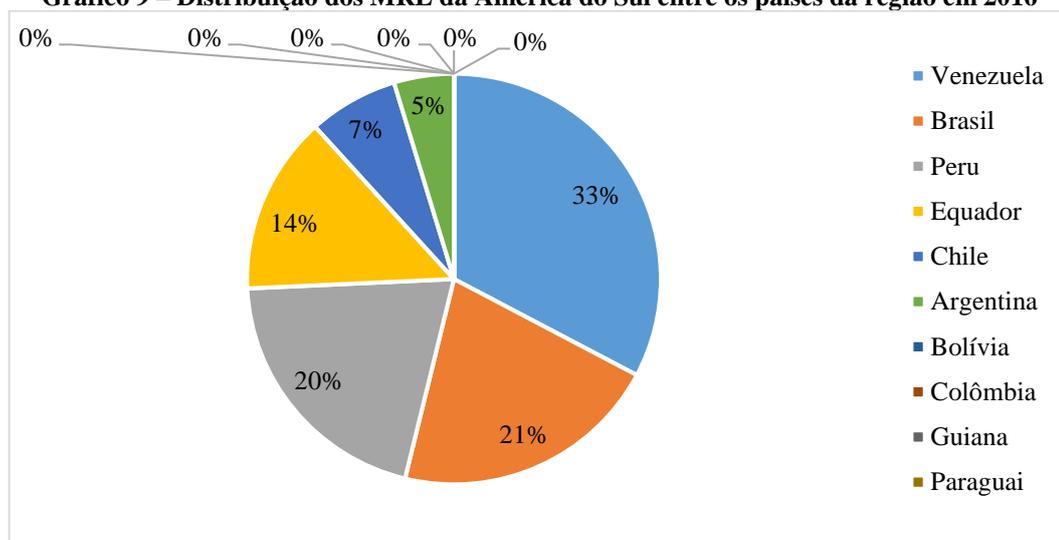
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 8 – Distribuição da artilharia da América do Sul entre os países da região em 2016



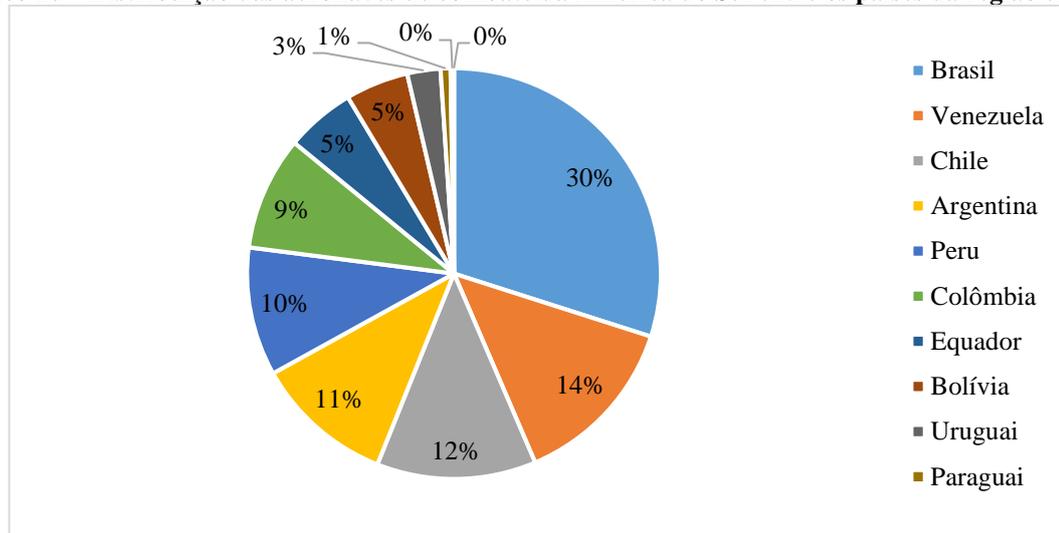
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 9 – Distribuição dos MRL da América do Sul entre os países da região em 2016



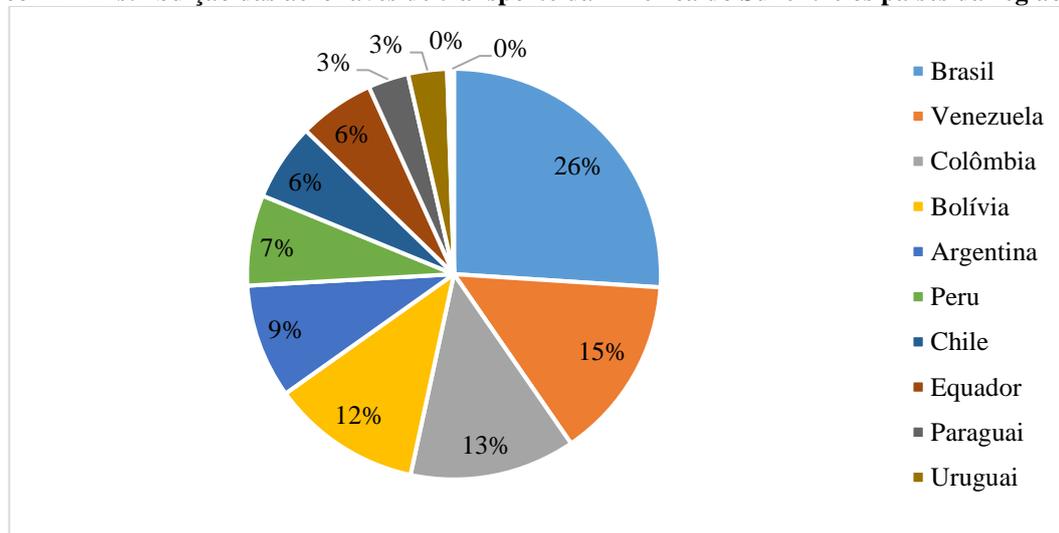
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 10 – Distribuição das aeronaves de combate da América do Sul entre os países da região em 2016



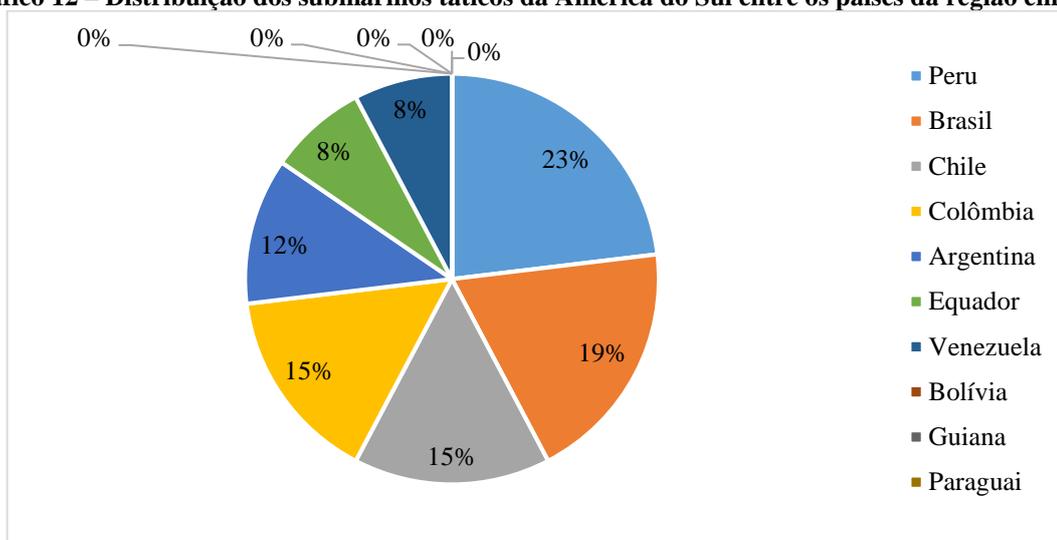
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 11 – Distribuição das aeronaves de transporte da América do Sul entre os países da região em 2016



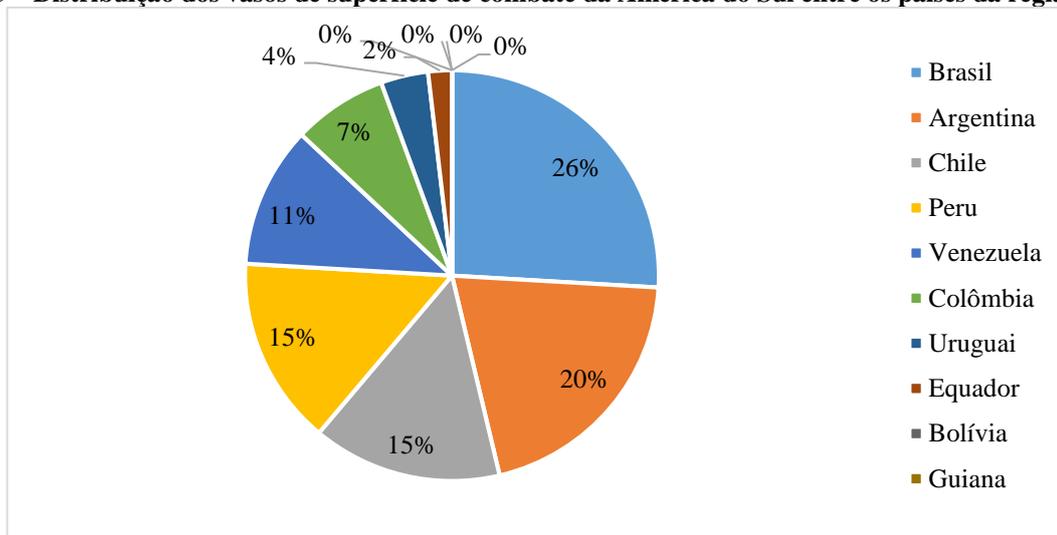
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 12 – Distribuição dos submarinos táticos da América do Sul entre os países da região em 2016



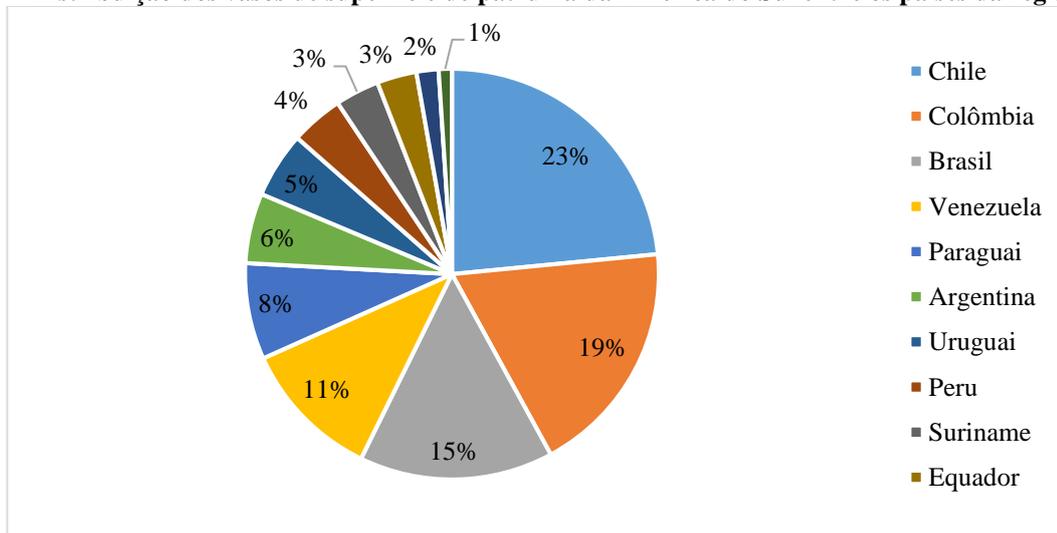
Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 13 – Distribuição dos vasos de superfície de combate da América do Sul entre os países da região em 2016



Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.

Gráfico 14 – Distribuição dos vasos de superfície de patrulha da América do Sul entre os países da região em 2016



Fonte: IISS (2017). Elaboração própria.