



# O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI

*Brazil as a regional power: an analysis of its leadership in the South America at the beginning of the 21st century*

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.570

Patrícia Nasser de Carvalho<sup>1</sup>

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves<sup>2</sup>

## Resumo

Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram esse papel e o exercício de sua liderança regional durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Verifica-se que, apesar de certas limitações e de não ser uma potência incontestada, sua estratégia, sua disposição de assumir uma posição como elo fortalecedor dos processos de integração, seu engajamento na cooperação regional e seus recursos materiais permitiram o exercício da liderança regional pelo país. Por fim, realiza-se uma breve reflexão sobre as condições para o mesmo exercício por parte do Brasil na gestão Dilma Rousseff (2011-2016), inferindo-se que houve traços de continuidade da política externa para a região, mas com menor pró-atividade brasileira em função de mudanças das condições domésticas e internacionais.

**Palavras-chave:** Brasil, América do Sul, potência regional, liderança.

## Abstract

Considering the new geopolitical dynamics established in South America from the 2000s, the aim of this article is to examine the role of Brazil as a regional power taking into account evidences and the exercise of its regional leadership during Luiz Inácio Lula da Silva mandate

---

1 Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

2 Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Atualmente é coordenadora adjunta e professora do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle-RJ.

Artigo submetido em 17/10/2016 e aprovado em 09/12/2016.





(2003-2010). Despite certain limitations and because it was not an incontestable power in the region, Brazilian's strategy, willingness to take a position as a strengthening link of regional integration, its involvement in regional cooperation processes and its material resources enabled the exercise of Brazilian regional leadership. Finally, the paper offers a brief reflection regarding the conditions of the same role played by Brazil during Dilma Rousseff (2011-2016) mandate, and infers that there was a continuity of Brazilian foreign policy towards the region, although with less proactivity due to changes of domestic and international conditions.

**Keywords:** Brazil, South America, regional power, regional leadership.

## Introdução

As eleições de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a partir de 1999, propiciaram mudanças na política externa da grande maioria dos países sul-americanos, implicando transformações nas suas relações com os Estados Unidos (EUA) e na intensificação das iniciativas regionais de integração e cooperação (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014). Essas iniciativas se basearam na ideia de fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico a partir de processos autóctones, que se consubstanciaram no reforço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), na Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), entre outras ações (PECEQUILO, 2013a).

O fortalecimento das relações políticas e econômicas dos países da América do Sul inevitavelmente perpassa a potência regional, que é o Brasil. Sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o país se posicionou como elo integrador da região e empenhou-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul.

Considerando a nova dinâmica geopolítica que se estabelece na América do Sul a partir dos anos 2000, o objetivo deste artigo é examinar a atuação do Brasil como potência regional a partir de evidências que corroboraram o exercício desse papel e de sua liderança na região durante o governo Lula (2003-2010). Considerando que essa atuação tem implicações em suas relações com os EUA e com os países vizinhos, este artigo analisa também as relações mais autônomas adotadas pelo Brasil frente àquele país, a sua posição como elo fortalecedor dos processos de integração e cooperação regional e como as potências secundárias sul-americanas reagiram a sua liderança no período. Ademais, compreendendo





que nos últimos anos a política externa do país sofreu alguns ajustes, realiza-se ao final uma breve reflexão sobre a atuação brasileira como potência regional na gestão Dilma Rousseff (2011-2016).

## **Potência Regional e Potência Secundária: definições conceituais**

Nos estudos sobre regiões, o termo potência regional é utilizado, de modo geral, para fazer alusão a uma hierarquia de poder no sistema internacional, referindo-se a um país que é influente em uma determinada região ou sub-região (GODEHARDT; NABERS, 2011). As potências regionais são consideradas os países que detêm capacidades superiores *vis-à-vis* seus vizinhos, sem, contudo, conseguirem verdadeiramente projetar seu poder em nível global (BUZAN, 2011).

Para analisar as potências regionais, Nolte (2011) sistematizou uma definição que contempla aportes teóricos do realismo, do construtivismo e do institucionalismo neoliberal. Conforme sua proposta, uma potência regional é definida como um país que: (i) articula uma posição de liderança em uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente; (ii) possui os recursos materiais (militares, econômicos e demográficos), organizacionais (políticos) e ideológicos para projeção de poder regional; (iii) possui grande influência nas relações e nos resultados dos processos regionais; (iv) possui interdependência econômica, política e cultural na região; (v) influencia de forma significativa a delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região; (vi) exerce influência por meio de estruturas de governança regional; (vii) articula e define uma identidade e um projeto regional; (viii) provê bens coletivos para a região ou participa de forma significativa da provisão desses bens; (ix) influencia fortemente a definição da agenda de segurança regional; (x) tem uma posição de liderança reconhecida ou respeitada pelos demais atores regionais e extrarregionais; (xi) participa de fóruns inter-regionais e globais, representando não apenas seus interesses, mas também, ao menos de forma limitada, os interesses regionais.

Embora não exista uma definição única e consensual, a proposta por Nolte (2011) consegue abranger diferentes aspectos que a literatura sugere como definidores das potências regionais, englobando fatores mais objetivos, como os recursos materiais, e subjetivos, como a disposição de assumir a liderança na região, a capacidade de exercer a liderança regional, além do reconhecimento do papel de líder pelos vizinhos.





Diante disso, como é possível qualificar uma potência regional? Uma vez que a capacidade material é levada em consideração, pode-se partir de indicadores econômicos, militares, demográficos e de desenvolvimento para fazer a análise dos critérios objetivos. Já a aceitação da liderança da potência pelos vizinhos não é fácil de ser medida, visto que deve levar em conta a dimensão subjetiva, como o reconhecimento dos países na região. Indicadores, como o apoio aos países em cargos de direção em organizações internacionais, podem ser utilizados para auxiliar nesse quesito (LIMA, 2014; WEHNER, 2011). Mensurar a disposição de assumir um papel de liderança na região é um exercício mais complicado, pois envolve a avaliação das ações de política externa dos países na América do Sul, o que pode, inclusive, gerar resultados ambíguos (LIMA, 2014). Por fim, examinar a liderança é a tarefa mais difícil, pois o próprio conceito de liderança é bastante amplo e contestado na literatura.

Ao tratar do conceito de liderança, Lima (2014), por exemplo, sugere que seja compreendido não como a influência sobre terceiros, mas sobre resultados. Esse tipo de influência define um ator com poder de veto, aquele sem cuja anuência não é possível concluir um acordo ou negociação. Outra forma de compreender liderança, sugerida pela autora, é proposta por Destradi (2010 apud LIMA, 2014, p. 239), que entende o fenômeno no âmbito da cooperação. Nesse sentido, diferentemente da hegemonia, o exercício de liderança se baseia na realização do interesse comum do grupo, na liderança cooperativa.

Outro autor que discute formas de compreender o fenômeno é Flandes (2012), que propõe quatro tipos de categorias de liderança: (i) distributiva (provisão de bens públicos para a região, arcando com a maior proporção dos custos); (ii) multilateral (compartilhar poder com potências secundárias na tomada de decisões em instituições multilaterais); (iii) normativa (projeção de normas e valores para obter aceitação do projeto regional); (iv) consensual (articular uma agenda pluralista que conduza à criação de um consenso regional). Segundo o autor, quanto mais formas de liderança uma potência regional exercer, menores as chances de competição por parte das potências secundárias.

Wehner (2011), por sua vez, discute liderança a partir dos três tipos propostos por Young (1991 apud WEHNER, 2011, p. 141): estrutural, empreendedora e intelectual. O primeiro tipo se refere à tradução do poder estrutural (recursos materiais) na influência nas decisões, podendo fazer uso de recompensas ou sanções. O segundo tipo se refere à habilidade de convencer e atrair os atores para uma negociação institucional que resulte em benefícios para todos, é consensual





em sua essência e não envolve sanções ou recompensas. O terceiro tipo faz alusão ao uso de conhecimento especializado para moldar as perspectivas dos atores, ou seja, se baseia no poder das ideias.

Como visto, há um grande debate sobre o conceito de liderança e algumas definições se aproximam em determinados aspectos. Neste artigo, para fins metodológicos, propõe-se a análise da liderança brasileira a partir de um conjunto das acepções de liderança apresentadas por Destradi (2010 apud LIMA, 2014), Flemes (2012) e Young (1991 apud WEHNER, 2011) em três grupos: (i) a liderança cooperativa, consensual e empreendedora, que salienta a capacidade da potência regional de criar consensos e investir em uma relação cooperativa com seus vizinhos, seja através da ativa participação em organizações regionais, da proposição de criação de instituições ou de atitude conciliadora em crises regionais; (ii) a liderança normativa e intelectual, que se reflete na capacidade da potência regional de projetar ideias e valores que influenciam a região e sustentam o projeto regional; (iii) a liderança estrutural e distributiva, que implica um papel de *paymaster* do país, em que sua liderança se reflete na posse e utilização dos recursos materiais, através da provisão de bens públicos, sejam esses a estabilidade regional, a infraestrutura da região ou os custos econômicos da cooperação.

Assim, são observados se esses três tipos de liderança se manifestam na política regional brasileira, buscando-se obter evidências a partir da análise do comportamento do país na América do Sul. Discute-se se houve participação ativa do Brasil nas organizações regionais, liderança na criação de instituições, ativa participação em imbrólios diplomáticos e crises na região, disposição em assumir o papel de *paymaster* e projeção de ideias capazes de influenciar outros atores e moldar o projeto regional. Vale destacar que a liderança pode ser expressa por mais de uma forma, manifestando-se de maneiras diferentes na política externa do Estado.

Na hierarquia de poder regional, as potências secundárias são países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder regional (FLEMES, 2012; WEHNER, 2011). No âmbito da América do Sul, o Brasil pode ser considerado potência regional, enquanto Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, potências secundárias. A Tabela 1 a seguir, com dados de 2014, apresenta indicadores que permitem analisar comparativamente a capacidade material desses países na região:



**Tabela 1: Recursos Materiais: Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela – 2014**

Indicadores	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela
<b>Demografia/Geografia</b>					
População (em milhões)	206,1	43	17,8	47,8	30,7
Área (Km <sup>2</sup> )	8515,8	2780,4	756,1	1141,7	912,1
<b>Economia e Desenvolvimento</b>					
PIB (em bilhões de dólares)	2429,7	579,2	264,8	381	373,3
PIB per capita (em dólares)	11790	13480	14910	7970	12500
IDH	0,755	0,836	0,832	0,72	0,762
<b>Militar</b>					
Gastos militares (em milhões de dólares)	31954	5342	5071	12945	2032
Gastos militares (em % do PIB)	1,4	0,9	2	3,1	1,1
Efetivo das Forças Armadas	729.500	105.650	109.450	455.750	265.000

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do Banco Mundial, do PNUD e do SIPRI, 2014.<sup>3</sup>

No que se refere à capacidade material, como é possível observar por meio dos dados, há uma grande concentração no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo a quase 50% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, que ocupa o 2º lugar no ranking. Ademais, o Brasil possui uma localização geográfica privilegiada, com acesso ao Atlântico e o seu litoral se estende por mais de 7.000 quilômetros, além de que faz fronteira com todos os países sul-americanos, com exceção do Chile e do Equador. O país tem abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade. Os indicadores econômicos também são expressivos. O PIB brasileiro é o maior da região, mais que o triplo do PIB da Argentina, a 2ª maior economia da região, e quase 6 vezes o PIB da Colômbia, a 3ª maior economia da região, apesar de ficar em posição inferior à Argentina, ao Chile e à Venezuela quando se considera o PIB *per capita* e o IDH, refletindo os problemas sociais e as desigualdades existentes no país. No que tange aos indicadores militares, possui o maior efetivo militar e os maiores gastos no setor em números absolutos, embora esteja em posição inferior à da Colômbia, do Chile e da Venezuela quando se examina os gastos militares em relação ao PIB. Em vista disso, em termos de

3 Os indicadores de demografia/geografia, economia e efetivo das forças armadas foram extraídos do Banco Mundial; o IDH das estatísticas das Nações Unidas; e os gastos militares do *Stockholm International Peace Institute (SIPRI)*. Os indicadores apresentados são referentes ao ano de 2014, pois foi o último ano em que os indicadores de todos os países foram disponibilizados.





capacidade material, o país se destaca frente a seus vizinhos e é a maior potência sul-americana. Além da capacidade material, a capacidade de exportação e o peso de seus investimentos se mostraram elementos de barganha fundamentais nas negociações internacionais brasileiras (MALAMUD, 2012).

No que diz respeito às potências secundárias, a Argentina é tradicionalmente o país que ocupa o segundo lugar na hierarquia de poder regional. Com grande território, população, recursos naturais diversos, o 2º maior PIB e o melhor IDH da América do Sul, além do histórico de ativismo internacional, o país vem demonstrando ambições de exercer a liderança regional (MALAMUD, 2012). Entretanto, as dificuldades econômicas enfrentadas ao longo dos últimos anos obstaculizaram o seu crescimento econômico e sua projeção de poder na região, ampliando a assimetria frente à potência regional. O *default* da dívida externa em 2001 abriu um longo período de resultados negativos para a economia e de crise política no país. Além disso, é o país do grupo apresentado com o menor percentual de gastos militares em relação ao PIB.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, a Argentina cresceu menos que Colômbia e Chile nos últimos cinco anos e, de acordo com as projeções econômicas, até 2020 sua economia crescerá apenas 1,6%, enquanto a Colômbia crescerá acima dos 20% no período 2016-2020, a maior taxa entre as maiores economias da América do Sul.

**Tabela 2: Taxa de crescimento econômico (2011-2020)**

Países	Real						Previsão					
	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
<b>Argentina</b>	8,4%	0,8%	2,9%	0,5%	-0,3%	12,6%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	1,6%
<b>Brasil</b>	3,9%	1,9%	3,0%	0,1%	-1,0%	8,1%	1,0%	2,3%	2,3%	2,4%	2,5%	10,9%
<b>Chile</b>	5,8%	5,5%	4,0%	1,9%	2,7%	21,4%	3,3%	3,6%	3,7%	3,8%	3,9%	19,7%
<b>Colômbia</b>	6,6%	4,0%	4,9%	4,4%	3,4%	25,5%	3,7%	4,0%	4,2%	4,3%	4,3%	22,2%
<b>Venezuela</b>	4,2%	5,6%	1,3%	-3,9%	-7,0%	-0,3%	-4,0%	-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,0%	-8,3%

Fonte: elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do FMI, 2016.

A Venezuela, por seu turno, exerceu, sob a gestão de Hugo Chávez (1999-2013), uma liderança paralela ao Brasil na América do Sul, ganhando espaço como potência secundária. Além de altas taxas de crescimento econômico, impulsionadas pelos recursos financeiros gerados pela diplomacia do petróleo, o país ampliou sua capacidade de atrair aliados para sua esfera de influência (FLEMES, 2010; MALAMUD, 2012) e investiu na área militar, ocupando a terceira posição regional





em termos do volume total dos gastos realizados nesse setor em 2014. Todavia, no momento atual, o país enfrenta grave crise econômica e a previsão das taxas de crescimento econômico para os próximos anos é negativa, o que impacta o exercício de sua liderança regional. As dificuldades venezuelanas, derivadas de sua interdependência no setor energético com os EUA, a baixa diversificação de sua economia e as polarizações sociais, ofereceram limitações reais ao crescimento e projeção global (PECEQUILO, 2013a).

Embora o Chile seja a potência secundária que apresenta indicadores demográficos e geográficos menos expressivos entre as potências secundárias, tem uma das economias mais fortes da região em termos de crescimento econômico, conforme pode ser observado na Tabela 2, e a maior renda *per capita*. O país vem ampliando sua presença na América do Sul e no mundo através de exportações e investimentos, sobretudo em razão de sua estratégia de inserção externa que privilegia acordos bilaterais. Em 2014, seu IDH foi apenas pouco menor do que o argentino. Na área militar, ocupa a 4ª posição no que tange ao efetivo militar, mas seus gastos em relação ao PIB ocupam a 2ª posição, indicando alto investimento proporcional aos seus vizinhos.

Ao longo dos últimos dez anos, a Colômbia se consolidou como o país que mais cresceu entre os sul-americanos e a previsão é de crescimento contínuo para os próximos anos (vide Tabela 2). O país possui o 2º maior efetivo militar na região e os gastos em relação ao PIB são os mais elevados. No que tange à extensão territorial, é o 3º maior país na América do Sul e possui uma localização geográfica que facilita uma inserção internacional diversificada, com acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico, situando-se como uma ponte entre América Central, Caribe e América do Sul. Em termos de demografia, possui a 2ª maior população, atrás apenas do Brasil, um país 4 vezes maior em extensão territorial. O PIB *per capita* e IDH comprovam que a Colômbia ainda tem grandes desafios socioeconômicos, pois a alta taxa de crescimento econômico não se converteu em uma melhoria significativa nos indicadores, refletindo uma posição inferior às demais potências secundárias na região.

## **A América do Sul como espaço geopolítico no século XXI**

O fim da Guerra Fria, a crise econômica dos anos 1980 e o cenário político favorável à preponderância de poder dos EUA impuseram desafios aos países sul-americanos nos anos 1990. As estratégias norte-americanas de política





econômica para a região baseavam-se no Consenso de Washington, nos novos temas políticos e nas iniciativas de integração regional, que buscavam avançar a liberalização econômico-comercial, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Os principais temas da agenda sul-americana desse período foram a negociação da dívida externa, a abertura comercial intrarregional, a consolidação democrática, os ajustes estruturais e as condicionalidades impostas pelos países e instituições do Centro à concessão de empréstimos internacionais (PECEQUILO, 2013a; LIMA, 2014).

Se os anos 1990 foram marcados por certa homogeneização das experiências nacionais dos países sul-americanos, os 2000 têm como característica a heterogeneidade e a diversidade (LIMA, 2014). Importantes transformações ocorreram na América do Sul com a implementação de novas formas de regionalismo que modificaram o espaço geopolítico e afetaram a condução das políticas externas dos países sul-americanos. Entre os fatores que propiciaram o surgimento dessa nova dinâmica regional, destacam-se acontecimentos exógenos, como os atentados terroristas em 2001 nos EUA e a guerra global contra o terrorismo, além da crise financeira global em 2007-2008 e o deslocamento do eixo dinâmico da economia global para a Ásia – que enfraqueceram a liderança norte-americana no subcontinente – e endógenos, como a ascensão de governos progressistas na região, a busca por superar a ideologia neoliberal, por implementar políticas desenvolvimentistas e de forte cunho social, além de políticas externas revisionistas (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014).

Esse novo momento político deu fôlego à cooperação em diferentes áreas e coordenação de políticas dos atores regionais (LIMA, 2014). Nesse contexto, as relações com os EUA também foram transformadas. Historicamente, aquele país não se deparou com muitas limitações à sua hegemonia não somente na América do Sul, mas em toda a América Latina. A Organização dos Estados Americanos (OEA) constituiu o âmbito multilateral privilegiado para a discussão das relações hemisféricas, instituição através da qual os norte-americanos exerciam grande poder. Todavia, sua preponderância política e econômica foi limitada no século XXI pela emergência de uma nova dinâmica geopolítica do Sul e pela multipolaridade. Brasil e México apresentaram altas taxas de crescimento econômico e ampliaram suas lideranças no hemisfério, a China aumentou seus investimentos na América do Sul e os próprios países sul-americanos apostaram na cooperação intrarregional (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014).





Nesse cenário, podemos observar diversos padrões de relacionamento estabelecidos com os EUA pelos diferentes atores regionais, que geraram três opções estratégicas na região: o multilateralismo vinculante, a contenção limitada e a colaboração seletiva. A primeira se baseia na utilização das instituições internacionais para restringir propostas e ações dos EUA e induzir o cumprimento das normas. A segunda se fundamenta sobre a criação de instrumentos regionais que reduzam, excluam ou previnam a influência dos EUA na região, objetivando ampliar a capacidade de ação coletiva. A terceira se pauta na construção de laços cooperativos com a grande potência para solucionar problemas compartilhados e reduzir sua influência (RUSSELL; TOKATLIAN, 2009).

Conforme mencionam Serbin, Vigevani e Hershberg (2014), as opções estratégicas adotadas pelos países sul-americanos em seu relacionamento com os EUA relacionam-se com as modalidades de regionalismo adotadas na América do Sul nos últimos anos, baseadas em distintos enfoques ideológicos, políticos e econômicos.

Nesse contexto, uma das primeiras iniciativas que caracterizou a nova dinâmica geopolítica da região foi a criação da ALBA, em 2004, impulsionada pelos então presidentes Hugo Chávez e Fidel Castro. O projeto, de cunho anti-hegemônico e com forte viés ideológico, buscava estabelecer uma oposição aos EUA, caracterizando-se como um instrumento de contenção limitada.

Os anos 2000 também foram marcados pela expansão do MERCOSUL com a entrada da Venezuela, cuja ratificação pelos Estados partes aconteceu em 2013. A Bolívia foi integrada ao bloco pelo Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, ratificado em 2015, a partir de negociações iniciadas em 2006. Não obstante a discussão sobre a flexibilização do MERCOSUL ou sua maior institucionalização, o bloco serviu como instrumento de resistência para pressões assimétricas, como em negociações comerciais com os EUA e com a União Europeia ao longo do período (VIGEVAANI; ARAGUSUKU, 2014). Assim, também se caracteriza como uma forma de contenção da influência norte-americana na região.

Outro projeto que caracteriza uma contenção aos EUA foi a criação da UNASUL, em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), estabelecida em 2004. A UNASUL foi uma grande inovação regional, pois, até então, a região não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados sul-americanos e fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais. No âmbito da instituição, foram criados importantes





órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas, como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos EUA nos assuntos de defesa da região (BATAGLINO, 2012).

A Aliança do Pacífico, formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) e pelo México em 2012, é uma das mais novas iniciativas regionais. Seus objetivos são construir uma área de livre-comércio e uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial que auxilie na projeção desses países no plano internacional, sobretudo na Ásia e no Pacífico. A Aliança se inscreve em um movimento distinto dos acordos anteriores, visto que, ao enfatizar acordos de livre-comércio e soluções de mercado, tem um viés mais favorável à política externa norte-americana (LIMA, 2014). Assim, seria uma opção de colaboração seletiva, que tem também como expectativa obter os benefícios que a Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* – TPP), liderada pelos EUA, poderá proporcionar (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014), com o objetivo de conter a expansão da presença chinesa no Pacífico.

Tendo em vista o contexto apresentado, como o Brasil, enquanto potência regional, se inseriu na América do Sul na primeira década do século XXI, em especial no governo Lula? Como as potências secundárias lidaram com o Brasil como potência regional?

## O Brasil como potência regional no Governo Lula

A imagem que perdurou durante muito tempo na América do Sul era a de que o Brasil não priorizava a região, mas sim seu alinhamento com os EUA, tendo uma baixa identidade regional (LIMA, 2005a). Todavia, a partir da década de 1980, a diplomacia brasileira buscou promover a cooperação em relação à vizinhança, institucionalizando as relações regionais. Um marco nesse sentido foi a criação do MERCOSUL, em 1991. Dos anos 1990 em diante, a região apareceu como uma opção importante para a política externa brasileira, seja como forma de ampliar a participação no mundo através da integração regional, seja como forma de ampliar o poder de negociação que se inscreve nas alianças Sul-Sul e que amplia a margem de manobra do país no exterior.

Durante a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), a liderança brasileira na região não foi um tema central na política exterior, apesar da América do Sul ter sido uma das prioridades da agenda brasileira. O Brasil sediou a primeira





reunião de presidentes da América do Sul, no ano 2000, e teve importante atuação como mediador no conflito entre Equador e Peru acerca da definição de limites territoriais (WEHNER, 2011). Também foram expressivas entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 as negociações com os EUA para a criação da ALCA, conduzida pelo governo através do bloco regional.

A partir do governo Lula, o exercício de liderança regional e o aprofundamento dos vínculos com a região ganharam intensidade. O contexto internacional favoreceu a adoção de um comportamento mais autônomo por parte do Brasil, visto que a agenda norte-americana se voltou à guerra ao terror e a prioridade máxima se tornou o Oriente Médio. O governo brasileiro explorou esse cenário, aprofundando as relações Sul-Sul no hemisfério e fora dele. Ao reforçar as relações com outros países emergentes e em desenvolvimento, o Brasil se tornou menos vulnerável nas relações com os EUA, sendo percebido pela potência como um país que poderia complementar os interesses norte-americanos na região, atuando como um elemento de equilíbrio (PECEQUILO, 2013a).

Com efeito, em 2005, o relacionamento com os EUA foi elevado à categoria de diálogo estratégico pelos governos Lula e George Bush (2001-2008), o que representou o reconhecimento norte-americano de que o Brasil se encontrava em uma nova posição no equilíbrio de poder mundial (PECEQUILO, 2013b). Todavia, a cooperação estabelecida não implicou a ausência de posições dos EUA para garantir sua hegemonia na região. A reativação, em 2008, da Quarta Frota do Atlântico Sul nas Américas Central, do Sul e Caribe, que aconteceu após o anúncio da descoberta de petróleo na camada do pré-sal na Plataforma Continental Brasileira, a intensificação da guerra contra as drogas na Colômbia e no México, a instalação de bases militares na América do Sul e a renovação da definição da Tríplice Fronteira como um problema de segurança pelo governo norte-americano depois de 2001, apontam para algumas manifestações de poder e preocupação do país com uma América do Sul mais autônoma (PECEQUILO, 2013a).

Por seu turno, o governo brasileiro reforçou as parcerias regionais e extrarregionais. A relação com os EUA se caracterizou ao longo desse período conforme o modelo de oposição limitada, proposto por Russell e Tokatlian (2009), em que há uma combinação de cooperação e resistência. Em tal modelo, a integração regional é instrumento essencial para ampliação do poder de negociação frente à grande potência. Esse modelo está inserido na estratégia de contenção limitada, que utiliza instrumentos regionais para reduzir, excluir ou prevenir a influência dos EUA na região. 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. Nesse contexto, o Brasil tomou a iniciativa de convocar um encontro que reuniu 33 países latino-americanos e caribenhos, em 2008 e que deu origem à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, e que começou a funcionar em 2011.

O governo Lula compreendeu que a base econômica e não exclusivamente política deveria lastrear a liderança do Brasil na América do Sul e que ela exigia o aumento das trocas comerciais no contexto de um comércio regional mais equilibrado (BANDEIRA, 2008). Todavia, na prática, o país também enfrentou alguns obstáculos para aprofundar a sua capacidade de ação coletiva na América do Sul. Um exemplo foi o processo de integração regional por meio do MERCOSUL. A dificuldade de consenso entre os países membros, as grandes assimetrias entre os países do bloco e a tarifa externa comum com inúmeras exceções demonstram problemas na implementação da iniciativa. O Brasil buscou revitalizar a instituição, aprofundando o seu viés político e estratégico, investindo em diversos projetos como a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000 (durante governo FHC), o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2005, e o Parlasul em 2006 (MALAMUD, 2012). A adesão da Venezuela na organização, o acordo para inclusão da Bolívia e os acordos de associação de alguns vizinhos também se inserem nesse enquadramento (FLEMES, 2010). A ampliação do bloco mercosulino acontecia a despeito da falta de avanços no projeto de mercado comum, da existência de instrumentos regionais adequados para compensar as assimetrias e do grande investimento político-institucional do governo brasileiro na UNASUL (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014).

A atuação brasileira como potência regional no âmbito do MERCOSUL pode ser questionada no quesito liderança, uma vez que o aprofundamento da integração no bloco poderia limitar sua autonomia. Assim, o país adota postura que Pinheiro (2004) caracteriza como institucionalismo pragmático, mantendo uma baixa institucionalização do MERCOSUL. Todavia, esse é um aspecto que restringe o exercício de liderança pelo Brasil. Como pontuam Vigevani e Aragusuku (2014), cabe ao país trabalhar como potência regional em prol da integração, assumindo o papel de *paymaster*. Neste aspecto, a liderança distributiva/estrutural brasileira encontra limites.

No âmbito da mediação de crises regionais, são indicativos da limitação de liderança regional brasileira a recusa do Chile e da Bolívia no litígio sobre a





saída boliviana para o mar e o episódio de nacionalização do gás boliviano, em 2006, que assinalam respectivamente a ausência de uma liderança consensual e estrutural. Ademais, destaca-se a omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai acerca da implantação de empresas de celulose no rio Uruguai, entre 2005 e 2006 (WEHNER, 2011), apontando para a restrição da liderança regional no que tange ao estabelecimento de consenso.

Por outro lado, o Brasil exerceu liderança ao ajudar a reduzir as tensões entre Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, durante crise relacionada ao combate às FARC e liderou a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em 2003, para cooperação entre governo e oposição. Ademais, em 2009, posicionou-se claramente em repúdio ao golpe que levou a deposição do presidente de Honduras democraticamente eleito, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Ainda que polêmico, o fato pode ser visto como uma defesa dos princípios democráticos, mesmo que, para tanto, sinalize-se uma mudança da prerrogativa de não intervenção do Itamaraty. O governo brasileiro tratou dos conflitos colombianos como um assunto de segurança regional e participou na tentativa de resolvê-los. Em 2008, a missão humanitária organizada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, com o apoio logístico do Exército brasileiro, auxiliou o resgate bem-sucedido de alguns reféns das FARC (BORGES, 2015). Nessas diversas ocasiões, o exercício da liderança de potência regional consensual/cooperativa/empreendedora foi, de fato, desempenhado pelo Brasil.

No que tange à UNASUL, o Brasil teve grande relevância para a sua construção política e ideacional. A liderança brasileira no processo de institucionalização da organização pode ser caracterizada como consensual/cooperativa/empreendedora, pois embora tenha sido um dos principais promotores do organismo, dividiu a tomada de decisões com os demais atores regionais. A presidência *Pro-Tempore* foi ocupada por outros países como Chile, Equador e Venezuela, bem como os cargos de secretário-geral, atualmente ocupado pela Colômbia.

Ao mesmo tempo, no âmbito da UNASUL a liderança distributiva é cobrada do Brasil. O país respondeu à iniciativa liderada por Chávez de criação do Banco do Sul, em 2007, com o intuito de combater as consequências da crise financeira internacional, sendo um dos grandes promotores da instituição juntamente com a Argentina, com ênfase em investimentos em infraestrutura, integração regional e de redução de assimetrias entre os países, a fim de reduzir a dependência do dólar, estimular o comércio e ganhar autonomia em relação às instituições financeiras tradicionais (SANTOS, 2013). No entanto, o Brasil, que tem sido um





ator com capacidade de veto nas questões financeiras na região sul-americana, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mostrou-se contra a criação do Banco do Sul até o cumprimento das exigências relativas às normas técnicas em todas as questões de financiamento (LIMA, 2013).

Também na UNASUL, a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), em 2009, contou com a liderança brasileira. A iniciativa foi impulsionada pelo governo devido à sua dimensão estratégica, ao propiciar investimento de recursos e de diferentes tipos de financiamento para os projetos de infraestrutura na região (PADULA et al., 2015). O COSIPLAN também implica o desempenho de uma liderança distributiva brasileira, visto que cabe à potência regional ofertar bens coletivos na região.

Ainda no que tange à UNASUL, o CDS foi criado a partir de uma proposta exclusivamente brasileira, como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança, impulsionar a indústria de defesa e evitar a imposição da agenda de segurança dos EUA no subcontinente. Destaca-se o contexto de criação do órgão: logo após eclosão da crise entre Colômbia e Equador e dias após ser anunciada a reativação da Quarta Frota no Atlântico Sul pelos EUA, tornando evidente a sua dimensão estratégica (BATTAGLINO, 2012). No âmbito do CDS, o país também teve papel importante ao atuar como estabilizador diante de algumas tensões, como no reavivamento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, em 2010, e na redução das tensões com os EUA sobre a utilização de bases militares na Colômbia (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014). Nessas ocasiões, a liderança consensual/cooperativa/empreendedora se manifestou no desempenho brasileiro de potência regional.

O ativismo regional brasileiro foi acompanhado pelo aumento da internacionalização do capital nacional, refletido na presença de grandes empresas na América do Sul, em setores de energia e infraestrutura (NEL; STEPHEN, 2010). Outra empresa que expandiu consideravelmente sua atuação na região foi a Eletrobrás (PADULA et al., 2015). Também o BNDES teve papel central na internacionalização das empresas brasileiras, provendo crédito para impulsionar as exportações e os projetos de infraestrutura na região (COSTA, 2009). Como consequência disso, a internacionalização das empresas brasileiras não deixa de ser um traço da liderança do Brasil enquanto potência regional na América do Sul, evidenciando um aspecto de liderança estrutural/distributiva.





Conforme proposto por Nolte (2011) e destacado neste artigo, um dos aspectos que caracteriza uma potência regional e fortalece sua posição enquanto tal é o reconhecimento dos vizinhos a respeito da posição de liderança regional. Sendo assim, diante do poder dos recursos materiais do Brasil, da sua participação ativa nos organismos regionais, da busca pelo exercício da liderança na América do Sul e da expansão de seu capital na região, a seção seguinte analisa como as potências secundárias lidaram com o país e sua política regional ao longo do governo Lula.

### **Uma potência regional incontestada?**

Na América do Sul, a Argentina é o país que historicamente procurou equilibrar o poder brasileiro. Mesmo após superação do quadro de desconfiança que permeava as relações até os anos 1980, a posição do país pode ser caracterizada como ambivalente, variando entre cooperação e competição. Ao longo dos anos 2000, ao mesmo tempo em que ampliou a cooperação com o Brasil e fez parte da construção de uma estrutura de governança regional, também firmou alianças com terceiros para contrabalançar o peso brasileiro na região, como indica a aproximação com a Venezuela durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner. A busca por limitar o poder brasileiro se baseou em estratégias institucionais, como no MERCOSUL, por meio da adoção de políticas protecionistas, e na UNASUL, instituição na qual o ex-presidente Kirchner exerceu o cargo de secretário-geral e onde a Argentina buscou atuar junto com o Brasil como mediador em crises regionais. Assim, a Argentina adotou mecanismos de *soft balancing* e buscou compartilhar a liderança regional brasileira no subcontinente.

É importante destacar que o país não apoia o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU, como representante da América Latina. A Argentina integra o grupo Unidos pelo Consenso e propõe que sejam estabelecidos membros semipermanentes (MALAMUD, 2012). Desse modo, fez uso também de coalizões diplomáticas como forma de contrabalançar o poder na região.

Todavia, não foi esse país quem mais ofereceu limitações ao exercício da liderança regional brasileira nesse novo século, mas, sim, a Venezuela, que investiu no fortalecimento das relações econômicas, buscando mudar o equilíbrio de poder sul-americano. Na área energética, a empresa estatal de petróleo venezuelana,





*Petróleos de Venezuela, S.A. (PdVSA)*, cooperou com a sua coirmã brasileira, Petrobras, em busca de investimentos em recursos energéticos. Ademais, o Brasil firmou inúmeros acordos garantindo o fornecimento de petróleo com condições diferenciadas para países vizinhos (FLEMES, 2010). Na área política, o ativismo ideológico de Chávez exerceu papel central em fase de ascensão de governos progressistas, permitindo construir alianças políticas, que se refletiram, sobretudo, na ALBA. Todavia, a liderança venezuelana manteve-se limitada na região, devido às grandes diferenças políticas e ideológicas que possui com alguns países, além das dificuldades internas que enfrenta em termos políticos, econômicos e sociais depois da morte de Chávez.

A respeito do Chile, o país apoiou a liderança regional brasileira quando o Brasil construiu consensos, limitando posições extremistas, como as da Venezuela. Por outro lado, contestou tal papel quando houve tentativa de exercê-lo em assuntos relacionados aos seus interesses, como no conflito com a Bolívia. No que tange à área econômica, o Chile buscou se resguardar das negociações em bloco do lado brasileiro, investindo nas relações bilaterais com o Brasil. A esse respeito, o país tem uma política econômica distinta da brasileira, investindo em tratados de livre-comércio (TLC) com EUA, outros países e blocos. Em nível global, o país apoia a candidatura brasileira ao assento permanente no CS da ONU, mas tem uma posição ambígua, pois apoiou o pleito, mas não o direito ao poder de veto no Conselho, o que criou um problema de status para o Brasil na instituição (WHENER, 2011).

Historicamente, a Colômbia investiu na aliança extrarregional com os EUA e tem uma baixa identidade regional que limita sua projeção de liderança na América do Sul. No que tange ao relacionamento com o Brasil, os governos Álvaro Uribe e Lula tiveram divergências em relação ao Plano Colômbia, visto que os países compartilham cerca de 1.644 km de limites e o plano estabeleceu a presença militar estadunidense na região fronteiriça. Todavia, apesar das diferenças existentes, os governos ampliaram a cooperação na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico (ARCINIEGAS, 2015).

Como se pode perceber, o Brasil não é uma potência regional incontestada, pois as potências secundárias possuem um comportamento ambivalente em relação ao Brasil, variando entre a cooperação e a competição ou contestação em temas específicos, fazendo uso de mecanismos de *soft balancing*. Frente a tal cenário, o país buscou exercer de forma ativa a liderança na América do Sul, embora tenha manifestado seu papel de diferentes formas, dependendo do tema





e da instituição regional. Essa liderança variou entre as categorias de consensual, cooperativa e empreendedora e de distributiva e estrutural, não sendo notável o exercício de liderança normativa e intelectual. Todavia, muitos autores apontam para uma limitação na disposição brasileira para o exercício do papel de potência regional, devido a sua hesitação e mesmo falta de disposição para arcar com os custos da integração econômica, energética e em infraestrutura. A crítica se refere à falta de concessões financeiras e da adoção do papel de *paymaster* na região (SPEKTOR, 2010; FLEMES, 2010). Não houve consenso interno, a despeito da retórica governamental favorável, para a reversão das assimetrias produtivas e comerciais na região com políticas efetivas. No caso da integração econômica, some-se a dificuldade de estabelecer políticas regionais de desenvolvimento, devido, entre outros problemas, aos TLCs, acordos de investimentos e de propriedade intelectual que países como Colômbia, Chile e Peru possuem com países fora da região, principalmente com os EUA (SANTOS, 2013).

Com efeito, existiram constrangimentos ao desempenho do papel de potência regional do Brasil, mas, considerando os requisitos, entre os países sul-americanos, o país é o que melhor se enquadra na definição. O enquadramento não é perfeito, pois, como vimos, embora ele tenha os recursos materiais necessários, a disposição para assumir a liderança, o seu exercício e o reconhecimento dos vizinhos são quesitos muitas vezes limitados. Considerando os ajustes empreendidos na política regional brasileira no governo Rousseff, a seção seguinte discute como foi o exercício de liderança do Brasil como potência regional na América do Sul durante seu mandato.

## **Brasil como potência regional no Governo Rousseff: limitações no exercício da liderança**

Rousseff foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil. Sua gestão, iniciada em 2011, até o seu afastamento após a aprovação do *impeachment*, em agosto de 2016, compreende um período muito recente, mas pode-se afirmar que a política externa para a América do Sul se caracterizou, por um lado, por traços de continuidade e, por outro, por sua menor pró-atividade (SANTOS, 2013; CORNETET, 2014; LESSA; CERVO, 2014). Inicialmente, os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço





do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global foram mantidos. No entanto, por outro lado, os esforços e os recursos despendidos em política externa no governo Rousseff foram relativamente menores (LESSA; CERVO, 2014; SARAIVA, 2014).

Sem dúvidas, a combinação das condições do cenário externo com a complicação da situação econômica brasileira, resultantes de fragilidades não enfrentadas anteriormente, explicam, em parte, o menor ativismo do Brasil em assuntos de política externa e em termos regionais. As condições externas se reverteram em razão do baixo crescimento da economia mundial pós-crise, quando o nível de preços internacionais das commodities passou a apresentar uma tendência de decréscimo. Com o agravamento da situação econômica doméstica, crescimento pífio e inflação, a partir de 2013, os cortes de gastos públicos foram inevitáveis. Conseqüentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (CORNETET, 2014; CASARÕES, 2016). Em paralelo, Rousseff também enfrentou insatisfação popular com as manifestações de junho de 2013 (com o movimento “não vai ter Copa”) e, adiante, aquelas relacionadas aos esquemas de corrupção da Petrobras. Somou-se a esse cenário o agravamento da crise política, e novas demonstrações públicas contra o governo, em 2015, com grupos demandando o *impeachment* da presidente, aprovado em agosto de 2016.

A internacionalização das empresas brasileiras não foi interrompida, mas o Brasil perdeu posições nos últimos anos, havendo uma redução considerável da participação dos investimentos brasileiros na região, o que pode ser atribuído à conjuntura econômica enfrentada pelo país e à desvalorização do real (CINDES, sem data). Com isso, diversas iniciativas, mesmo quando financiadas pelo BNDES, não foram concluídas. Inclusive, houve reações em vários países vizinhos às políticas de exploração estatal de recursos primários realizadas pelo Brasil, que colocaram em perigo a política brasileira de integração, com obstáculos sendo erigidos à penetração de capitais e empreendimentos do país (LESSA; CERVO, 2014). Esses foram os casos do Peru, em 2011, que suspendeu a licença provisória que uma construtora brasileira tinha para erguer uma usina hidrelétrica, e na Bolívia, em 2013, onde a mesma empresa esteve no centro de outro impasse envolvendo a população indígena em torno de uma obra em uma estrada em área de reserva. Mesmo assim, houve ampliação do papel do BNDES no financiamento de projetos





na região e no incremento da cooperação técnica regional (SANTOS, 2013). O Porto de Mariel, em Cuba, e a extensão das linhas do metrô de Caracas, na Venezuela, são alguns exemplos.

Com efeito, outros episódios mostraram uma diferença na percepção dos vizinhos sobre o papel do Brasil como potência regional na gestão Rousseff. Na Argentina, a preocupação passou a ser a desvalorização do real, elemento que afetava o comércio bilateral. Os vultosos investimentos brasileiros recuaram desde a reestatização da companhia petrolífera YPF pelo governo argentino, em 2012. Grandes grupos empresariais brasileiros reconsideraram seus projetos no país e alguns foram desativados (LESSA; CERVO, 2014). Em 2015, Maurício Macri, eleito presidente, esperava que o Brasil mudasse a sua posição em relação ao governo venezuelano de Nicolás Maduro, que havia assumido o posto em 2013, após o falecimento de Chávez, por entender que a Venezuela havia transgredido a cláusula democrática do MERCOSUL e deveria ser punido com a sua suspensão do bloco. Apesar das suspeitas de fraudes nas eleições legislativas naquele país, Rousseff, no entanto, rejeitou a proposta de Macri (EL PAÍS, [s.d.]).

A suspensão do Paraguai, em 2012, paralelamente à admissão da Venezuela como membro pleno, revelou um contrassenso para a integração regional no MERCOSUL. O então presidente paraguaio, Fernando Lugo (2008-2012), foi vítima de golpe parlamentar de Estado. Como resposta, Brasil, Argentina e Uruguai puniram o país com a suspensão do MERCOSUL e, diante da janela de oportunidade, formalizaram o ingresso da Venezuela como membro pleno do bloco (o que era obstaculizado pelo Paraguai) (LOPES, 2013). Em verdade, o Brasil não demonstrou capacidade de antecipação e gestão da crise política que se instalou no MERCOSUL.

No que diz respeito às relações com outros vizinhos, Paraguai e Uruguai, cada vez mais insatisfeitos com a sua condição assimétrica no MERCOSUL, apresentaram retração nas suas taxas de crescimento econômico e se mostraram mais propensos a firmar acordos comerciais bilaterais com diferentes parceiros no mundo. Com o Chile, a volta da presidente Michele Bachelet à presidência, em 2014, levou ao fortalecimento das relações com o Brasil, que se tornou, em 2015, o terceiro maior parceiro comercial do país.

No que tange à Venezuela, Rousseff manteve o discurso de alinhamento, afirmando, em 2011, que havia uma “parceria estratégica”. Mesmo assim, foi perceptível que o governo brasileiro mudou a política para o país, marcada por





certo afastamento, além de que mostrou preocupação com os rumos da política venezuelana, algo inédito até então. Em 2015, após o assassinato de um opositor político do governo Maduro, o Brasil, unindo-se à UNASUL, condenou o uso de qualquer tipo de violência que poderia afetar o bom desenvolvimento do processo eleitoral, instando as autoridades venezuelanas a investigar os fatos e punir os responsáveis.

As relações com a Bolívia também sofreram reveses. No primeiro semestre de 2012, Evo Morales viu o Brasil oferecer asilo político ao senador opositorista Roger Pinto Molina na embaixada em La Paz e, contrariado com o gesto brasileiro, não concedeu salvo-conduto para que o asilado pudesse se evadir do país, criando uma situação desconfortável. Como saldo, Molina seguiu encarcerado, por mais de um ano, na sede da missão diplomática brasileira. Em contraposição, Morales também não facilitou a vida dos brasileiros detidos em Oruro, em fevereiro de 2013 (LOPES, 2013).

Com a Colômbia houve maior aproximação. Foram criadas missões com o intuito de negociar acordos de facilitação de investimentos e acelerar a redução de tarifas do acordo de complementação econômica em curso, além de realizados acordos de cooperação em educação, pesquisa científica e desenvolvimento agrário, além de um memorando de entendimento para o setor automotivo. O Brasil também manifestou apoio ao processo negociador da Colômbia com as FARC.

O MERCOSUL não foi prioridade, mas sua defesa foi necessária para administrar as relações do Brasil com países vizinhos. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e buscou-se espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura (SARAIVA; GOMES, 2016). Porém, os obstáculos ao comércio, concentrados no eixo Brasil-Argentina, foram mantidos. Mesmo com desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a Bolívia solicitou a entrada no bloco também como membro pleno sem abandonar a Comunidade Andina. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação (SARAIVA, 2014). Na UNASUL, houve um importante avanço representado pela discussão em torno do Registro de Gastos em Defesa, acordado em junho de 2012 na instância executiva do CDS, além de um projeto industrial e de defesa regional (MARIANO; RAMANZINI; ALMEIDA, 2014).

Dado que, na prática, os países sul-americanos favoreciam a ideia de autonomia e de soberania sobre o território nacional, convergiram interesses e ideologias muito diferentes entre eles (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014), tendência





que foi reforçada com a volta de eleições de presidentes de centro-direita na região. Mesmo a CELAC teve dificuldades em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos. Na verdade, os vínculos brasileiros com países vizinhos estabelecidos e ramificados por diferentes esferas se sobrepujam.

A criação da Aliança do Pacífico não foi recebida de forma consensual pela diplomacia brasileira (LESSA; CERVO, 2014). Assim como a ALBA, ela espelhou divergências acerca de integração e comércio, por mais que líderes políticos afirmassem a conveniência da concertação entre todos os órgãos regionais. Ainda pairavam sobre a América do Sul o avanço das negociações da TPP, dos TLCs, do Acordo de Livre Comércio de Serviços (SEVERO, 2015) e os discursos das grandes potências apontando que o Brasil estava afastado das oportunidades dos mega-acordos comerciais em função da sua insistência em apostar no MERCOSUL. A resposta brasileira foi enfática: em 2015, o país ofertou três Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos ao México, à Colômbia e ao Chile a fim de dinamizar a entrada de investimentos brasileiros no país (CASARÕES, 2016).

Apesar dos limites enfrentados ao longo do período, a rede de instituições construída no decorrer dos mandatos de Lula não foi posta em xeque e seguiu sendo considerada um instrumento importante no campo da cooperação regional. A despeito dessa profusão, o crescimento do volume de comércio na América do Sul foi muito pequeno desde 2011 (WTO, 2016).

Os motivos apontados implicaram limitações ao desempenho do papel de potência regional do Brasil se comparado ao governo anterior. O país conservou os recursos materiais que permitiram defini-lo como potência regional, mas, no campo da liderança, percebem-se claros sinais de enfraquecimento no que tange tanto às modalidades consensual, cooperativa, empreendedora, como estrutural e distributiva e normativa e intelectual. A fragilidade doméstica e a reversão de condições externas tiveram reflexos diretos para as ações brasileiras direcionadas à promoção dos seus interesses no âmbito da região e as condições para o exercício da liderança ficaram comprometidas. Consequentemente, o país não conseguiu se posicionar como elo integrador regional e liderar a construção de um espaço geopolítico autônomo como na gestão anterior.





## Conclusões

A partir da discussão da atuação do Brasil como potência regional e da sua liderança na América do Sul nos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011-2016), foram apresentadas evidências de tal exercício na esteira da nova dinâmica geopolítica que se estabeleceu na região a partir dos anos 2000. O país se empenhou em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul com seus vizinhos.

Dado que o Brasil pode ser considerado uma potência regional em razão dos fatores expostos, a metodologia empregada para a discussão de liderança, concepção bastante contestada na literatura sobre o tema, pautou-se em um conjunto de conceitos que elegeram elementos classificatórios para uma liderança regional. Em seguida, a discussão se concentrou em mostrar fatos que credenciaram a liderança regional brasileira no governo Lula como cooperativa, consensual e empreendedora e também estrutural e distributiva, a partir da análise detalhada acerca da atuação política nos processos de integração regional, do engajamento cooperativo na região, da maneira como as potências secundárias reagiram, a despeito da não incontestabilidade da liderança brasileira, e do seu posicionamento frente aos EUA.

Diante da fragilidade doméstica e da reversão das condições externas, no governo Rousseff, a política externa do Brasil para a região se caracterizou por traços de continuidade, embora com perfil de menor pró-atividade. Em vista disso, houve limitações ao desempenho do papel do Brasil como potência regional e menor capacidade do exercício de liderança se comparado ao governo Lula.

## Referências Bibliográficas

- ALIANÇA DO PACÍFICO. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net>>. Acesso em: 13/07/2016.
- ARCINIEGAS, Alexander Carreño. El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región. *Observador On-Line*, v. 10, n. 2, 2015.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 13/07/2016.





- BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 91, dez. 2008. Disponível em: < [http://www.espacoacademico.com.br/091/91\\_bandeira.htm](http://www.espacoacademico.com.br/091/91_bandeira.htm) > . Acesso em: 28/08/16.
- BATTAGLINO, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012.
- BORGES, Fabio. *Um balanço das relações Brasil e Colômbia: Desconfianças e convergências*. Série Relatório de Países, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: < [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_42083-1522-5-30.pdf?150813210556](http://www.kas.de/wf/doc/kas_42083-1522-5-30.pdf?150813210556) > . Acesso em 23/09/2016.
- BUZAN, Barry. A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*. Vol. 25, n. 3, 2011.
- CASARÕES, Guilherme. O Brasil no mundo em tempos de crise. *GV-Executivo*, v. 15, n. 1, 2016. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/gvexecutivo/article/viewFile/61492/59677> > Acesso em: 18/10/2016.
- CINDES. CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. IndexInvest Brasil, 2015. Disponível em: < [http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=63) > . Acesso em 11/10/2016.
- CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, 2014, p. 111-150.
- COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins*, n. 7, 2009.
- EL PAÍS. Macri pedirá a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. 23/11/2015. Disponível em: < [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/23/internacional/1448286471\\_443877.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/11/23/internacional/1448286471_443877.html) > . Acesso em 01/10/2016.
- FLEMES, Daniel. Brazil Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, Daniel (Org). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.
- 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*. Fundação Konrad Adenauer Colômbia: Opciones Gráficas Editores, 2012.
- FMI. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/index.htm> > . Acesso em: 23/07/2016.
- GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. Introduction. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*. Londres: Routledge, 2011.





- LESSA, Antônio Carlos; CERVO, Amado. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151.
- LIMA, Maria Regina Soares de. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiraçon Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 82, ano XIX, jan-mar, 2005.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, Vol. 90, 2013, p. 167-201. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf> > . Acesso em 15/07/2016.
- LOPES, Dawisson Belém. Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota. *Revista Insight Inteligência*. n. 62, 2013, p. 72-81.
- MALAMUD, Andres. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O Brasil e a integraçãõ na América do Sul uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, n.41, Lisboa, mar. 2014. Disponível em: < [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000100008](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008) > . Acesso em 09/10/2016.
- MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br> > . Acesso em: 13/07/2016.
- NEL; Philip; STEPHEN, Matthew. The Foreign Economic Policies of Regional Powers in the Developing World. In: FLEMES, Daniel (ed). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010.
- NOLTE, Detlef. Regional Powers and regional governance. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*. Londres: Routledge, 2011.
- PADULA, Rafael; DESIDERÁ, Walter; MARIANO, Marcelo; HALLACK, Michelle; BARROS; Pedro. *Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integraçãõ, Segurança e Energia*. Texto para Discussãõ, IPEA, 2015.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os EUA e a China. *Carta Internacional*, v. 8, n. 2, jul-dez, 2013a.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. O Brasil e os Estados Unidos no século XXI: uma nova percepçãõ mútua? *Carta Internacional*, Vol. 8, n. 2, 2013b, p. 100-115. Disponível em: < [http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/04/046\\_A.America.do\\_.Sul\\_.como\\_.espa%C3%A7o.Geopolitico.e.Geoeconomico\\_Cristina.Pecequilo.pdf](http://brasilnomundo.org.br/wp-content/uploads/2015/04/046_A.America.do_.Sul_.como_.espa%C3%A7o.Geopolitico.e.Geoeconomico_Cristina.Pecequilo.pdf) > . Acesso em: 29/08/2016.





- PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/> > . Acesso em: 13 jul. 2016.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan. Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a EUA. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (Los retos de América Latina en un mundo en cambio), n. 85-86, 2009.
- SANTOS, Marcelo. A Presença Brasileira na América do Sul: ações e instrumentos. *Análisis Político*, n° 77, Bogotá, enero-abril, p. 195-2010, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n77/v26n77a09.pdf> > . Acessado em: 07/10/2016.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Revista Relações Internacionais*, n. 44, 2014, p. 25-35.
- SARAIVA, Miriam Gomes; GOMES, Zimmer S. Born. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, n° 50, 2016, p. 81-97.
- SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades. In: SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- SEVERO, Luciano Wexell. Relações Brasil-Argentina: tudo nos une e nada nos separa. Carta Maior, 30/11/2015. Disponível em: < <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Relacoes-Brasil-Argentina-tudo-nos-une-e-nada-nos-separa/4/35074> > . Acesso em 18/09/2016.
- SPEKTOR, Mathias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, jan-jul, 2010.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE (SIPRI). Disponível em: < <https://www.sipri.org/> > Acesso em: 28/07/2016.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Disponível em: < <http://www.unasursg.org> > .Acesso em: 12/07/2016.
- VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. *Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Dados Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 517 a 552. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v57n2/a08v57n2.pdf> > . Acesso em 05/09/2016.





WEHNER, Leslie. Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others.  
In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*.  
Londres: Routledge, 2011.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Disponível em: < [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres16\\_e/pr768\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm) > . Acesso em 12/10/2016.

