



# A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil

Maria Regina Soares de Lima

Há consenso na literatura corrente sobre as transformações profundas por que tem passado as relações interamericanas desde final da Guerra Fria e a iniciativa dos Estados Unidos na promoção da ideia de formar uma Área de Livre Comércio das Américas (Alca), nos anos de 1990. Na atualidade, as prioridades estratégicas desse país são outras, englobando a Ásia-Pacífico, Europa e Oriente Médio. Por outro lado, mudanças profundas, em particular na América do Sul, reforçaram o afastamento relativo entre a parte Norte e a Sul do hemisfério. Nesse contexto, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas. Por outro lado,

evidenciou-se mais claramente a assimetria estrutural na América do Sul em favor do Brasil colocando-se a possibilidade do exercício de um novo papel regional deste último.

Tendo em vista essas e outras transformações estruturais na geopolítica hemisférica, este artigo tem dois objetivos principais. Primeiro, buscar entender a dinâmica dos processos de integração em curso na região nesta nova quadra histórica, estabelecendo distinção conceitual entre processos de integração, de um lado, e de regionalismo, por outro. Segundo, analisar o papel do Brasil na construção de uma ordem regional sul-americana e os desafios enfrentados nesse desiderato. Antes, porém, cabe uma discussão crítica dos limites analíticos e práticos dos conceitos de Hemisfério Ocidental e de América Latina.

### **“Hemisfério Ocidental” e a crise do sistema interamericano**

O Hemisfério Ocidental, ou melhor, *Western Hemisphere*, como é denominado o conjunto de países que formam parte da América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul, é uma das áreas geográficas em que se subdivide a política externa norte-americana sob o guarda-chuva do Bureau of Western Hemisphere Affairs, do Departamento de Estado. Se, do ponto de vista geográfico e cultural, o conceito inclui quantidade razoável de países, sua utilização pela política exterior dos Estados Unidos sugere que se trata de fato do *American Hemisphere*, cujas principais instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), criados no pós-Segunda Guerra, expressavam a hegemonia incontestada desse país sobre o “seu” hemisfério. Passadas mais de seis décadas desde sua instituição, o que restou do sistema interamericano?

Muito pouco, a julgar pelos resultados da VI Cúpula dos Presidentes das Américas, realizada em abril de 2012. É bem verdade que o

sistema interamericano está em crise há algum tempo. Ainda durante a Guerra Fria experimentou um baque relativo por ocasião da Guerra das Malvinas, episódio que explicitou para os países centro e sul-americanos que o princípio da segurança coletiva não se aplicava quando estavam em jogo interesses de aliados estratégicos dos Estados Unidos, como a Inglaterra. No pós-Guerra Fria, houve um momento de maior euforia quando os Estados Unidos convocaram a primeira Cúpula das Américas, em Miami, em 1994, para o lançamento da Iniciativa das Américas e a construção da Alca. À época, os países sul-americanos punham em prática reformas estruturais propugnadas pelo Consenso de Washington e ainda havia espaço para proposições daquele tipo. Ao longo do tempo, foi se desfazendo a ilusão da Alca, ajudada pela recusa do Congresso norte-americano em implementar novas áreas de livre comércio depois da passagem do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, na sigla em inglês) e pela protelação e oposição de países como o Brasil.

É irônico que tenha sido no âmbito desse mesmo mecanismo da Cúpula das Américas em sua sexta edição que se evidenciou que o governo norte-americano não quer ou não pode, em função de limitações impostas principalmente pelas suas *constituencies* domésticas, atender minimamente qualquer das prioridades dos países latino-americanos, em particular, o estabelecimento de novas formas de combate ao narcotráfico, mudanças na política migratória e a reincorporação de Cuba ao sistema interamericano. A falta de consenso sobre esses temas e a questão das Malvinas levaram a que a Cúpula das Américas terminasse sem uma declaração final.

A questão cubana, um dos maiores anacronismos da política estadunidense, é paradigmática da incapacidade dos Estados Unidos de oferecer uma nova visão, bem como sugerir os instrumentos e mecanismos adequados para reformular o enfraquecido sistema interamericano. Todos os presidentes latino-americanos não apenas expressaram seu repúdio às sanções impostas àquele país como já

declararam que sem Cuba não haverá mais Cúpula das Américas. Se os Estados Unidos demonstraram capacidade de liderança no pós-Segunda Guerra, resta evidente, na atualidade, que essa liderança se modificou e, exatamente pela enorme assimetria de poder, o país é hoje mais um ator de veto do que um construtor de consensos.

Além de indicar o poder do lobby cubano no caso de regiões ou países sem grande valor estratégico, a questão cubana também é reveladora do paroquialismo da política externa norte-americana, o que não apenas impede a modernização da política dos Estados Unidos, mas, simultaneamente, é um instrumento protecionista em um país cujo eleitor médio se mostra cada vez mais localista e nacionalista.

A obsolescência do conceito de Hemisfério Ocidental, conjugada à prioridade geopolítica da Ásia na formulação da mais recente estratégia militar dos Estados Unidos, poderia implicar maior irrelevância da América Latina para esse país, não fossem dois fatores que tornam mais complexo esse quadro. Um deles é a crescente presença econômica da China na região, o segundo maior parceiro econômico, depois dos Estados Unidos. O segundo diz respeito à política norte-americana de diversificação dos tradicionais supridores de petróleo do Oriente Médio. Conjugada à ideia de se reforçar a vertente Sul do Atlântico Norte, em uma perspectiva atlanticista renovada, seguem-se duas consequências para o Brasil desse movimento. Em primeiro lugar, alça o país à condição de fonte potencial alternativa de energia não renovável. Simultaneamente, porém, tende a gerar uma área de grave conflito potencial, tendo em vista as novas prioridades estratégicas do Brasil no Atlântico Sul conforme expresso em sua Política de Defesa e na Estratégia de Defesa Nacional de 2008. Nessas condições, a política norte-americana tende a se *bilateralizar* ainda mais, gerando oportunidades, mas também grandes desafios para alguns dos países sul-americanos, entre eles o Brasil. Por outro lado, a irrelevância política do conceito de Hemisfério Ocidental abre mais espaço de manobra para os países da região pôr em prática soluções

e instrumentos próprios talhados para suas específicas necessidades econômicas e de segurança.

Se o conceito de Hemisfério Ocidental envelheceu, é curioso que o grau de anacronismo de suas principais instituições é variado. Num extremo, está o sistema de segurança hemisférico representado pelo TIAR e por suas respectivas instituições de difusão entre os militares latino-americanos da Doutrina de Segurança Nacional da Guerra Fria. No polo oposto, pode ser colocado o regime interamericano de direitos humanos que, ao contrário do de segurança e defesa, seguiu na direção de maior institucionalização. A razão para desempenhos tão distintos tem que ver com a existência de atores e coalizões domésticas latino-americanas de apoio à proteção dos direitos humanos e seu enraizamento nessas sociedades depois da consolidação da democracia na região. O sistema de direitos humanos, ainda que intergovernamental, possibilita que setores da sociedade civil latino-americana possam atuar como litigantes, criando uma rede de usuários do regime e forte apoio nos movimentos domésticos em defesa dos direitos humanos. A existência de respaldo na sociedade civil ao regime em função do histórico repressivo dos regimes militares do passado é responsável pela criação de tensões e desentendimento, em um contexto de funcionamento pleno da democracia, entre seus defensores e as posições críticas de alguns dos governos da região, que apontam para a seletividade da política de direitos humanos dos Estados Unidos e por extensão do regime interamericano.

No outro extremo está o regime de segurança cujo anacronismo se deve à perda de seus principais apoiadores no passado, os militares latino-americanos, que retornaram aos quartéis com a consolidação da democracia na região. Para os últimos, as novas prioridades incluem a elaboração de doutrinas próprias de defesa e estratégia nacional e a modernização tecnológica dos instrumentos de defesa, objetivos não contemplados pelo antigo regime de segurança hemisférica.

Entre esses dois extremos, situa-se a OEA, cuja função sempre foi sobretudo política e cuja agenda reflete majoritariamente os interesses norte-americanos. A perda de importância dessa organização é reflexo do deslocamento da política dos Estados Unidos na região, levando-se em conta, porém, que essa mudança não é homogênea entre os países da América Latina. Em alguns casos, como no México, a proximidade geográfica e a interdependência econômica fazem da OEA um espaço multilateral muito importante para um diálogo necessário pela extensa agenda “interméstica” que de outra forma se daria no plano bilateral certamente mais prejudicial aos interesses mexicanos. Para o Brasil, ao contrário, a OEA é quase dispensável em função do menor interesse dos Estados Unidos e da existência de outras instâncias regionais, de representação sub-regional, como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que podem desempenhar funções semelhantes às da OEA.

O conceito de Hemisfério Ocidental não apenas remete ao período da Guerra Fria e ao papel dos Estados Unidos na desestabilização da democracia na América Latina, como sugere a existência de uma falsa homogeneidade entre os países. Ora, o cenário atual é de enorme heterogeneidade, o que me leva ao segundo aspecto que desenvolvo a seguir. Qual a relevância do conceito de América Latina hoje na política internacional?

### **A América Latina ainda é relevante?**

O conceito de América Latina remete a dois significados distintos. De um lado, aquele utilizado por intelectuais franceses para justificar a intervenção da França no México sob Napoleão III (Bethell, 2010). Muito antes, porém, intelectuais hispano-americanos já haviam articulado a ideia de uma identidade e consciência comum que deveria suplantar os nacionalismos locais e regionais. Dois aspectos nesta última linhagem impactaram as relações regionais nos anos posteriores. Em primeiro lugar, a ênfase na distinção cultural em

relação à “outra América” e a “crença de que os Estados Unidos só poderiam cumprir seu Destino Manifesto às custas da ‘América Latina’” (Bethell, 2010, p.460). Outra dimensão era a exclusão na prática do Brasil: “‘América Latina’ era simplesmente um outro nome para ‘América Espanhola’” (Bethell, 2010, p.460).

Esse duplo legado teve consequências no período do pós-Segunda Guerra quando o espaço geográfico que vai do México à Patagônia adquiriu uma identidade institucional e política. O componente de resistência, por assim dizer, à “outra América” foi resignificado no contexto da Guerra Fria e hegemonia incontestada dos Estados Unidos nos planos global e regional, permanecendo a ideia de uma comunidade de destino calcada em uma identidade latina mais ampla que aquela de origem e de um espaço econômico próprio. A contribuição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi fundamental ao formular um diagnóstico dos problemas latino-americanos e propor políticas industriais ativas para modificar a natureza da inserção desses na divisão internacional do trabalho. O pensamento da Cepal, e sua articulação tácita com a agenda Norte-Sul que se constituía no âmbito da United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), foi determinante na reorientação da política exterior brasileira e sua latino-americanização nos anos de 1960. Ainda que a identidade latino-americana do Brasil sempre tenha sido ambígua, a partir da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a incluir o Brasil na América Latina e, por conseguinte, como parte integrante do Hemisfério Ocidental (Lima, 2008a).

Nos anos de 1990 a América Latina foi levada a uma homogeneização forçada por via do ajuste estrutural e das condicionalidades impostas nas respectivas negociações da dívida externa. Nos anos de 2000, porém, o realinhamento político em vários dos países sul-americanos e os processos de integração e regionalização em curso tornaram a região mais heterogênea. Em artigo recente, Malamud e Gardini (2012) observam que atualmente praticamente não existe nenhuma

organização regional que englobe *exclusivamente* a totalidade dos países latino-americanos. As duas exceções são a Cepal, que agora também inclui o países do Caribe, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), recém-constituída, que também inclui o Caribe. Essa evidência é sugestiva das diferenças na região, tendo em vista que uma das principais aspirações dos países latino-americanos na fase de hegemonia das instituições hemisféricas era exatamente a necessidade de criar espaços institucionais exclusivos, algo que só foi ocorrer bem mais recentemente, com a formação do Grupo do Rio. Nos anos de 1980, a questão da dívida e a política intervencionista dos Estados Unidos na América Central foram os temas que mobilizaram respostas coletivas críticas da região<sup>1</sup>.

Essa heterogeneidade é resultado das diferenças nos modelos de integração, regimes produtivos, modelos de democracia e opções de política externa entre os países latino-americanos, bem como de suas respectivas agendas bilaterais com os Estados Unidos. No caso da Colômbia, por exemplo, o maior receptor da ajuda militar norte-americana na região, a questão prioritária é o combate ao narcotráfico, que também é um dos principais temas na agenda do México com Estados Unidos, com o da migração para os Estados Unidos e a política migratória daquele país. A criação do Nafta ampliou a interdependência assimétrica entre os dois países e a amplitude das questões *intermésticas* na agenda com os Estados Unidos. Para os países do Mercosul, porém, ressaltam as questões de acesso ao mercado, investimento e energia. Questões dessa natureza quase sempre são tratadas no plano bilateral, em que as assimetrias se manifestam mais fortemente.

Os dois países que poderiam articular um consenso latino-americano na atualidade, México e Brasil, não parecem ter isso como prioritário. No governo Fox, o México se afastou da região e só com a administração do presidente oriundo do PRI, Enrique Peña Neto, buscou uma reaproximação. Contudo, a principal iniciativa mexicana indo além da sua área de influência, a Aliança do Pacífico, mais acentua do que



minimiza a heterogeneidade, uma vez que vai ao encontro do espírito anti-hegemônico dos países andinos bolivarianos, conforme será desenvolvido mais adiante. Por sua vez, uma das fortes motivações para o Brasil enfatizar sua identidade e política sul-americanas foi a entrada do México no Nafta, enquadrada como uma perda daquele país para a coalizão latino-americana e seu legado de resistência anti-hegemônico. Pesou também uma motivação oportunista no sentido de diferenciar o Brasil do México, que passava por grave crise no balanço de pagamentos (Spektor, 2011).

Nesse contexto, qual teria sido a motivação para a criação da Celac em 2010? Como se sabe, a Celac assumiu o legado e as tarefas do Grupo do Rio como espaço de consulta e concerto político da América Latina, que ao longo dos anos contribuiu para institucionalizar não apenas os contatos no âmbito regional, mas também inter-regional, entre representantes do Norte e do Sul. Dessa forma, a instituição também é funcional ao Brasil, na medida em que contribui para legitimar iniciativas brasileiras pela participação em coalizões de geometria variável. Mas um aspecto relevante na atual conjuntura é que a Celac criou um espaço importante no âmbito latino-americano, em que Cuba é membro pleno, tendo em vista sua exclusão dos foros interamericanos. Exatamente por esse motivo, a Venezuela foi um dos principais articuladores da criação da Celac.

A formação da Celac foi uma tentativa de ampliar os limites da cooperação regional para além da sub-região sul-americana e também da tentativa de recriar a ideia de América Latina em um contexto de grande heterogeneidade entre os países das duas grandes sub-regiões. A questão da heterogeneidade me leva à discussão seguinte.

### **Integração e regionalização na América Latina**

Um diagnóstico bastante frequente entre especialistas do Norte e também do Sul é o de frustração com relação à experiência dos

processos de integração latino-americano que alegadamente se fragmentaram em inúmeras iniciativas que se superpuseram, mas com fraca articulação entre elas e perda de eficiência e relevância em vista de suas expectativas iniciais (Malamud e Gardini, 2012). Essa avaliação negativa decorre da adoção de um modelo idealizado de como deveria ter evoluído o processo de integração nestas nossas paragens. Na ordem seguinte, deveríamos ter prosseguido numa primeira etapa de uma área de livre comércio para uma de união aduaneira para finalmente constituirmos um mercado comum e, finalmente, uma união econômica com o estabelecimento de uma moeda comum e bancos centrais comuns. Ora, tal narrativa supõe que o *telos* da integração é a formação de um espaço político-econômico regional integrado em que a soberania econômica seria transferida para uma autoridade supranacional, tendo por base um modelo idealizado da União Europeia (UE). Esta última, que se considerava uma experiência consolidada, sofreu profundo baque a partir da crise global iniciada em 2008, exatamente por ter implantado uma moeda comum sem a constituição de uma autoridade monetária supranacional com soberania sobre as respectivas unidades constituintes.

Cada vez mais o modelo da União Europeia vai sendo considerado uma exceção de difícil reprodução em outros processos de integração. A crença na reprodução do modelo da UE reflete outra expectativa com relação à difusão e à generalização geográfica do padrão instaurado nos anos de 1990. Naquele momento, a unipolaridade da ordem global sob o comando dos Estados Unidos e a hegemonia das soluções de mercado na economia e na política apareciam como fenômenos duradouros e capazes de uniformizar o sistema interestatal capitalista, que se globalizara com o fim da Guerra Fria.

Apesar de que o capitalismo tenha se tornado de fato o modo dominante de acumulação no plano mundial, a emergência da China na economia internacional demonstra mais uma vez que aquele

sistema econômico convive com as mais variadas formas de economia política nacional, das mais liberais às mais reguladas. A unipolaridade também foi posta à prova com o governo Bush, que erroneamente escolheu a ação unilateral como o principal instrumento para fazer perdurar o enorme poder dos Estados Unidos obtido com o desaparecimento da antiga União Soviética. Ainda que até hoje seu poder militar seja incontestável vis-à-vis seu competidor mais próximo, a China, o mesmo não pode ser dito da sua capacidade de obter resultados mais próximos de seus interesses em várias questões internacionais.

Nos anos de 2000 os cenários homogeneizantes da década anterior tiveram de ser rapidamente revistos e a narrativa que passou a se impor foi a da desconcentração do poder global e a transferência do eixo dinâmico do Ocidente para o Oriente. Essa descrição também peca por enormes simplificações, refletindo o componente ideológico subjacente. Importa aqui destacar um elemento diferenciador com respeito à década de 1990: a *diversidade* e a *heterogeneidade* das experiências nacionais sejam no campo da política, sejam no da economia. Ainda que o capitalismo e a democracia sejam os processos dominantes, as variações de suas distintas modalidades na esfera política e na econômica são consideráveis. A América do Sul é uma das regiões que exemplifica essa diversidade na atualidade.

Portanto, em vez de se partir de um diagnóstico de cenários homogêneos que não se realizaram ou da inexistência de uma integração com base na formação de um mercado comum latino-americano, é necessário ajustar as lentes conceituais à realidade da região e esquecer os modelos teleológicos de integração. A tarefa analítica e também prática consiste em estabelecer as bases conceituais do regionalismo sul-americano e talvez até mesmo esquecer o próprio conceito de integração, se este último for definido apenas como redução ou eliminação da livre troca de bens, serviços, capitais e indivíduos e, em algumas de suas versões, com delegação

a uma autoridade supranacional da coordenação macroeconômica. Pensar qual é o modelo de regionalismo sul-americano é desafio ainda por ser enfrentado, mas o primeiro passo é arquivar o argumento teleológico e a própria experiência da União Europeia como modelo com capacidade de reprodução para outras regiões.

Tentando fornecer alguns subsídios para essa discussão, proponho que se distinga entre os processos de integração e os de regionalização. Do ponto de vista conceitual, integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação.

De forma um tanto esquemática, podemos distinguir três momentos a partir do pós-Segunda Guerra ao presente, tendo em vista as relações entre estes dois processos no âmbito latino-americano. No período que vai do pós-Guerra até o fim da Guerra Fria, as iniciativas de integração partiram quase exclusivamente dos países latino-americanos e estavam informadas pelas políticas cepalinas desenvolvimentistas e de industrialização. Os experimentos de integração criados nessa fase, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), posteriormente modificada pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), e do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), nos anos de 1950 e 1960, ainda que

não tenham sido totalmente bem-sucedidos, em função da adoção generalizada do modelo substitutivo de importações, que na prática desestimulava o comércio entre os países, apresentavam forte *ethos* anti-hegemônico ou pelo menos o desiderato da constituição de um espaço político-econômico integrado na região sem a presença dos Estados Unidos.

Por sua vez, os Estados Unidos se furtaram a propor qualquer iniciativa de integração regional, uma vez que sua prioridade era a liberalização no plano multilateral por meio do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), mas foram os principais responsáveis pela constituição das instituições regionais do sistema interamericano, sob a égide da OEA, construído no pós-Segunda Guerra. Uma característica marcante também é que o processo de regionalização inclui todo o hemisfério, uma vez que reflete o projeto de projeção de poder dos Estados Unidos e o lugar subordinado ocupado pela América Latina. Essa dualidade e não convergência entre processos de integração conduzidos pelos países latino-americanos e informados por um *ethos* anti-hegemônico e processos de regionalização da hegemonia dos Estados Unidos criaram tensões diversas, mas também tentativas de países latino-americanos de incluir o componente da cooperação econômica na estrutura institucional hemisférica, como foi o caso da proposta brasileira da constituição da Operação Pan-Americana (OPA), no final dos anos de 1950.

No momento seguinte, com o fim da Guerra Fria, os processos de integração e regionalização vão convergir sob a liderança dos Estados Unidos e a vitória do neoliberalismo na América Latina. O primeiro passo foi dado pelos Estados Unidos ao anuir na formação do Tratado de Livre Comércio (FTA, na sigla em inglês) com o Canadá, mudando sua estratégia anterior de enfatizar a liberalização multilateral tão somente, seguindo-se sua ampliação com a formação do Nafta, incluindo o México. Esse regionalismo, sob a liderança dos Estados Unidos, se pautará pela lógica da integração econômica e liberalização

comercial com acordos comerciais que passaram a ser considerados um modo de *lock in*, com o ajuste estrutural sendo implementado por todos os países latino-americanos. Foi o caso da constituição do Mercosul, em 1991, do relançamento da Comunidade Andina das Nações (CAN) e da formação do Nafta.

Observou-se, portanto, a convergência naquele momento dos processos de integração e regionalização sob a hegemonia do regionalismo aberto, da integração comercial e inserção no capitalismo globalizado, da proposta de constituição da Alca e do Consenso de Washington como solda normativa a unificar os processos políticos e econômicos. Uma característica desse momento é a importância renovada das instituições hemisféricas, especialmente da OEA, com a promulgação da Carta Democrática, que assinalava a convergência valorativa em torno das democracias de mercado.

O terceiro momento tem início quando esse consenso neoliberal na política e na economia começa a se romper no início dos anos de 2000, com a eleição de governantes de esquerda e centro-esquerda na Argentina, Brasil, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. A América do Sul vai experimentar significativa mudança de orientação política e ideológica com a chegada desses governos, também diversos entre si, mas com uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, a prioridade concedida à inclusão social, e uma política externa revisionista, também com variações entre o conjunto de países de orientação progressista (Lima, 2008b).

Essa nova configuração política se expressa na não convergência entre os diversos processos de integração econômica e regimes comerciais, tais como o Nafta, englobando América do Norte e México; Mercosul, incluindo Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela; Chile, Colômbia e Peru com clara preferência pelos Acordos de Livre Comércio (TLC) com Estados Unidos e países fora da região, e Alba,

sob a liderança da Venezuela, e países centro-americanos e Cuba. Outra dimensão que diferencia esse momento é a constituição de iniciativas de âmbito sub-regionais envolvendo diversas áreas de cooperação. Em certo sentido, a diversidade e a heterogeneidade entre os regimes comerciais, que derivam da diferenciação entre países latino-americanos em termos dos respectivos padrões produtivos, modelos de democracia e opções de política externa, parecem estimular iniciativas de cooperação sub-regional. Esse é o momento em que a dinâmica dos modelos de integração se descola dos processos de regionalização, que enfatizam a dimensão sub-regional.

É curioso que a diversidade como traço característico do regionalismo sul-americano tenha sido induzida, de modo indireto, pela adesão do México ao Nafta. Simbolicamente, aquela adesão significou a saída desse país da América Latina, tendo em vista o forte *ethos* anti-hegemônico da integração latino-americana no imaginário de suas elites progressistas. Juntar-se ao Nafta implicava adesão às orientações dos Estados Unidos em todas as questões de política regional e internacional. Como resultado, até por iniciativa brasileira, o conceito de região a ser integrada passou a ser a América do Sul.

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a Unasul não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da

saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. Seus objetivos declarados são o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz e livre de armas nucleares. Os documentos prévios à constituição formal da Unasul, como os produzidos na cúpula presidencial de Cochabamba, em 2006, enfatizaram a necessidade de um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista, capaz de reconhecer as diferenças política e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região (Unasul, Declaração de Cochabamba, 2006, apud Martins, 2011, p.75).

O desenho institucional da Unasul permite que se criem conselhos que têm por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas. Os dois primeiros criados foram o Conselho de Defesa Sul-Americano e o da Saúde. Seguiram-se os Conselhos de Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (Martins, 2011, p.78). Além de estabelecer um arcabouço institucional para a ampliação da cooperação em quantidade razoável de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de *constituencies* domésticas variadas, nos respectivos países participantes, envolvendo atores políticos e econômicos também diversificados e dessa forma criando, dentro das respectivas sociedades civis, atores comprometidos com a regionalização em suas múltiplas facetas. Entre eles, pelo volume dos recursos previstos, figura o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado em substituição à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, na sigla em inglês), proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso em 2000. O Cosiplan definiu uma agenda de 31 projetos prioritários na integração da infraestrutura nas áreas de transporte fluvial, rodovias e ferrovias, envolvendo doze países e com investimentos previstos até 2022 da ordem de US\$ 21 bilhões de dólares (*Folha de S.Paulo*, 25 abr. 2012).



Por seu lado, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), também uma proposta brasileira, constituiu uma iniciativa pioneira. Seus objetivos principais são: a consolidação da América do Sul como zona de paz, condição necessária para a estabilidade democrática; a criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e o fortalecimento da cooperação regional na área de defesa, incluindo a criação de uma indústria bélica regional e o compartilhamento das experiências em operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Seu ineditismo consiste na formação de um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com a tradição das instituições hemisféricas com a participação dos Estados Unidos nas organizações de defesa coletiva. Ainda que não se proponha a formação de uma aliança militar regional e que o CDS não pretenda substituir ou questionar os arranjos norte-americanos existentes, como o Plano Colômbia, por exemplo, trata-se de uma iniciativa com razoável grau de ineditismo geopolítico. Não por acaso ela surge no momento do conflito entre Equador, Colômbia e Venezuela no primeiro semestre de 2008 e, quase em seguida, ao anúncio pelos Estados Unidos da reativação da Quarta Frota em operação no Atlântico Sul, que estava inativa desde 1950 (Christensen, 2013).

Ademais, o CDS é a contraparte regional da nova política de defesa que se constitui no Brasil a partir da elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, de dezembro de 2008, e da Política de Defesa. Nesse particular, é importante que a explicitação inédita de uma estratégia de defesa brasileira tenha sido concomitante à constituição do Conselho Sul-Americano de Defesa em vista do temor que a emergência brasileira provoca nos vizinhos, em particular na Argentina. A baixa securitização para o Brasil das ameaças regionais torna a criação dessa instituição, com a Unasul, âmbito privilegiado não apenas para a cooperação militar entre as Forças Armadas do continente, mas também para a estabilização regional e consolidação de uma identidade sul-americana comum. A tarefa de manutenção da estabilidade regional com a participação exclusiva de atores sul-

americanos e a exclusão da mediação dos Estados Unidos pôde ser posta em prática a partir da contribuição dessas instituições em dois episódios quando esteve em jogo a integridade política e territorial de nossos vizinhos. O primeiro deles foi a intermediação de governantes sul-americanos, à margem da reunião do Grupo do Rio e posteriormente da OEA, no conflito entre Colômbia e Equador, que consagrou uma nova doutrina regional da inviolabilidade das fronteiras nacionais. No segundo, no âmbito da Unasul, governantes sul-americanos lograram impedir que a ameaça separatista na Bolívia se consumasse, possibilitando a retomada do diálogo entre o governo boliviano e os representantes da região da Meia Lua.

No caso da nova política brasileira de defesa, a novidade é a formação de ampla *constituency* com ramificações nas universidades, na indústria e nos sindicatos, na diplomacia e entre os militares, estando prevista a cooperação com os profissionais de ciência e tecnologia, área acadêmica, empresas públicas e privadas, visando à constituição de um “complexo militar-universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil” (Ministério da Defesa, 2008, p.28). É nesse sentido que a Estratégia Nacional de Defesa representa um documento inovador no campo conceitual e prático. A constituição de um complexo científico-militar-empresarial induz à formação de uma *constituency* para os assuntos de defesa na sociedade brasileira, e a vinculação entre a Estratégia de Defesa ao CDS cria forte sinergia entre atores públicos e privados no Brasil e suas contrapartes na região, vinculando mais estreitamente a cooperação regional aos respectivos âmbitos domésticos.

As transformações profundas na cooperação sub-regional com a formação da Unasul, as mudanças no Mercosul com maior ênfase na dimensão política, na inclusão de mecanismos de participação da sociedade civil e uma inédita preocupação com a assimetria estrutural e a constituição da Alba, sob liderança venezuelana, levaram ao que a literatura denominou regionalismo pós-liberal, cujas características são: primazia da agenda

política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região (Sanahuja, 2010). Em alguns casos, como a Venezuela, Bolívia e Equador, agregou-se uma dimensão marcadamente antiliberal e repúdio à dinâmica do regionalismo aberto defendido pelos Estados Unidos.

Mais recentemente, a formação da Aliança do Pacífico, com a inclusão do México, Chile, Colômbia e Peru, adicionou mais diversidade ao espaço regional. Na linha dos Acordos de Livre Comércio e formalizando os vínculos que esses países já têm com os Estados Unidos no modelo de regionalismo aberto, a Aliança tem um claro sentido geopolítico na intenção de fazer face ao regionalismo pós-liberal. No plano do debate político-ideológico, já se tornou moeda comum apresentar a ideia da competição entre dois modelos distintos de regionalização, o que ajuda a entender a prioridade concedida pelo Brasil à entrada da Venezuela no Mercosul. Certamente, a constituição da Aliança do Pacífico dá mais corpo ao grupo de países que enfatizam as soluções de mercado, a liberalização comercial e a integração às cadeias produtivas globais, com políticas externas mais convergentes com os Estados Unidos e favoráveis ao *status quo* da governança global.

Ainda é cedo para avaliar se estamos de fato diante de dois modelos alternativos de regionalismo, tendo em vista os prognósticos mais pessimistas com relação às consequências da desaceleração da China e a queda dos preços das *commodities* sul-americanas, bem como com respeito aos cenários políticos cambiantes na América do Sul, em particular com o aumento da incerteza política que se abriu após a morte de Hugo Chávez. Porém alguns podem ter incentivos para aderir às novas iniciativas transcontinentais, de arranjos de liberalização comercial e de investimento, propostas pelos Estados Unidos.

Contudo, qualquer que sejam os cenários que se concretizem no futuro próximo, é no mínimo curioso que, ao mesmo tempo em que ganha corpo uma iniciativa de integração nitidamente liberal, a Aliança do Pacífico, o México adira à Celac e a Colômbia, apesar de alguma hesitação inicial, se torne membro plenamente integrado à Unasul. Esses movimentos tendem a confirmar o argumento deste artigo, qual seja: a heterogeneidade dos processos de integração comercial parece induzir a constituição de iniciativas de cooperação regional que têm um elemento em comum: a exclusão dos dois principais atores norte-americanos, os Estados Unidos e o Canadá. Primeiro, a Unasul enfatizou a sub-região da América do Sul; em seguida, a Celac ocupou espaço mais amplo na América Latina. De alguma forma, ainda que haja maior diversidade regional, os governos latino-americanos parecem querer preservar, ou resgatar para alguns, uma identidade comum que os faz diferente da “outra América” e que, conseqüentemente, cria interesses comuns em torno de um *ethos* anti-hegemônico, com graus variados de adesão entre eles, mas que é distinto do espaço hemisférico ampliado.

Duas observações para encerrar esta seção. Em primeiro lugar, a lente conceitual para uma adequada análise da regionalização da América do Sul deve ser a da diversidade e heterogeneidade, e não a da fragmentação. Esta última implica uma visão teleológica e economicista de um processo que tenderia a homogeneizar política e economicamente os países latino-americanos. Esse desiderato esbarra na força da dependência das trajetórias nacionais, fruto das respectivas escolhas pretéritas dos regimes comerciais que, em alguns casos, envolvem parceiros extrarregionais. Para tal resultado, também importou o legado das orientações políticas das elites progressistas latino-americanas, para as quais o processo de integração/regionalização deveria ter forte componente anti-hegemônico, sendo entendido como um mecanismo para equilibrar-se em relação ao poder dos Estados Unidos no hemisfério. Ainda que a adesão do México ao Nafta possa ter rompido esse consenso das esquerdas latino-americanas, nos anos

de 2000 essa visão retornará nas políticas externas mais ou menos revisionistas, em suas diversas nuances dos governos latino-americanos. Por outro lado, a contribuição da América Latina ao “Hemisfério em Fluxo” parece ser mais complexa do que a divisão tosca entre liberais democracias de mercado e populismos revisionistas anti-*status quo*. Esses extremos podem existir assim como suas diversas gradações, mas *dentro* de cada um dos países e não necessariamente *entre* os países latino-americanos. Determinismos econômicos não são bons conselheiros em um ambiente de mudança e transformação.

### **Poder regional e liderança: o caso do Brasil**

Esta última seção analisa o papel do Brasil na construção da ordem sub-regional sul-americana, os desafios, ambiguidades e limites desse papel relativamente inédito do país na região. Tendo em vista a amplitude da questão, decidi focalizar dois aspectos. Em primeiro lugar, examinar o debate acadêmico atual sobre poder regional e suas implicações para pensar o caso brasileiro. Em seguida, realizo uma discussão crítica do conceito de liderança, tal como tem sido utilizado na avaliação do papel do país na região. A partir dessas discussões, finalizo a seção com a apresentação dos desafios e os limites para o papel regional do Brasil, tendo em vista o peso econômico do país na região e os condicionantes políticos domésticos responsáveis por delinear os limites e alcances do Brasil como poder regional<sup>2</sup>.

O conceito de poder regional tem sido bastante utilizado nas Relações Internacionais atualmente, ainda que não haja consenso sobre suas características definidoras. Os trabalhos originais de Barry Buzan e Ole Waever (2003) concentravam-se mais na elaboração de diferentes tipos de “complexos regionais” e deram menor ênfase ao papel dos poderes regionais nesses âmbitos. Contribuições recentes, porém, focalizaram explicitamente o papel dos poderes regionais, em função da importância que as regiões assumiram no

pós-Guerra Fria e dos processos de difusão de poder na direção dos grandes países periféricos que tendem a ser vistos como potências regionais (Godehardt e Nabers, 2011; Nolte, 2010; Stewart-Ingersoll e Frazier, 2011). Um aspecto relevante do conceito de poder regional é a combinação de aportes do realismo, do construtivismo e mesmo do institucionalismo liberal. Ademais, o foco nos poderes regionais salienta a importância da dimensão de agência na construção das respectivas estruturas de governança regional. Em geral, partem da premissa de que os poderes regionais têm responsabilidade especial pela segurança e manutenção da ordem em determinada região.

A partir de uma avaliação da literatura recente, podem-se sugerir pelo menos quatro características para uma definição de poder regional, enquanto um tipo ideal. Em primeiro lugar, possuir capacidades materiais e organizacionais (políticas) para a projeção de poder regional; demonstrar vontade em assumir esse papel, que se expressa pela existência de uma concepção ou visão própria da estrutura de governança regional; obter o reconhecimento e aceitação dos vizinhos para o exercício desse papel, tendo em vista que o *status* de poder regional é uma categoria social; e, por fim, liderança regional.

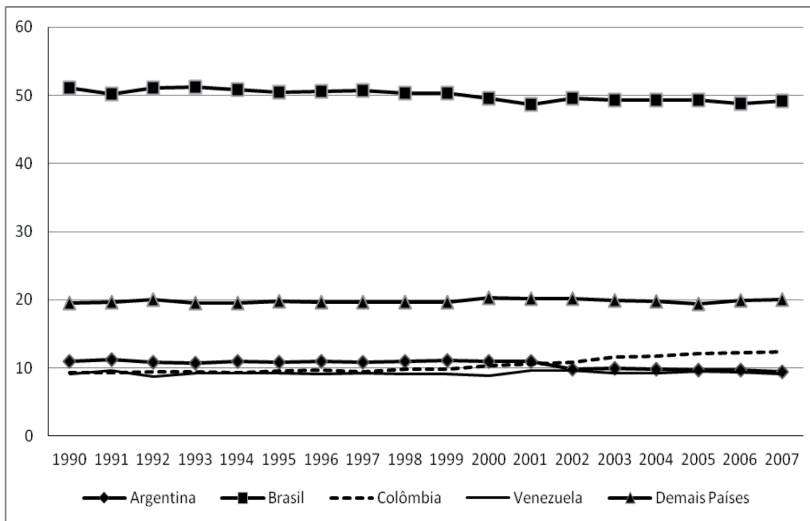
Mesmo que de forma impressionista, o que as evidências sugerem com respeito ao *status* do Brasil como poder regional? Se considerarmos os indicadores tradicionais de capacidades, como PIB e população, por exemplo, poderemos, com relativa certeza, afirmar que o país possui capacidades materiais suficientes para projetar poder em âmbito regional. No período de 1980-84, o Brasil foi responsável por 34,43% do PIB regional na média. Nos anos de 2005-7, sua participação no PIB regional subiu para 55,65%. A presença econômica do Brasil é cada vez mais forte no comércio, investimentos e financiamento, constituindo um polo de atração econômica para toda a região (Christensen, 2013).

O Gráfico 1, utilizando uma medida de capacidades nacionais, composta de indicadores demográficos, econômicos e militares, é

crystalino sobre a significativa concentração de recursos materiais na região, assumindo uma distribuição tipicamente unipolar<sup>3</sup>. Depois do Brasil, o país cujas capacidades materiais mais tem crescido regularmente no período é a Colômbia, que está assumindo a segunda posição na distribuição de poder na região.

Gráfico 1

Distribuição (%) das capacidades materiais (CINC) na América do Sul – 1990-2007



Fonte: Acácio (2013, p. 83).

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. Na verdade, essa constatação tem aparecido muito mais na mídia ou em artigos especializados e o discurso diplomático guarda sempre um perfil baixo

nesse particular. O que, sim, pode ser constatado é a existência de diferentes visões expressas em declarações ou narrativas de distintos atores políticos sobre qual deveria ser a estrutura institucional e normativa da governança regional. Talvez de uma forma um tanto simplificada seja possível distinguir dois macroenquadramentos sobre a região. Um deles, predominante nos anos de 1990 de hegemonia do neoliberalismo, sublinha que

a vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação de entraves, de obstáculos ao comércio, e pelo aprimoramento das conexões físicas em transporte e comunicação (Cardoso, 2000).

Essa visão homogênea os defensores da participação do Brasil nas cadeias produtivas globais que criticam o Mercosul por impedir a inserção brasileira nas “correntes de capital, mercadoria e tecnologia que desenham o panorama da economia internacional contemporânea” (Cardoso, 2000). Dessa perspectiva, o Mercosul deveria ser flexibilizado para facilitar a inserção competitiva do país e os modelos de integração como a Aliança do Pacífico são preferidos exatamente por se organizarem em cadeias produtivas de valor nas quais podem participar países de diferentes continentes.

Uma análise alternativa parte de uma ideia de integração distinta no sentido de que os acordos visam criar mercados regionais operados pelas empresas ali estabelecidas. Esse é o modelo original do Mercosul ao qual se agrega na contemporaneidade um sentido da formação de uma comunidade sul-americana mais ampla e capaz de gerar um mercado de consumo de massa, aumentando o poder de barganha da região no plano global. Esse tem sido o enquadramento dado pela política externa desde o governo Lula. A adição de pelo menos quatro novos elementos diferencia esse governo do anterior. Em primeiro lugar, uma concepção de integração que inclui, além do comércio e investimentos, as dimensões política e de participação social, o reconhecimento das assimetrias regionais e o objetivo de buscar



“equacioná-las de forma generosa” (Guimarães, 2003). A constituição do Fundo para Convergência Estrutural (Focem), em 2006, foi assim uma inovação na cooperação regional na aceitação inédita do princípio do tratamento especial e diferenciado, tradicionalmente demandado pelo Brasil nos foros Norte-Sul, mas não reconhecido no plano regional. Também relevante foi o reconhecimento da existência de profunda interdependência e estreita vinculação entre a prosperidade do Brasil e a de seus vizinhos. Finalmente, propor a constituição de um polo de poder sul-americano capaz de impulsionar a construção de uma ordem mundial multipolar<sup>4</sup>.

Reforçando a constatação de que não existe consenso com respeito à estrutura da governança regional, pesquisa realizada com uma amostra de setores das elites econômica, política e social, revelou a existência de pelo menos três correntes de opinião entre as elites. Os “globalistas”, perfazendo 27% da amostra, concebem o Brasil como um *global trader*, advogando uma agenda seletiva de integração regional, concentrada apenas no comércio, investimento e infraestrutura de transportes e comunicação. Os “regionalistas”, caracterizando 38% da amostra, defendem que a projeção global do país depende da sua capacidade de integrar o continente, como um passo necessário para a unificação dos mercados mundiais, cujo roteiro passaria também pela negociação de acordos preferenciais de comércio com países fora da região. Finalmente, os “pós-liberais”, que privilegiam uma agenda profunda de integração com a América Latina, questionando os modelos liberais de integração por sua natureza marcadamente comercialista, exclusão de grupos sociais e ausência de preocupação com uma distribuição mais equânime dos benefícios do desenvolvimento. Esse grupo representou 29% da amostra (Souza, 2009, p.32).

Da perspectiva dos setores econômicos, o agronegócio claramente se identifica com a perspectiva dos “globalistas”. Os setores industriais, ganhadores claros no comércio de manufaturados com o Mercosul,

podem ser identificados majoritariamente com a perspectiva dos “regionalistas”. De modo geral, criticam a “camisa de força” do Mercosul, que impediria o Brasil de aderir unilateralmente a acordos de livre comércio considerados relevantes, como com a União Europeia. Alguns setores industriais têm moderado suas posições e passaram a advogar não a transformação do Mercosul em área de livre comércio, mas a flexibilização de algumas de suas regras (*Valor Econômico*, 2013a e 2013b).

Para a construção de indicadores da existência de uma vontade do exercício de um papel regional, teria de se levar em conta as ações da política externa nos últimos anos, mas o resultado é ambíguo. É verdade que em anos recentes observou-se flexibilização significativa com relação ao princípio da não intervenção, pedra de toque da diplomacia brasileira. A participação e mediação brasileiras em episódios de instabilidade regional, como foram os casos da crise política da Bolívia em 2008, o conflito envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela em 2008, a defesa da democracia em Honduras em 2009, dos incidentes entre Colômbia e Venezuela em 2010 e a destituição do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, em 2012, são evidências nesse sentido. Importa porém observar que, em todos os episódios acima, a participação brasileira se deu por via das instituições regionais, privilegiando a condução multilateral da crise em questão. Os críticos da atuação brasileira nesses episódios costumam ressaltar que a política externa estaria rompendo com a tradição da prática diplomática do Barão de Rio Branco e desafiando o princípio da não intervenção nos assuntos dos vizinhos. Ademais, tal atuação poria em risco a estabilidade regional ao abandonar a política de balança de poder regional pela qual o Brasil sempre buscou impedir a formação de uma coalizão hispânica contra si. Curiosamente, um dos principais críticos da política sul-americana, na atualidade, por ter abandonado os preceitos de Rio Branco, não hesitou, em momento anterior, em vocalizar sua preferência de que o Brasil exercesse papel de liderança na região. Assim, o embaixador Rubens Barbosa, embaixador em

Washington ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, defendia “a ideia de que o Brasil assumia, de fato, na América do Sul, um papel de liderança que já vem fazendo informalmente”. Mais adiante, após várias sugestões de como incrementar a cooperação para a industrialização dos países menores na região, inclusive com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Barbosa concluía que

uma proposta deste tipo implicará uma mudança de atitude em relação ao protagonismo do Brasil nas crises internas dos países da região, como as que ocorrem na Colômbia e Equador e um envolvimento mais direto no que ocorre em outros como Venezuela e as ações com vistas à reintegração de Cuba<sup>5</sup>.

A questão do reconhecimento pelos vizinhos, característica que costuma ser tratada pela literatura com a discussão de liderança, é mais problemática de ser aquilatada. 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. Ao mesmo tempo em que temem a hegemonia brasileira, especialmente diante do aumento da presença econômica do país na América do Sul, setores políticos e acadêmicos criticam o Brasil por não se envolver mais com a região e/ou não contribuir o suficiente para a produção de bens coletivos regionais. Alguns episódios de falta de apoio dos vizinhos às candidaturas brasileiras a cargos de direção em instituições internacionais têm sido utilizados como indicadores dessa falta de liderança (Malamud, 2011).

O que parece estar ocorrendo nas relações do Brasil com seus vizinhos é a manifestação do que poderia ser chamado de “síndrome da assimetria” em que, os que estão na situação da parte mais fraca da relação bilateral manifestam o temor de um eventual exercício hegemônico da parte do mais forte e, simultaneamente, o temor da exclusão/abandono do mais forte na parceria bilateral. O maior grau

de interdependência em relações assimétricas e a formação de uma ampla e heterogênea coalizão doméstica de apoio às posições da parte mais fraca podem contribuir para aumentar seu poder de barganha neste tipo de relação<sup>6</sup>.

Finalmente, com relação à liderança brasileira na região, não há consenso na literatura especializada. Alguns autores enfatizam a pouca disposição do país em assumir os custos de um *paymaster* da integração regional, ou são céticos com relação à capacidade de liderança brasileira (Bouzas; Motta Veiga e Ríos, 2008; Malamud, 2011). Para outros pesquisadores, o país nem deseja arcar com os custos da integração, nem age de fato como uma potência regional disposta a usar de meios coercitivos quando seus interesses são afetados (Spektor, 2011). Finalmente, outros argumentos apontam para uma espécie de liderança branda do país na América do Sul (Borges, 2008; Pinheiro e Gaio, no prelo; Saraiva, 2010).

Um ponto relevante consiste em distinguir conceitualmente capacidade material, de um lado, e liderança, de outro (Hirst, 2013). Em algumas dessas análises, o primeiro termo é bem definido e delimitado. Não acontece o mesmo com o segundo, uma vez que liderança é entendida tanto como influencia sobre terceiros, como com o reconhecimento dos mesmos. A capacidade de influenciar terceiros é extremamente complexa de ser mensurada e talvez por isso liderança tenha sido tratada muitas vezes como sinônimo de reconhecimento. Do ponto de vista analítico, porém, trata-se de duas características distintas, conceitual e empiricamente e, portanto, fenômenos independentes.

Dessa forma, a fim de estabelecer a diferença conceitual entre reconhecimento e liderança, sugiro que se defina liderança não como influência sobre terceiros, mas como influência sobre os resultados. Essa definição aproxima-se do modelo do *go-it-alone-power*, de Lloyd Gruber (2000), no sentido de quanto menor o custo para um dos atores do não acordo, maior seu poder de barganha em obter um

resultado mais próximo de suas preferências. Essa é exatamente a definição de um ator com poder de veto: aquele sem cuja anuência um acordo, iniciativa, ou negociação não se realizam.

Uma segunda acepção de liderança, distinta da anterior, foi utilizada por Sandra Destradi (2010), que propôs uma tipologia de estratégias de política externa de poderes regionais. Para a autora, liderança significa o desempenho de uma tarefa em que o líder guia um grupo de países com o objetivo de concretizar ou facilitar a realização de objetivos comuns ao grupo. Trata-se, portanto, de uma forma de liderança cooperativa, que, à diferença de hegemonia, não está baseada no interesse próprio do líder, mas nos interesses comuns do grupo (Destradi, 2010, pp.921-5).

O considerável peso econômico do Brasil na região, a marcante assimetria estrutural que delinea uma ordem regional basicamente unipolar, fatores aos quais se adiciona a importância da América do Sul para a regionalização do capitalismo brasileiro, configuram uma situação propícia ao desempenho do papel de ator de veto na região. 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. Por não ter interesse no projeto, a Petrobras também foi um ator de veto à proposta da Venezuela de construção do gasoduto ligando o Norte ao Sul da América do Sul.

A despeito da assimetria estrutural e dos fortes interesses regionais de grandes empresas públicas privadas, o papel de ator de veto não é único no exercício da liderança regional. Ao contrário, em outras questões o país exerceu uma liderança claramente cooperativa. Evidências desse comportamento foram a criação do Focem, a resposta conciliadora à nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia em 2006 e a renegociação do acordo de Itaipu em 2009. Os condicionantes desse estilo de liderança são políticos e dependem da orientação da política externa.

Valho-me de um exercício contrafactual com o objetivo de reforçar o argumento anterior. Diante das pesadas críticas às duas últimas medidas, tanto pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) como pelo Democratas (DEM), partidos de oposição aos governos Lula e Dilma, poder-se-ia esperar que eles fizessem o mesmo que os últimos? Estilos de liderança cooperativa exigem capacidade de implementação dos compromissos assumidos que, em última análise, remetem à capacidade de coordenação do Estado, da obtenção de apoio político e de recursos da sociedade para as ações de política externa. Nesse particular, a vontade política, expressa pelas orientações dominantes de governo e de sua política externa, não é suficiente. Aí reside uma das limitações cruciais no exercício de uma liderança cooperativa no plano regional.

Por outro lado, ainda que não exista um “capitalismo suave” brasileiro, podemos sim falar de um capitalismo politicamente orientado, fruto das orientações político-ideológicas de governo, capaz de estabelecer condicionalidades e contrapartidas às empresas, bem como regular comportamentos predatórios na expansão dos interesses capitalistas na região, como no caso das “maquiladoras” brasileiras migrando para o Paraguai estimuladas pela oferta de mão de obra barata, taxaço praticamente inexistente e energia abundante e de baixo custo. Ademais, sindicatos envolvidos na cooperação regional, em particular a Central Única dos Trabalhadores (CUT), demandam a criação de mecanismos de participação social e fundos de cooperação e desenvolvimento, geridos pela sociedade civil, tal como existem nos países social-democratas no Norte.

### Observações Finais

As mudanças geopolíticas e econômicas nas relações interamericanas nos últimos vinte anos transformaram de modo significativo as relações dentro da América Latina tanto no sentido de sua maior

heterogeneidade política e econômica, como da diferenciação política da parte sul do continente e da acentuada assimetria estrutural em favor do Brasil na América do Sul.

Buscando elementos para uma discussão inicial a ser aprofundada no futuro, sugiro neste artigo que um primeiro passo é desagregar o conceito de poder regional de modo a dar conta de seus diversos componentes que não necessariamente convergem quando se examina as práticas regionais daquele país.

Desta forma, objetivei no artigo sugerir algumas dimensões em que o conceito poderia ser desagregado. Com base na bibliografia corrente, sugeri quatro: capacidades materiais e organizacionais para a projeção de poder regional; vontade de desempenhar este papel; reconhecimento dos vizinhos e liderança regional. Esta última dimensão é a mais complexa uma vez que não existe consenso na literatura especializada e muito menos com respeito à uma suposta liderança brasileira na região dependendo da definição de liderança utilizada pelo autor. Com o intuito de avançar analiticamente neste debate, sugeri que a tradução operacional do conceito abandone a definição de liderança como influencia sobre terceiros e adote uma concepção de liderança como o desempenho de um papel regional. Nesta categoria, duas modalidades de liderança foram sugeridas: a modalidade de um ator de veto, capaz de obter um resultado mais próximo de suas preferências (influência sobre os resultados) e a liderança cooperativa em que o poder regional coopera na realização de objetivos coletivos regionais.

Com vistas a avaliar o rendimento analítico da desagregação do conceito de poder regional, busquei alguns elementos empíricos iniciais que pudessem indicar que tipo de poder regional é o Brasil. Materialmente mais forte que os vizinhos, age como ator de veto naquelas situações em que custo de oportunidade do não acordo é mais baixo para o país do que para os parceiros regionais. As questões relativas a financiamento se adéquam a essa situação. Em outras situações, porém, o repertório foi distinto, prevalecendo um estilo

de liderança mais cooperativo. A explicação para essa orientação tem que ver com as orientações político-ideológicas do governo. Nos casos da Bolívia e do Paraguai, pesaram mais o explícito compromisso dos governos centro-esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT) com a formação de uma comunidade regional, constituindo simultaneamente um mercado de massas e um polo de poder regional.

Essa visão da região, como um espaço de lugares, não é consensual entre as elites brasileiras. Para a oposição política e várias lideranças empresariais, o formato desejado de governança regional se aproximaria mais de um espaço de fluxo, por via da participação nas cadeias produtivas globais e da fragmentação da ideia de região. Daí que tem sido recorrente criticar a falta de flexibilidade gerada pelo desenho institucional do Mercosul, *vis-à-vis* as oportunidades oferecidas pela Aliança do Pacífico e outras iniciativas de acordos de livre comércio e investimento lideradas pelos Estados Unidos para que o Brasil cumpra sua vocação de *global trader*. 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.

Se a acentuada assimetria e a superioridade das capacidades materiais permitem que em algumas situações o Brasil possa agir como um ator de veto regional, mesmo no contexto de governos progressistas do PT, que tem como uma de suas prioridades uma política sul-americana cooperativa, fatores de natureza estrutural podem estar contribuindo para tal resultado. Minha hipótese é que este novo papel político é simultâneo ao processo de regionalização do capitalismo brasileiro e, em algumas circunstâncias, os interesses corporativos das empresas podem se sobrepor aos interesses políticos do governo. Tal ambiguidade é constitutiva da política externa de países capitalistas o que não quer dizer que necessariamente os interesses corporativos serão sempre vitoriosos.

Desta forma, é necessário que sejam incluídos os fatores domésticos nesta equação analítica. 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 possa delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil. Desde os anos 2000, com a hegemonia política dos governos progressistas no Brasil, observou-se a ocorrência de diversas iniciativas que expressam uma modalidade de liderança cooperativa, inclusive, o reconhecimento inédito na política externa da assimetria estrutural com relação aos vizinhos e a necessidade de um tratamento especial e diferenciado com relação aos vizinhos com menores capacidades relativas.

Mas esta visão não é homogênea entre as elites políticas e econômicas que não necessariamente concordam com um aprofundamento das relações regionais, como observamos anteriormente. Por outro lado, o papel progressivamente predominante da China no comércio exterior brasileiro e da região de modo geral pode estar levando à diminuição da interdependência comercial do Brasil com seus vizinhos. Todos estes fatores dificultam que o país não esteja se tornando, de fato, um polo de atração econômica regional, capaz de concorrer com os dois principais polos externos à região: Estados Unidos e China.

Estamos portanto diante de um cenário de muitas possibilidades mas também de muitas incertezas e ambiguidades que apontam para a complexidade da aferição do Brasil como poder regional. Do meu ponto de vista, a despeito da força das dimensões estruturais, regionalização do capitalismo brasileiro e padrão de inserção comercial do país, é a natureza das coalizões políticas e na sociedade que vão definir o viés e a natureza do poder regional brasileiro.

## NOTAS

1. O Grupo do Rio foi constituído em 1986, como mecanismo permanente de consulta e concertação política na América Latina e Caribe. Foi criado para substituir o Grupo de Contadora (México, Panamá,

- Colômbia, Venezuela e Peru) e o Grupo de Apoio à Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Venezuela).
2. Esta seção está amplamente baseada em discussões com Monica Hirst, Carlos Milani e Leticia Pinheiro.
  3. O índice de Capacidades Nacionais, desenvolvido originalmente pelo projeto *Correlates of War* (Singer et alii, 1972), inclui a produção de ferro e aço, população urbana, população total, total de gastos militares, total de pessoal militar e total da produção energética de um país com relação ao total de recursos disponíveis no sistema internacional. A América do Sul ostenta um valor bastante baixo neste índice. No período de 1990 a 2007, a região alcançou seu valor mais alto no ano de 1998, chegando a 0,54% do total das capacidades materiais no sistema internacional.
  4. Para uma comparação das respectivas diplomacias presidenciais na América do Sul de Cardoso e Lula da Silva, ver, Lima e Duarte, 2013.
  5. Rubens Barbosa a Fernando Henrique Cardoso, Washington, 21 de janeiro 2000, Arquivo Rubens Barbosa/CPDOC, citado por Spektor (2011, pp.177 e 179).
  6. Para o custo da exclusão como variável condicionante do poder de barganha bilateral, ver Gruber, 2000. Um modelo analítico, e sua verificação empírica, das condições domésticas necessárias para o sucesso da parte mais fraca em uma situação de não convergência com a parte mais forte na relação assimétrica foi elaborado por Flores, 2014.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acácio, I. D. P. ( 2013). *Polaridade Regional e Percepção de Ameaças: Comparando as Políticas de Defesa de África do Sul, Brasil e Índia*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Bethell, L. (2010). “Brazil and ‘Latin America’”. *Journal of Latin American Studies*, v.42, pp.457-85.

- Bouzas, R.; Motta Veiga, P.; Ríos, S. (2008). “Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur”. In: Lagos, R. (org.). *América Latina: Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp.319-47.
- Burges, S. W. (2008). “Consensual hegemony: theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations*, v.22, n.1, pp.65-84.
- Buzan, B.; Waever, Ole (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, F. H. (2000). “O Brasil e uma Nova América do Sul”, *Valor Econômico*, 30 ago.
- Christensen, S. F. (2013). “Brazil’s Foreign Policy priorities”, *Third World Quarterly*, v.34, n.2, pp.271-86.
- Destradi, S. (2010). “Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership”, *Review of International Studies*, v.36, pp.903-30.
- Flores, F. (2014). *Brasil e México frente aos Estados Unidos: Crises bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Folha De S.Paulo, 25 abr. 2012.
- Garcia, M. A. (2008). “A opção sul-americana”, *Interesse Nacional*, ano 1, n.1, abr.-jun., pp.22-8.
- Godehardt, N.; Nabers, D. (2011). *Regional Powers and Regional Orders*. New York: Routledge/Garnet.
- Guimarães, S. P. (2003). *Discurso de posse como secretário-geral*, em 9 de janeiro. (Mimeo).
- Gruber, L. (2000). *Ruling the world: power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirst, M. (2013). *Understanding Brazil-United States relations*. Brasília: FUNAG.

- Lima, M. R. S. (2008a). “Liderazgo regional en América del Sur: tiene Brasil un papel a jugar?”. In: Lagos, R. (org.). *América Latina: integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, pp.89-114.
- Lima, M. R. S. (org.), (2008b). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj.
- Lima, M. R. S. e Duarte, R. S. (2013). “Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula”, *Observador On-Line*, OPSA, Rio de Janeiro, v. 8, no. 09.
- Malamud, A. (2011). “A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy”. *Latin American Politics and Society*, v.53, n.3, pp.1-24.
- Malamud, A.; Gardini, G. L. (2012). “Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons”. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, v.47, n.1, pp.116-33.
- Martins, J. R. (2011). *O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional*. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- Ministério da Defesa (2008). *Estratégia nacional de defesa*. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2013.
- Nolte, D. (2010). “How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics”. *Review of International Studies*, v.36, pp. 881-901.
- Pinheiro, L.; Gaio, G. (no prelo). “The role of south-south cooperation for development on Brazilian regional leadership and global protagonism”. In: Tussie, D.; Quiliconi, C. (orgs.). *Leadership of BRICS at the regional and global levels: capacity, willingness and legitimacy in an era of multipolarity*. New York: Springer.
- Sanahuja, J. A. (2010). “La Construcción de una Región: Suramérica y el Regionalismo Posliberal”. In: Cienfuegos, M.; Sanahuja, J. A. (orgs.). *Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur*. Fundación Cidob.
- Saraiva, M. (2010). “Política externa brasileira para a América do Sul durante o governo Lula: entre América do Sul e Mercosul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.53, pp.151-68, dez.

- Singer, J. D. et al. (1988). "Reconstructing the correlates of war dataset on material capabilities of states, 1816-1985". *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, v. 14, n. 2, p.
- Souza, A. (2009). *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Spektor, M. (2011). "El regionalismo de Brasil". In: Sorj, B.; Fausto, S. (orgs.). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L. e Plataforma Democrática, pp.161-98.
- Stewart-Ingersoll, R.; Frazier, D. (2011). *Regional powers and security orders: a theoretical framework*. New York: Routledge Global Security Studies.
- Valor Econômico (2013a). "Indústria e agronegócio pressionam por acordo com EU além do Mercosul". 8 jul., p.A2.
- Valor Econômico (2013b). "Indústria quer manter Mercosul com 'ajustes'". 13 jun, p.A3.

#### SUMMARIO

### A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil

O artigo parte da premissa que transformações geoeconômicas e geopolíticas desde o fim da Guerra Fria contribuem para a crise do sistema interamericano criado no pós 45 e o afastamento relativo entre a parte Norte e Sul do Hemisfério. Em um contexto de grande heterogeneidade e diversidade entre os países latino-americanos, o artigo analisa a dinâmica dos processos de integração em curso na região, estabelecendo uma distinção conceitual entre processo de integração de um lado e de regionalização de outro. A partir da literatura sobre poder regional, analisa as implicações analíticas e empíricas para se pensar o papel do Brasil na construção de uma ordem regional sul-americana.

#### RESUMEN

### La nueva agenda sudamericana y el rol regional de Brasil

Este trabajo parte de la premisa de que las transformaciones geoeconómicas y geopolíticas desde el fin de la Guerra Fría contribuyen a la crisis del sistema interamericano creado en el post '45 y al relativo

alejamiento entre las partes Norte y Sur del hemisferio. En un contexto de gran heterogeneidad y diversidad entre los países latinoamericanos, el artículo analiza la dinámica de los procesos de integración en marcha en la región, estableciendo una distinción conceptual entre proceso de integración, por un lado, y de regionalización, por el otro. A partir de la literatura sobre poder regional, examina las implicaciones analíticas y empíricas para poder pensar el rol de Brasil en la construcción de un orden regional sudamericano.

#### ABSTRACT

#### **The New South American Agenda and Brazil's Regional Role**

This paper starts from the premise that geo-economic and geo-political transformations since the end of the Cold War have contributed to the crisis of the inter-American system created post 45 and to the relative rift between the North and South of the hemisphere. Considering the great heterogeneity and diversity among the Latin American countries, this article analyzes the dynamics of the ongoing integration processes in the region, drawing a conceptual distinction between integration process, on the one hand, and regionalization, on the other. Based on existing literature on regional power, this article examines the analytical and empirical implications to define the role of Brazil in the construction of a South American regional order.