

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

JANINE MACEDO VITORINO DOS SANTOS

O PROJETO E A ATUAÇÃO DO BRASIL COMO LIDERANÇA
REGIONAL

UBERLÂNDIA

2018

JANINE MACEDO VITORINO DOS SANTOS

**O PROJETO E A ATUAÇÃO DO BRASIL COMO LIDERANÇA
REGIONAL**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em
Relações Internacionais como requisito parcial para obtenção do
grau de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Segurança Internacional

Orientadora: Prof^a Dr^a. Sandra Aparecida Cardozo

UBERLÂNDIA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S237p
2018 Santos, Janine Macedo Vitorino dos, 1992-
O projeto e a atuação do Brasil como liderança regional [recurso eletrônico] / Janine Macedo Vitorino dos Santos. - 2018.

Orientadora: Sandra Aparecida Cardozo.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.975>
Inclui bibliografia.

1. Relações internacionais. 2. União de Nações Sul-Americanas. 3. Brasil - Política externa. 4. Liderança política - Brasil. I. Cardozo, Sandra Aparecida (Orient.) II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. III. Título.

CDU: 327

Gerlaine Araújo Silva - CRB-6/1408

Nome: Janine Macedo Vitorino dos Santos

Título: O projeto e atuação do Brasil como liderança regional

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Relações Internacionais como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof^ª Dr^ª. Sandra Aparecida Cardozo

Instituição UFU Assinatura _____

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes Instituição: UFU

Julgamento: _____ Assinatura _____

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto Instituição: UFGD

Julgamento: _____ Assinatura _____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Arlete Macedo Dantas (In Memoriam)

Minha força, inspiração e incentivo eterno

AGRADECIMENTOS

À orientadora e amiga Prof^ª Dr^ª. Sandra Aparecida Cardozo, pela competência, respeito e compreensão que conduziu este processo da ideia até a síntese.

Ao Professor Dr. Aureo de Toledo Gomes, pelas contribuições no Exame de Qualificação e pelo auxílio e compreensão em todo o processo de preparação da defesa.

Ao Professor Dr. Haroldo Ramanzini Junior, pelas contribuições valiosas no Exame de Qualificação.

À minha família, amigos e companheiro Marcelo, por serem compreensivos durante toda essa jornada.

SANTOS, Janine Macedo Vitorino dos. **O PROJETO E A ATUAÇÃO DO BRASIL COMO LIDERANÇA REGIONAL**. 2018. 76 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

RESUMO

Durante o período de 2003 a 2015 a região sul-americana foi palco de diversas crises regionais. No mesmo período o governo brasileiro projetou e desenvolveu uma estratégia de liderança regional que teve como parte a iniciativa brasileira de criação da UNASUL. A primeira instituição totalmente sul-americana teve papel importante na mediação de alguns conflitos e crises. A partir do objetivo de análise da efetiva liderança regional brasileira, este trabalho analisa a atuação do país nas mediações realizadas pela UNASUL. Seguindo um caminho de compreensão Macro para Micro, aborda a dimensão da visão brasileira sobre a América do Sul e sobre o seu papel na região evidenciadas em seus principais documentos de defesa (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Livro Branco de Defesa Nacional), a orientação da política externa brasileira (PEB) e o projeto de criação da UNASUL, culminando na análise da atuação brasileira dentro da instituição na mediação de quatro conflitos: Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015).

Palavras – Chave: América do Sul; Política Externa Brasileira; UNASUL; Mediações de Conflitos.

SANTOS, Janine Macedo Vitorino dos. **THE PROJECT AND THE BRAZIL'S ACTION AS REGIONAL LEADERSHIP**. 2018. 76 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

ABSTRACT

During the period from 2003 to 2015 the South American region was the scene of several regional crises. In the same period the Brazilian government designed and developed a regional leadership strategy that had as a part the Brazilian initiative to create UNASUR. The first fully South American institution played an important role in mediating some conflicts and crises. With the objective of analyzing the effective Brazilian regional leadership, this work will analyze the country's performance in the mediations carried out by UNASUR. Following a path of understanding Macro to Micro, approaching the dimension of the Brazilian vision about South America and its role in the region evidenced in its main documents of defense (National Defense Policy, National Defense Strategy, National Defense White Paper), the orientation of the Brazilian foreign policy (PEB) and the creation of UNASUR, culminating in the analysis of the Brazilian performance within the institution in the mediation of four conflicts: Bolivia (2008), Ecuador (2010), Paraguay (2012) and Venezuela (2014-2015).

Keywords: South America; Brazilian foreign policy; UNASUR; Conflict Mediation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1: ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL.....	12
1.1 O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL	12
1.2 O BRASIL E A LIDERANÇA REGIONAL.....	20
1.3 CONSTRUINDO UMA ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL	25
CAPÍTULO 2: PROJETO E DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL – UNASUL	33
2.1 A AMÉRICA DO SUL PARA O BRASIL: PND, END, LBDN	34
2.1.1 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA	37
2.1.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	39
2.1.3 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL.....	40
2.2 O ENGAJAMENTO BRASILEIRO NA CRIAÇÃO DA UNASUL.....	44
2.3 O PROJETO UNASUL	46
CAPÍTULO 3: O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA UNASUL	53
3.1 CRISE SEPARATISTA DO PANDO (BOLÍVIA, 2008).....	54
3.2 SUBLEVAÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL (EQUADOR, 2010)	56
3.3 A CRISE PARAGUAIA (2012)	59
3.4 A CRISE VENEZUELANA (2014 -2015).....	62
3.5 BALANÇO DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NAS CRISES REGIONAIS	64
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

A partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 -2010), houve mudanças consideráveis na condução da política externa brasileira. O anseio do Brasil era a ascensão regional e internacional do país. Para obter êxito era necessário desenvolver um projeto e/ou estratégia de atuação regional. Como parte desse projeto estava uma maior atenção às questões sul-americanas.

As mudanças resultantes da nova ordem política e econômica global possibilitada pela multipolaridade no sistema internacional, proporcionaram novos desafios para o subcontinente sul-americano. Entre eles, a necessidade de integração entre os estados, a criação de uma agenda comum de segurança e a resolução conjunta de possíveis conflitos na América do Sul. Dessa forma, as relações inter-regionais foram alteradas.

Ciente das necessidades regionais para o avanço nas questões de segurança que se tornavam obstáculos para a inserção regional brasileira, a partir de 2003, o Brasil propôs aos seus vizinhos regionais a criação de uma instituição que promovesse a integração sul-americana e a cooperação em defesa. Criada através da iniciativa brasileira, no ano de 2004, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) após quatro anos viria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), sendo efetivamente criada após a aprovação do Tratado da União das Nações Sul-Americanas em 2008.

De sua criação até o ano de 2015 a UNASUL foi colocada em teste diante das crises que assolaram a região sul-americana. Além da proposta de integração regional, a instituição teve um papel importante nas mediações de conflitos regionais vividos pelos estados sul-americanos. Entre 2008- 2015, destaca-se quatro grandes crises regionais que fora necessária uma atuação direta da instituição, essas foram: Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015).

A atuação brasileira e da UNASUL na mediação desses conflitos foi importante para defender a legitimidade e a eficiência da instituição na promoção da paz e da democracia na região e evidenciar o papel brasileiro como uma liderança regional. A partir da análise da atuação da instituição e do Brasil nessas quatro crises, esse trabalho identifica se o Brasil teve um papel protagonista nas mediações realizadas pela UNASUL, de que forma e em que medida atuou dentro da instituição, com um papel condizente a uma liderança regional. Para alcançar tais objetivos, este trabalho utilizou a metodologia de pesquisa interpretativa, baseada em análise bibliográfica e documental, sendo dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo aborda o tema de uma estratégia de liderança regional, o Brasil como uma potência regional e se o mesmo buscou exercer um papel de liderança na América do Sul. Inicialmente é explicitado as principais características da política externa brasileira durante as gestões Lula (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011- 2016) que contribuíram para a categorização do Brasil como potência regional.

Para a definição das potências regionais utiliza-se a contribuição de Buzan e Waever (2003, p. 894): um estado que possui pretensão de uma posição de liderança regional; que exibe o material, recursos nacionais, ideológicos; que define e articula uma identidade ou projeto regional comum, que exerce essa influência por meio de estruturas de governança regional; cuja posição de liderança na região é reconhecida ou pelo menos respeitada por outros estados dentro e fora da região; que é integrado em fóruns e instituições inter-regionais e globais onde articula não apenas seus próprios interesses, mas age também, pelo menos rudimentar, como representante dos interesses regionais.

Mas como o Brasil enquanto potência regional pretendeu exercer uma posição de liderança na região? Através da contribuição de Destradi (2008) entende-se que uma potência regional pode adotar diversas estratégias na condução de sua política externa regional. Dentre as estratégias possíveis está a que a autora chama de liderança, que é utilizada quando um estado visa alcançar ou facilitar o alcance de interesses comuns na sua região.

A estratégia estatal de liderança pode ser impulsionada por meio da iniciativa da própria potência regional, através de um processo de socialização para criar padrões e valores compartilhados (DESTRADE, 2010, p. 909, 910, 921, 924). Durante o período de 2003 a 2010 o Brasil buscou se posicionar como um líder regional e entre 2011 e 2015 houve oscilações no comportamento brasileiro.

Para avançar nessas discussões, o segundo capítulo aborda o projeto e desenvolvimento de uma estratégia de liderança regional brasileira com destaque para a definição da região sul-americana para o Brasil contida em seus principais documentos de defesa: Política Nacional de Defesa (2005), Estratégia Nacional de Defesa (2008) e Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Esses documentos foram marcos na transparência das intenções brasileiras aos seus vizinhos sul-americanos e às grandes potências.

Aborda também a iniciativa brasileira de criação da UNASUL e do Conselho de Segurança Sul-Americano. O Brasil via a importância de uma integração regional para suas aspirações internacionais. Havia um entendimento por parte do governo brasileiro sobre a importância da região para uma potência alavancar internacionalmente. Dessa forma, o Brasil

tornou-se o principal formulador de instituição da América do Sul e um mediador de conflitos regionais.

O terceiro capítulo faz um balanço sobre o protagonismo brasileiro dentro da instituição, nos casos específicos de mediações das crises da Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015) realizadas pela UNASUL e questiona o papel brasileiro de liderança regional. Esses quatro casos são escolhidos em meio a vários episódios de mediação da instituição, por se destacar o dualismo existente na posição brasileira em meio a duas gestões diferentes de um mesmo partido.

Dentre os critérios para a análise dos casos foi utilizado o marco temporal de 2008 a 2015, a relevância da mediação para a institucionalidade da UNASUL e a realidade interna do governo brasileiro. Nesse último critério destaca-se a alteração em um curto período de tempo (média de dois anos) para transformações expressivas na atuação regional brasileira. Em 2008, a crise boliviana colocou em prova a liderança regional brasileira e a efetividade da UNASUL.

Em 2010, a crise equatoriana trouxe novos desafios à democracia na América do Sul e aos países que recentemente passaram por um processo de redemocratização. Em 2012, a crise paraguaia já evidencia a mudança de atuação brasileira provocada pela mudança de gestão. A crise venezuelana entre 2014-2015 evidencia o declínio da liderança regional brasileira, uma vez que o país estava emergido em uma crise econômica, política e social.

E este trabalho conclui que o Brasil procurou desenvolver uma estratégia de liderança regional e projetar-se na região. O governo brasileiro obteve sucesso em alguns episódios e em outros não se prontificou a arcar com o ônus de uma liderança regional, enfrentando dificuldades de legitimidade por parte de seus vizinhos e uma crise institucional e econômica agravada a partir de 2014.

CAPÍTULO 1: ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL

A partir da década de 1990 o multilateralismo foi ganhando força e a ordem internacional foi adaptando-se às mudanças decorrentes dessa nova ordem. Uma das grandes mudanças foi o fortalecimento do papel das regiões e conseqüentemente à possíveis poderes regionais. As regiões são socialmente construídas, portanto, politicamente contestadas.

Quando se propõe a analisar uma potência regional e uma possível liderança regional é importante utilizar contribuições documentais, teóricas e análises de casos. A discussão conceitual neste trabalho esclarece os pontos que categorizam o Brasil como potência regional e a análise de sua liderança regional.

Este capítulo demonstra a estratégia de liderança regional brasileira construída a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), evidenciada nos principais documentos de defesa brasileiros: Política Nacional de Defesa (2005), Estratégia Nacional de Defesa (2008) e Livro Branco de Defesa Nacional (2012) a partir da relação entre a política externa brasileira e a política de defesa.

Para atingir esse objetivo é feito um balanço da política externa brasileira entre 2003 e 2015, uma análise teórica de potências regionais e liderança regional e a análise dos documentos de defesa brasileiros, para a identificação dos termos dessa estratégia de liderança regional brasileira.

1.1 O BRASIL COMO POTÊNCIA REGIONAL

Atualmente, as discussões de política externa e defesa, cada vez mais, recebem contribuições de autores que dão relevância ao papel dos elementos ideacionais. Assim, as ideias podem ter impacto sobre o conteúdo e rumo das políticas, regular o comportamento político dos Estados e construir suas identidades e interesses. O ambiente em que os atores estão inseridos são materiais e ideacionais, as identidades são relacionais e a base dos interesses dos Estados (VIEIRA DE JESUS, 2009, p. 504- 505 e 508). No caso brasileiro, fontes materiais e ideacionais influenciaram na formulação dos interesses internacionais do país em sua trajetória de política externa.

Compreende-se a construção dos interesses brasileiros de inserção internacional deu-se pela ação da política externa baseada na igualdade entre os Estados, no multilateralismo, na busca de autonomia e por espaço das potências menores em meio às grandes potências. Evidenciando sua capacidade de articular consensos, para que aja com o papel de mediação no

âmbito diplomático. À medida que adquire espaço, o Brasil busca exercitar seu potencial de geração de poder, visando atingir os interesses nacionais, possibilitado pelas circunstâncias internas e externas (SOARES DE LIMA, 2005 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A política externa brasileira agrega paradigmas e valores à sua atuação que molda a conduta externa dos governos, à medida que se torna permanente e prevalece historicamente. Alguns desses paradigmas são apresentados por Amado Cervo (2008, p. 26- 31), a autodeterminação, não- intervenção e solução pacífica de controvérsias, o juridicismo (respeito ao compromisso jurídico internacional), o multilateralismo normativo, a ação externa cooperativa e não- confrontacionista, as parcerias estratégicas, realismo e pragmatismo, cordialidade oficial no trato com os vizinhos, o desenvolvimento como vetor e a independência de inserção internacional.

Deve-se atentar ao paradigma da independência de inserção internacional que contamina os outros ideologicamente, pois, pressupõe uma visão própria brasileira sobre o mundo, uma autonomia do processo decisório e formulação própria de sua política externa (CERVO, 2008, p. 31). A adoção desse paradigma permitiu o reforço da ideia de um Brasil que influenciaria o sistema internacional. Pode-se afirmar que a partir da década de 1990, no âmbito internacional, houve uma continuidade dos interesses nacionais entre governos, que podem ser resumidos em dois objetivos: a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento econômico (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dessa forma, não houve ruptura significativa no direcionamento da política externa brasileira a partir dos anos 2000 e sim mudanças de ênfase e interesses específicos. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002), caracterizou-se pelo denominado modelo de credibilidade, através da busca por investimentos externos e na tentativa de transmitir a imagem que os países médios são politicamente confiáveis, na medida que se associam às normas e regimes internacionais (SOUZA NETO, s.d. p. 101).

O governo FHC foi pautado “por um multilateralismo moderado que atribuiu ênfase ao direito internacional” (ALMEIDA, 2004, p. 166). Reconhecendo a existência de grandes potências e seu papel no cenário internacional. Dedicou-se ao diálogo com os países do Sul, uma vez que as relações com vizinhos regionais eram estratégicas, mas poucas iniciativas foram tomadas.

Os interesses do governo FHC abrangeram uma política externa conduzida com foco principal no Itamaraty, cuja diplomacia presidencial era explícita, tendo como prioridade questões econômicas e a adoção de um conformismo com a ordem internacional. Em relação aos paradigmas gerais, o governo estimulou a integração do Brasil com o mundo globalizado,

manteve uma abordagem tradicional da diplomacia, a tendo como instrumento para o desenvolvimento, através do diálogo com outros líderes mundiais (ALMEIDA, 2004).

Já o governo Luís Inácio Lula da Silva (2003- 2010) foi marcado pelo modelo da “autonomia pela diversificação”, devido à busca pela influência e protagonismo no sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). A diplomacia era implícita e questões políticas estavam em primeiro lugar, visando um voluntarismo mundial. Lula não possuiu objeção à integração do Brasil com o mundo globalizado, desde que preservasse a soberania nacional. Promoveu “uma política externa criativa (definida como ‘ativa e altiva’ por seu chanceler), e acreditara que ela tinha um papel substantivo na conformação de um projeto nacional” (ALMEIDA, 2004, p. 177). Além de visar exercer uma liderança regional e internacional.

Do ponto de vista do conteúdo, a diplomacia do governo Lula apresenta uma postura mais assertiva, mais enfática em torno da chamada defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais, assim como de busca de alianças privilegiadas no Sul, com ênfase especial nos processos de integração da América do Sul e do Mercosul, com reforço consequente deste no plano político (ALMEIDA, 2004, p. 165).

Em relação à agenda diplomática, houve uma postura crítica em relação à globalização e à abertura comercial, reafirmando as posições tradicionais do Brasil nas negociações comerciais. Buscou-se maior cooperação e integração econômica com potências médias e vizinhos regionais. No plano político, foi evidente o reforço da inserção internacional do país no mundo, a busca pelo assento permanente num Conselho de Segurança reformado, oposição a unipolaridade, defesa do multilateralismo e equilíbrio nas relações internacionais. A defesa da soberania e igualdade de todos os países (ALMEIDA, 2004, p. 165- 167 e 173).

Em suma:

A assunção de qualquer papel do Brasil como líder era visto, por FHC, como o resultado da gradual preeminência econômica do País e deveria em princípio ser limitado à região, em vista da limitação dos recursos efetivamente disponíveis para a ação externa do Estado (em termos financeiros, obviamente, mas também militares e diplomáticos). Para o governo Lula, visivelmente, trata-se de um dos grandes objetivos políticos, e não necessariamente limitado apenas à região. Enquanto FHC modulava esse objetivo em função das percepções dos parceiros regionais (a começar pela Argentina), Lula parece acreditar que esse papel pode ser conquistado com o ativismo diplomático e as alianças estratégicas que estão sendo desenvolvidas com os parceiros já citados anteriormente. FHC tinha consciência dos limites estratégicos e da real capacidade econômica do Brasil, ao passo que para o governo Lula não parece existir limitações estruturais (orçamentárias e militares) a tal pretensão (ALMEIDA, 2004, p. 171).

Portanto, houve a partir do governo Lula mudanças de rumo das políticas externa e de defesa, como a reconstrução e consolidação do interesse brasileiro de inserção internacional. Como já fora citado, os interesses são resultado de elementos ideacionais e materiais. Os primeiros, pautados nos paradigmas condutores da política externa brasileira, a partir da década de 1990, e os elementos materiais, na necessidade de uma política de defesa que desse suporte à política exterior.

As questões de inserção internacional de segurança brasileira está em ser ou não uma potência, manter ou não uma estratégia, definir objetivos e criar uma política externa como instrumento de manobra internacional. Ou seja, entrelaçar política externa e defesa seria uma forma simplista e assertiva de comportar-se diante do cenário internacional (CERVO, 2008, p.118- 119).

No governo Lula prevaleceu o diálogo entre correntes de pensamentos, regimes políticos e governos de matrizes partidárias, o que permitiu que, a política externa brasileira aproximar-se da política de Estado. O governo foi marcado pelo modelo da autonomia, onde a busca pela influência e protagonismo no sistema internacional direcionou a política externa brasileira. “Esse modelo foi definido como ‘autonomia pela diversificação’ (...)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

As correções dos rumos de política externa foram em três frentes: transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; enfrentamento das dependências estruturais para minimizá-las; reforço da América do Sul, como polo de poder e plataforma para os interesses brasileiros (CERVO, 2008, p. 56).

Através das mudanças de ênfase e na condução da política externa brasileira no governo Lula, uma atenção foi dada ao processo de convergência entre a política externa e a política de defesa. Segundo Cervo (2008, p. 149), uma conjunção de duas diretrizes segurança e desenvolvimento, que equilibra a tendência multilateralista dos diplomatas e realista dos militares

Assim, diante das aspirações de inserção internacional brasileira, uma nova estratégia de política externa para a região sul-americana foi formulada. Para alcançar sucesso nessa nova estratégia regional, foi necessário iniciar um processo de formulação de políticas, instituições e documentos nacionais. Como, definir e deixar claro para os países vizinhos e o mundo, qual a ideia brasileira de América do Sul, Segurança, Defesa, Cooperação e etc. Esse processo inicia-se no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002), mas atinge seu

ápice e objetivo explícito de política externa na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010).

A adoção e fortalecimento de paradigmas que reforçam a ideia de um Brasil que almeja influenciar o sistema internacional, permitiram que os três principais documentos de defesa nacional fossem implementados no período de 2008 a 2013, correspondendo ao segundo mandato de Lula (2003-2010) e primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2010-2014), que deu continuidade por meio da aprovação dos documentos pelo Congresso Nacional: a Política Nacional de Defesa (PND) em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012.

O governo de Dilma Rousseff demonstrou nos seus primeiros dois anos, uma continuidade no âmbito da política externa, do governo Lula. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) teve a substituição de ministros, assim como, o Ministério da Defesa (MD). Em particular, o novo ministro da defesa, Celso Amorim, ocupara durante oito anos do mandato de Lula o assento de ministro das relações exteriores. A escolha foi forte diante da possibilidade de facilitar a integração das agendas ministeriais (OLIVEIRA; BRITES; MUNHOZ, 2012, p. 192- 193).

Dentre as diretrizes anunciadas para o governo Dilma Rousseff (2010- 2014), houve a manutenção das diretrizes de política externa do governo Lula, e a afirmação da “consolidação e implementação da nova política de defesa, nos termos da Estratégia Nacional, (...) acompanhada do reequipamento das Forças Armadas e da plena implantação do Ministério da Defesa iniciada no governo Lula” (PLANALTO, 2011).

“A política externa voltada a América do Sul compreende um período de traços de continuidade e uma menor pró-atividade” (CARVALHO; GONÇALVES 2016 p. 239 *apud* SANTOS, 2013; CORNETET, 2014; LESSA; CERVO, 2014). Os objetivos externos de diversificação das parcerias foram mantidos, porém, os esforços e recursos empregados foram menores. Tanto o cenário externo como as dificuldades econômicas brasileiras explicam em parte o menor ativismo brasileira em questões regionais. O governo também foi marcado por crise política decorrida da insatisfação popular atividade (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 240-241)

A internacionalização de empresas brasileiras continuou, porém, houve uma redução dos investimentos brasileiros na região. Assim, muitas iniciativas não foram concluídas e outros fatores mostraram uma diferença na percepção dos vizinhos sobre o papel brasileiro como potência regional na gestão Dilma Rousseff. O MERCOSUL não foi prioridade, mas sua

defesa foi necessária para administrar a relação com os vizinhos CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 242).

Na UNASUL houve avanço na discussão em torno de gastos em Defesa em 2012 e no Conselho de Defesa Sul-Americano. Os motivos apontados limitaram o desempenho brasileiro como potência regional comparado ao governo anterior. Mas, o país conservou recursos materiais que permitiram defini-lo como potência regional. Diante das mudanças externas e internas o país não conseguiu permanecer como um elo integrador como na gestão anterior (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 239 – 243).

Para uma melhor compreensão do Brasil como potência regional e aprofundamento da discussão é necessário entender as potências regionais considerando a relação regional/global (HURRELL, 2010 p. 15- 17). Tanto a construção de regiões como a identidade e interesses dos poderes regionais são produtos da relação entre o regional e o global. A globalização e a visão liberal predominante, levaram a formação de projetos de poderes regionais vinculados à globalização econômica liberal (HURRELL, 2010 p. 21).

O caráter da ordem global liberal foi atraindo potências regionais emergentes, indicando que as instituições eram necessárias para lidar com os dilemas complexos que emergiam da globalização. Potências regionais emergentes como Índia, Brasil ou África do Sul foram atraídos pelos benefícios funcionais das instituições e pressionadas por padrões cooperativos. Os modos de governança mais expansivos e intrusivos suscitariam problemas de legitimidade e estes por sua vez, trabalhariam para abrir espaços de negociação para estados regionais (HURRELL, 2010 p. 22 -23).

A governança institucionalizada e a governança complexa desafiaram os modelos tradicionais de condução da política externa. Assim, os poderes regionais seriam aqueles que poderiam trabalhar dentro de regimes internacionais e instituições, construindo coalizões com estados e grupos não-estatais, trabalhando dentro de redes de governança. A expectativa dessas visões liberais era que as lógicas semelhantes viriam a predominar no nível regional (HURRELL, 2010 p. 24).

No entanto, a categorização de potências regionais é dificultada pela aproximação dos conceitos de potências médias e grandes potências. Nesse trabalho é essencial definir o conceito de potência regional ao qual definiremos o Brasil. É importante pegar contribuições de diferentes abordagens teóricas das relações internacionais, para compreendermos as potências regionais, sua atuação e influência em suas regiões (NOLTE, 2010 p.883).

“A estrutura dos sistemas internacionais e regionais (a distribuição de recursos energéticos e polaridade) constituem um importante estímulo para o surgimento de potências regionais, os realistas e neo-realistas podem sentir que sua perspectiva é validada. Mas ideias sobre liderança, sobre a aspiração de ordem internacional ou regional ou sobre a os limites da região também são importantes. Então nossos colegas construtivistas também têm ponto. Por último, mas não menos importante, de uma perspectiva liberal, a política e a economia dinâmica dentro dos potenciais poderes regionais são fatores importantes que têm um impacto no exercício da liderança regional. Portanto, a maioria das abordagens para a conceituação de poderes regionais combina elementos de diferentes abordagens de RI; eles incluem a base do poder interno (liberal), os recursos de poder (realista) e seus aplicação (realista), definições e estratégias de papéis (construtivista) e interação padrões na região, com ênfase especial no papel das instituições regionais” (NOLTE, 2010 p. 883-884).

Não é regra que toda região produzirá uma potência regional. Ao contrário, a região pode fomentar ou prejudicar a ascensão de uma potência regional, principalmente quando o termo se choca com liderança regional (NOLTE, 2010 p. 884). A diferença entre grandes potências e potências regionais é que as primeiras impactam a nível global e as segundas a nível regional. Na categoria de potência regional pode-se incluir o Brasil (BUZAN; WAEVER, 2003 p. 886-887).

Como então uma potência regional é definida? As potências regionais combinam liderança e recursos de poder, além de suportar a responsabilidade pela segurança regional e manutenção da ordem na região (BUZAN; WAEVER, 2003 p. 889-890). Para que um estado reivindique a posição de uma potência ele precisa ser reconhecido por outros, mais fortes ou mais fracos, grandes ou menores, levando em consideração os recursos naturais do país. Como Buzan e Waever (2003, p.892-893) afirmam, a definição de uma potência regional depende do ponto em que se irá analisar.

Dessa maneira, uma potência regional é um estado que articula a pretensão (auto concepção) de uma posição de liderança em uma região geográfica, econômica e político-ideacional delimitada; que exhibe o material (militar, econômico, demográfico), recursos nacionais (políticos) e ideológicos para a projeção de poder regional; que define e articula uma identidade ou projeto regional comum; que define a agenda de segurança regional de maneira significativa; (BUZAN; WAEVER, 2003 p. 894).

Que exerce essa influência por meio de estruturas de governança regional; cuja posição de liderança na região é reconhecida ou pelo menos respeitada por outros estados dentro e fora da região, especialmente por outros poderes; que é integrado em fóruns e instituições inter-regionais e globais onde articula não apenas seus próprios interesses, mas age também, pelo menos rudimentar, como representante dos interesses regionais (BUZAN; WAEVER, 2003 p. 894).

Os poderes regionais possuem influência em sua região, porém não são muitos considerados a nível global. Nessa categoria inclui países como o Brasil, Egito, Índia, Irã, Iraque, Israel, Nigéria, Paquistão, Arábia Saudita, África do Sul e Turquia. A busca das potências regionais pela liderança regional implica a promoção de uma cooperação e integração regional.

No nível regional, a esfera de influência brasileira é a América do Sul. As iniciativas regionais do governo Lula introduziram uma mudança no aprofundamento institucional do MERCOSUL, na iniciativa de integração brasileira com a UNASUL e o desempenho de um papel de liderança no curso da cooperação da defesa e segurança na região. Os países da América do Sul possuem experiências históricas comuns e compartilham valores comuns como democracia e direitos humanos (FLEMES, 2010 p. 100- 102).

Os processos de cooperação regional na América do Sul, como MERCOSUL e UNASUL, servem como base para o Brasil projetar seu poder em assuntos internacionais. Por outro lado, dinâmicas regionais limitam as opções de política externa do Brasil com atores secundários. Esses tentam restringir a potência emergente recusando aceitação e legitimidade, por essas razões a Argentina, México e Venezuela enfraquecem o status de poder regional do Brasil. O desafio para a potência regional é desenvolver estratégias de política externa que motivam os poderes secundários a aceitação (FLEMES, 2010 p. 103).

O apoio das potências secundários é essencial para construir a base de poder para atingir seus objetivos de política externa em assuntos globais. Dentre os fatores motivadores das potências secundárias estão: pré-condição de seguidores regionais, o poder regional deve oferecer incentivos materiais aos secundários, os poderes regionais devem permitir-lhe projetar normas e valores; essas não são necessariamente congruentes com a percepção das populações secundárias, a estratégia de política externa deveria ser caracterizado por algum autocontrole e compartilhamento de poder, a assimetria de poder deve ser canalizada a instituições (FLEMES, 2010 p. 104). A exemplo da UNASUL, o status de potência regional do Brasil é confirmado pela distribuição regional dos recursos materiais. A América do Sul tem sido a base geoestratégica na busca de interesses na política internacional (FLEMES, 2010 p. 106 - 110).

Outra forma de averiguar o papel brasileiro como potência regional é destacar pontos de mensuração de poder material. O tamanho do PIB e os gastos em defesa são indicadores que sustentam o Brasil como potência regional. Porém quando os indicadores são mais específicos, a unipolaridade brasileira não se sustenta. Ao analisar a capacidade militar brasileira e a reestruturação das forças armadas, a unipolaridade poderia ter pouca duração. “(...) uma liderança regional também compreende uma liderança militar, unipolar no subcontinente”

(REZENDE, 2016 p. 274- 276). “A unipolaridade se define quando um ator detém recursos para não ser contrabalanceado por outros estados, mas também não suficientes para constituir um império” Rezende (2016 p. 276 apud WOHLFORTH 1999; 2009).

Outros indicadores também podem ser considerados como o tamanho da população. A população brasileira supera a de todos os demais Estados sul-americanos. O avanço econômico também destaca. O PIB brasileiro em 2011 chegou a ser 1,5 vezes os dos demais países do subcontinente. Os gastos militares também eram expressivos. Em 2002, os gastos brasileiros já eram mais que a soma dos gastos dos outros países sul-americanos. Em 2011, o Brasil gastou 8,7 bilhões de dólares a mais do que todos os outros países sul-americanos somados (REZENDE, 2016 p. 279- 283).

O tamanho do efetivo das forças colocou o Brasil a frente entre 1991 e 2001. A partir de 2009 a Colômbia passou a ser o país com maior número de efetivo e em 2010 o efetivo nos Exércitos brasileiro correspondia a 80% do Exército da Colômbia (REZENDE, 2016 p. 284). Esses indicadores apontam materialmente os fatores que categorizam o Brasil como uma potência regional. Já o status de liderança na América do Sul é analisado na próxima seção.

1. 2 O BRASIL E A LIDERANÇA REGIONAL

Analisar o Brasil e sua atuação regional não é algo simplista. Para exercer uma liderança regional é necessário possuir uma estratégia de atuação. Mas, o que é uma estratégia? O Brasil possui e atua com uma estratégia de liderança regional? Será demonstrado os pontos cruciais de uma estratégia condizente a uma potência regional e se o Brasil exerceu uma liderança efetiva na América do Sul.

Uma grande estratégia utiliza meios e fins para alcançá-los, com três fatores principais: militar, diplomático e econômico (ALMEIDA, 2004 p.40-41). Para a formulação de estratégias e grandes estratégias, os países necessitam de responsáveis exclusivos a esse serviço. No caso brasileiro, destaca-se a importância de alguns formuladores e assessores da política externa brasileira que tiveram atuação especificamente no governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2010-2016). Entre os principais estavam Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães e Celso Amorim que tiveram influência na formulação e condução da política regional e internacional do país.

“Samuel Pinheiro Guimarães é o secretário-geral do Itamaraty. Junto com o chanceler Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia, ele forma o triunvirato que cuida da política externa. Amorim se encarrega das relações com todos os

países que não os da América Latina. Foi ele o formulador da estratégia de obtenção de uma cadeira para o Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como do incentivo das negociações de um acordo no âmbito da Organização Mundial do Comércio (...). Pinheiro Guimarães, nacionalista da velha guarda, administra e supervisiona a formação do quadro de diplomatas. E Marco Aurélio se incumbe da América Latina” (DIEGUEZ, 2009).

O que esteve sempre claro para esses formuladores foi a capacidade brasileira de ocupar um lugar de maior destaque e influencia no sistema internacional, mas para isso era necessário superar o “complexo de Estado de segunda classe” e definir estratégias para alcançá-lo, tendo nos desafios da política externa o êxito dessas estratégias (GUIMARÃES, 2000 p. 143-144). E foi exatamente essa postura que o governo Lula passou a adotar nas várias políticas do governo em especial na política externa brasileira.

Para Marco Aurélio Garcia a política adotada pelo governo Lula, era uma política de estado influenciada pela forma que o partido dos trabalhadores visualizava os processos, assim como todos os outros partidos e não uma política partidária. Os programas sociais preparavam o país para o desenvolvimento e a busca de seus interesses nacionais. Assim como a política externa deveria estar sob o contexto mundial para o compreendê-lo (GARCIA, 2010 p. 173-176). Segundo o mesmo, seria preferível ao Brasil uma posição mais discreta na América do Sul, pois uma posição protagonista não contribuiria tanto para a integração regional (DENIZE BACOCINA, 2008).

O Brasil não queria exercer na região sul-americana um protagonismo exacerbado. A liderança é algo construído coletivamente e era preferível o país estar em uma posição solidária e firme. Garcia tinha a percepção de que o ambiente regional estava propício a uma integração. Havia uma situação econômica razoável, melhorias sociais, politicamente todos os governos eram democráticos. Os limitadores do processo de integração se resumia na desigualdade social, econômica e os processos políticos desiguais. Mas, como o desejo brasileiro “era ser polo com a América do Sul, era necessário se empenhar para a construção da unidade sul-americana” (DENIZE BACOCINA, 2008).

A política externa não pode ser apenas instrumento dos interesses nacionais de um país, ela é elemento do projeto de desenvolvimento de uma nação. Assim, cabia ao Brasil buscar uma associação com seus vizinhos, dessa forma, a América do Sul tornou-se prioridade da política externa brasileira. Essa opção foi possível, depois da percepção brasileira dos potenciais da região. Um continente diversificado em potencial energético, em reserva de água doce, extensão e terras férteis, jazidas minerais, biodiversidade, tamanho da população, clima, parque

industrial, universidades e centros de pesquisa e cultura. Além de ser uma zona de paz (GARCIA, 2008).

A política externa durante o período Lula foi conveniente com as aspirações brasileiras. Foi orientada por uma combinação de solidariedade internacional e defesa de valores e interesses brasileiro

s, uma política externa inovadora. Cujo principal conciliador foi o chanceler Celso Amorim. Para ele, a solidariedade e o interesse nacional caminhavam juntos (RANGEL JUNIOR; FERREIRA, 2015).

“A inovação na política externa brasileira, que teve como protagonista central o ministro Celso Amorim, durante os governos de Lula da Silva, esteve sustentada por uma conjuntura nacional e internacional favoráveis. Além disso, ocorreu uma empatia entre atores-chave poucas vezes observada na história brasileira. Personalidades, como o presidente Lula, o ministro Amorim, o assessor Marco Aurélio Garcia e o secretário-geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães, não se reúnem muitas vezes na história. Dotados de um senso crítico comum, inteligência e cultura ímpares, objetivos sociais semelhantes, este quarteto, atrelado à conjuntura antes mencionada, são variáveis que proporcionaram o “ambiente” para a inovação” (RANGEL JUNIOR; FERREIRA, 2015).

Nesse contexto, a América do Sul se destaca como a área imediata de inserção internacional do Brasil (GUIMARÃES, 2005 p. 273-275). Entre 2003 e 2015 foi retomada uma relação mais estreita com a região sul-americana. Como Guimarães (2000 p. 146) evidencia: “A América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira”.

No desdobramento dos desafios da política externa, Guimarães defende a aproximação brasileira com países como Índia, China, Rússia (posteriormente, integrantes dos BRICS) e a necessidade de formular uma estratégia militar adequada ao Brasil e a América do Sul, diante do que denomina novas ameaças. Nova ameaça é definida como fenômenos que podem causar confusão social, ruptura do Estado de Direito, violência endêmica e redução da capacidade de autodeterminação do estado, seja de origem interna ou externa (GUIMARÃES, 2005 p. 301).

Na América do Sul há diversas ameaças de caráter interno e externo, como questões étnicas, de fronteiras, narcotráfico, terrorismo, o fundamentalismo e etc., porém, as novas ameaças à estabilidade social, a economia e a democracia na América do Sul, devem ser identificadas a partir da realidade específica de cada país sul-americano (GUIMARÃES, 2005 p. 308- 312).

A América do Sul e o Brasil precisam vencer 04 grandes desafios: articular e executar políticas de desconcentração de poder; superar a vulnerabilidade externa (econômica, tecnológica, política, militar e ideológica); transformação em realidade do potencial natural da América do Sul; transformação de sistemas democráticos formais em democracias efetivas. A superação de todos só é possível em conjunto e é essencial a região. Dessa forma “(...) a política interna e externa do Brasil deve ter como objetivo fundamental a construção do espaço econômico e políticos sul-americano, sem qualquer pretensão hegemônica (...)” (GUIMARÃES, 2005 p. 320-322).

Para alcançar estes objetivos, o Brasil precisaria definir uma estratégia de atuação regional eficiente. Uma estratégia eficiente deve se basear na análise da realidade, perspectivas e dinâmica no sistema internacional, a América do Sul e no Brasil. Pois a política externa brasileira deve ser vista considerando a região e visando a superação do subdesenvolvimento, a construção de um mundo multipolar, com justiça, igualdade, segurança e respeito aos direitos humanos (GUIMARÃES, 2005 p. 333-341).

A partir dessas premissas, a política externa brasileira daria ênfase aos chamados “novos temas globais”. Avançando diante dos desafios da política externa, na promoção de um mundo multipolar, na integração sul-americana e relação com outros países “periféricos”. Respeitando os princípios da solução pacífica de controvérsias; democratização do sistema internacional; estabilidade regional; defesa da paz e do desenvolvimento; promoção de desenvolvimento sustentável; construção da paz. A exemplo: Mediação de crises regionais; Chefia militar em operações de paz (MINUSTAH); Defesa do desarmamento de países nuclearmente armados; Atuação interna e internacional a favor da proteção do meio ambiente; Aproximação com países do Oriente Médio e etc. (GUIMARÃES, 2005 p. 339-347).

O Brasil como uma potência em ascensão precisou deixar de lado um princípio seguido à risca por sua política externa, a não-intervenção em assuntos internos de outras nações. Essa mudança no papel brasileiro na região foi proporcionada por diversos fatores que podem ser classificados como internos e externos. Dentre os fatores temos as reformas econômicas e sociais promovidas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e Lula (2003- 2010), o êxito do modelo de desenvolvimento democrático com intensificação das relações Sul-Sul no âmbito política e econômico. Além do baixo interesse norte-americano pela região no período (GRABENDORFF, 2010 p. 159- 160).

Da transição entre o governo de FHC e Lula pode-se destacar a continuidade de alguns objetivos da política externa brasileira, com destaque para a aceitação brasileira de sua liderança na América do Sul. Dessa forma, os dois governos esforçaram-se para obter apoio

internacional e de seus vizinhos para desenvolver medidas necessárias a garantir estabilidade na região e oferecendo-se como mediador de conflitos internacionais. Uma ascensão no cenário internacional que produz custos internos e externos e abre espaço para o dilema de projetar-se internacionalmente ou reforçar sua liderança entre os países sul-americanos (GRABENDORFF, 2010 p. 161).

Dentre os fatores internos determinantes a mudança de comportamento brasileiro temos a particularidade da política externa. A política externa brasileira se concebeu sempre como uma política de estado e foi reconhecida como competente e influente. No governo Lula houve uma expansão diplomática com destaque para a criação de 36 novas embaixadas. Outro fator foi o modelo de desenvolvimento baseado na democracia e economicamente heterodoxo. A combinação de estabilidade democrática, desenvolvimento econômico e social, e as condições geográficas e naturais favoreceram a ascensão brasileira como um ator global (GRABENDORFF, 2010 p. 162).

Já entre os fatores externos está a posição brasileira de contrabalancear o status-quo na ordem internacional. O Brasil buscou promover a necessidade de construir uma ordem mundial equitativo, com participação dos países do Sul nas tomadas de decisões. Como exemplo tem a iniciativa dos G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão), para uma reforma do Conselho de Segurança da ONU, o grupo do IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), buscando promover uma cooperação tri-continental. O objetivo era diversificar suas relações externas e econômicas para reforçar seu papel de liderança (GRABENDORFF, 2010 p. 163 - 164).

O reconhecimento por parte do governo de Lula e dos gestores da política externa brasileira de que para alcançar sua ascensão internacional era necessário consolidar-se como liderança regional, o Brasil se viu na obrigação de desenvolver uma estratégia para conseguir esse reconhecimento. A iniciativa da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano vieram a ser um indicativo da liderança brasileira em temas de segurança na região sul-americana (GRABENDORFF, 2010 p. 169).

A partir dessas definições pode-se associar o Brasil ao termo de potência regional. Mas seria o Brasil uma potência regional que atua como uma liderança em sua região? Houve mudanças significativas na política externa brasileira que indicasse uma estratégia brasileira de liderança regional? Para compreender a formulação e condução da política externa brasileira é necessário entender o ambiente doméstico e internacional que é resultante de interesses de diversos atores, especificamente durante o período de 2003-2015.

1.3 CONSTRUINDO UMA ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL

Até o ano de 2000, por encontrar-se isoladas e se verem pelos olhos de países centrais (GUIMARÃES, 2000 p. 17), o Brasil e demais países considerados emergentes (exemplo: Índia, China e África do Sul) estavam engessados em suas posições no cenário internacional. Mas, esses países deveriam criar suas próprias visões e opiniões sobre uns aos outros e sobre o sistema ao qual estão inseridos. Somente assim, a partir daí a política externa seria conduzida com os mesmos princípios de defesa dos interesses nacionais e com um Brasil buscando sua posição no mundo, não se submetendo aos Estados Unidos ou a União Europeia. E, vislumbrando oportunidades de construção, ampliação, renovação de instituições, justiça e outros valores (GARCIA, 2010 p. 173-174).

O caminho era contrabalancear as influências das grandes potências, atuar em diversas frentes sem ceder às suas pressões e de agências multilaterais. O Brasil queria ampliar sua influência no mundo e a América do Sul tornou-se o espaço ideal na busca pela liderança regional (MIYAMOTO, 2011 p. 124-125).

“O Brasil, em seu esforço de contribuir para a emergência de um mundo multipolar, mais democrático, mais próspero e mais justo, tem como sua principal prioridade promover a unidade econômica, a integração física e a ação política coordenada dos países da América do Sul no âmbito internacional” (GUIMARÃES, 2000 p. 445).

Porém, a atenção não era somente para a América do Sul, o Brasil considerava os países emergentes, em desenvolvimento e os desenvolvidos. A estratégia era negociar em igualdade com os países desenvolvidos, construir uma oposição com os países em desenvolvimento capaz de contrapor os interesses das grandes potências e dividir com os emergentes o bônus e o ônus de uma ascensão internacional. Em suma, o país buscou construir uma nova identidade internacional (MIYAMOTO, 2011 p. 130- 132).

A análise das ações e da estratégia de inserção internacional brasileira, depende da visão a ser utilizada sobre estrutura e dinâmica do sistema internacional, como de seus atores. A partir desse pressuposto, temos que a política externa de um estado deve ter como objetivo a defesa e promoção dos interesses nacionais. (GUIMARÃES, 2005 p. 243,245,246). E uma estratégia de inserção internacional deve ser construída a partir de três desafios: a redução da desigualdade social, a eliminação da vulnerabilidade externa e a realização do potencial (GUIMARÃES, 2005 p. 259).

Esse foi o caminho que o governo brasileiro buscou fazer durante a gestão Lula, criar programas sociais para a diminuição das desigualdades internas, buscar minimizar as vulnerabilidades externas (econômica, política, militar, tecnológica e etc.) pleiteando participação em mecanismos de decisão internacional, como o Conselho de Segurança da ONU e a OMC e ver-se como grande, entender seu potencial econômico, político e militar, lançando-se como uma potência regional.

O termo potência regional é definido de uma forma ampla como caracterizador de países que pertencem a uma região, possuem superioridade em capacidades de poder e tem alguma influência sobre seus vizinhos (DESTRADI, 2010 p. 908). Essa autora, classifica as potências regionais através do “engajamento em um processo de socialização para criar padrões e valores compartilhados” na sua região.

As potências regionais podem adotar estratégias na condução de sua política externa regional. Há três tipos de estratégias de atuação dessas potências: a estratégia imperialista, hegemônica e de liderança. A estratégia imperialista é utilizada quando um estado possui dominância em termos de recursos materiais de poder e cria segurança para si mesmo em um ambiente anárquico, se necessário utiliza o poder militar. A estratégia de hegemonia é exercida de uma maneira mais sutil do que a estratégia imperialista. Os meios aos quais o poder é exercido, varia de pressão à incentivos materiais até propagação discursiva das normas e valores do poder hegemônico (DESTRADI, 2008 p. 8-11).

A estratégia de liderança é utilizada quando o poder regional guia o grupo de estados para a alcançar objetivos comuns. A liderança não implica o exercício do poder desde que a participação dos outros estados seja voluntária e em seu próprio interesse. Há dois tipos de liderança, dependendo de quem inicia essa relação: a liderança iniciada pela potência regional e a liderança iniciada pelo seguidor (DESTRADI, 2008 p. 18-21).

Através da adoção de uma estratégia estatal de liderança um estado visa alcançar ou facilitar o alcance de interesses comuns na sua região. A estratégia estatal de liderança pode ser impulsionada por meio da iniciativa da própria potência regional, através de um processo de socialização para criar padrões e valores compartilhados. (DESTRADI, 2010, p. 909, 910, 921, 924). No entanto, nenhuma potência regional utilizará apenas uma estratégia de atuação, mas há uma combinação de incentivos materiais e ideacionais para difundir normas, valores e concepções de ordem adequada ao interesse da potência regional. (DESTRADI, 2010, p. 929).

“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” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 223).

Para qualificar uma potência regional pode-se considerar indicadores econômicos, militares, demográficos e de desenvolvimento. Para qualificar liderança regional é preciso indicadores mais subjetivos, como apoio em cargos em organizações internacionais. Medir a disposição de assumir o bônus e o ônus de uma liderança regional, pede como indicador uma avaliação das ações de política externa. Mas, mensurar a liderança é um desafio maior (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 225).

Para mensurar a liderança regional brasileira, Carvalho e Gonçalves (2012) utilizará contribuições de diferentes autores para categorizar o termo liderança e identificar nas ações da política externa brasileira se houve a efetivação da mesma. A partir da contribuição de Destradi (2010), Flandes (2012) e Wehner (2011), as autoras definirão uma liderança cooperativa, consensual (articula uma agenda pluralista que conduz ao consenso regional) e empreendedora (convencer e atrair atores para uma negociação que resulte benefícios para todos) (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 225).

Essa liderança cooperativa, consensual e empreendedora também é estrutural e distributiva, como definida por Carvalho e Gonçalves (2016, p. 226), uma liderança “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”.

Durante muito tempo a imagem brasileira que perdurou na América do Sul era de um país que priorizava as relações com os EUA e tinha uma baixa identidade regional. Mas, percebe-se que a partir da década de 1980 a política externa brasileira buscou promover um melhor relacionamento com seus vizinhos. A criação do MERCOSUL (1991), a priorização da América do Sul na agenda brasileira na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002) (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 232).

No entanto, foi a partir do governo Lula que o exercício da liderança regional intensificou. O contexto internacional era favorável a uma atuação mais autonomista do Brasil. Uma vez que, os EUA estavam voltados para o Oriente Médio e a Guerra contra o terror, o que não eximiu a presença e influência norte-americana no continente. O governo brasileiro explorou suas relações Sul-Sul, reforçando parcerias regionais e extrarregionais (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 233).

“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” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 233).

Dessa forma, entende-se que o Brasil se dispôs a assumir a liderança na região. O país tomou a iniciativa de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010- 2011. Intensificou a cooperação econômica, com trocas comerciais. Com as dificuldades no âmbito do MERCOSUL, o Brasil buscou aprofundar seu viés político e estratégico com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2005 e o Parlasul em 2006 (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 234).

No âmbito do MERCOSUL, a liderança brasileira pode ser questionada, uma vez que, o aprofundamento da integração no bloco poderia limitar sua autonomia. Assim, o país manteve uma baixa institucionalização do MERCOSUL, diante disso a liderança distributiva/estrutural brasileira encontrou limites. No âmbito da mediação de crises regionais, houve indicativos de avanço e limitação da liderança regional brasileira (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 234). Esse aspecto será analisado mais profundamente no terceiro capítulo deste trabalho.

A recusa de Chile e Bolívia no litígio sobre a saída boliviana para o mar e a crise da nacionalização do gás boliviano em 2006, foram indícios da limitação da liderança regional brasileira, que assinalam ausência de liderança consensual e estrutural. A omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai entre 2005- 2006 sobre a implantação de empresas de celulose no rio Uruguai é outro fator (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 234- 235).

Em contrapartida, o Brasil exerceu liderança ao ajudar nas mediações entre Colômbia, Equador e Venezuela em 2008, durante a crise relacionada às farcs. Em 2009 repudiou o golpe que levou a deposição do presidente Manuel Zelaya em Honduras. Em relação à UNASUL o Brasil teve relevância para sua construção política e ideacional. A liderança consensual, cooperativa e empreendedora diante dessa iniciativa brasileira, pois foi o principal promotor, mas dividiu a tomada de decisões com os demais atores regionais (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 235).

No âmbito da UNASUL, a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009 também foi iniciativa brasileira, o que implica o desempenho de uma liderança distributiva, pois cabe a potência ofertar bens coletivas na região.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) também foi iniciativa brasileira, criado como forma de ampliar a cooperação em defesa e segurança, fomentar a indústria de defesa e evitar a imposição da agenda de segurança norte-americana. Especificamente, o contexto de criação do CDS foi a crise regional entre Colômbia e Equador (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 236).

No âmbito do CDS o Brasil teve atuação importante como estabilizador de algumas crises e tensões regionais. Dessa forma, a liderança consensual, cooperativa e empreendedora se manifestou. No âmbito econômico, a internacionalização das empresas brasileiras evidenciou um aspecto da liderança estrutural distributiva. No que tange o consenso dos vizinhos sul-americanos à liderança regional brasileira, pode-se destacar a posição como ambivalente. A Argentina historicamente procurou contrabalancear o poder brasileiro. Mas, após a década de 2000 pode-se afirmar que a posição argentina variou entre cooperação e competição (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 236).

“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. (...) Argentina adotou mecanismos de *soft balancing* e buscou compartilhar a liderança regional brasileira no subcontinente” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 236).

A candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) da ONU também não foi apoiada pelos argentinos. A Argentina integra o grupo Unidos pelo Conselho que propõe o estabelecimento de membros semipermanentes, fazendo uso de coalizões diplomáticas para contrabalancear o poder brasileiro na região. Outro país que buscou contrabalancear o poder do Brasil foi a Venezuela, através de investimento no fortalecimento das relações econômicas e na área energética e no âmbito político, com a construção de alianças políticas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 237- 238).

Em relação ao Chile, o país apoiou a liderança regional brasileira quando o país construiu consensos, mas contestou quando houve tentativas de exercê-los em assuntos relacionados aos interesses chilenos. Nas questões econômicas o Chile preferiu as negociações bilaterais com o Brasil. No âmbito internacional apoiou a candidatura brasileira a um assento permanente no CS, porém sem o direito de veto no conselho. Já a Colômbia ampliou a cooperação com o Brasil na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico. Sua

baixa identidade regional limita um projeto de liderança na América do Sul (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 238).

“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” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 238).

Muitos autores apontam para uma limitação na disposição brasileira em exercer o papel de potência regional, uma vez que, o Brasil não se mostrou disposto a arcar com os custos da integração. Diante da categorização de liderança regional o Brasil é o país que melhor se enquadra no conceito. Embora tenha os recursos materiais necessários “a disposição para assumir a liderança, o seu exercício e o reconhecimento dos vizinhos são quesitos muitas vezes limitados” (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 239).

Ao analisar a política externa brasileira para a América do Sul, pode-se afirmar que houve uma priorização da região nos últimos 20 anos, porém, a política continua ambivalente. O Brasil procurou incorporar seu poder em uma rede de instituições, tornando-se o principal constituinte delas na região. Porém, em termos de integração ainda fraca, já que não as consideram acima da soberania, não está disposto a pagar os custos de uma integração (SPEKTOR, 2010 p. 192).

Já no governo de Dilma Rousseff (2010 -2016), houve maiores limitações ao desempenho de potência regional do Brasil, comparado ao governo Lula. No âmbito da liderança houve enfraquecimento, diante da fragilidade doméstica do país e a reversão das condições externas. O país não conseguiu continuar sendo um elo integrador regional e liderar a construção de um espaço geopolítico autônomo. Embora, houvesse traços de continuidade na política externa (CARVALHO; GONÇALVES, 2016 p. 243- 244).

No governo de Dilma Rousseff (2011 – 2016), o ativismo brasileiro foi se perdendo e suas conquistas desmoronando. Imerso em uma crise política e econômica doméstica, o país se ausentou do cenário internacional e a cooperação regional praticamente paralisou. Esse cenário foi considerado muito ruim, diante dos desafios enfrentados pela região no período. E a liderança brasileira seria necessária para contribuir significativamente de forma positiva para a resolução destes conflitos (LEHMANN, 2017, p. 125).

O país desvinculou-se dos principais fóruns internacionais sobre segurança, fechou um grande número de embaixadas e representações consulares em todo o mundo, como fez

cortes no Ministério das Relações Exteriores. O MERCOSUL foi paralisado, o que refletiu o abandono do regionalismo como instrumento da política externa. Há diversos apontamentos para explicar essa situação, dentre eles estão a falta de interesse da ex-presidente Dilma nos assuntos internacionais, ambiguidades e confusão na condução da política externa (LEHMANN, 2017, p. 127).

Mas, as razões que proporcionaram esse retrocesso brasileiro do cenário internacional estão ligadas a mudanças domésticas e regionais. A primeira delas foi a mudança de presidente. Dilma Rousseff assumiu a presidência em 2011 com pouco interesse na política externa, como consequência, ela fez pouco para impulsionar o desenvolvimento do MERCOSUL, dos BRICS e de outras iniciativas. A segunda delas foi a crise econômica e política que levou a uma mudança clara na orientação da política externa. As diferenças entre o Brasil e seus parceiros regionais multiplicaram-se (LEHMANN, 2017, p. 124).

Na América do Sul os países voltaram-se internamente com muitas crises ou com prioridades políticas diferentes. A crise econômica e política brasileira enfrentada a partir de 2014 foi mais um fator para explicar o declínio do interesse do Brasil em política externa. Em terceiro lugar, alguns atores que promoveram o impulso da inserção internacional brasileira estão envolvidos e escândalos de corrupção (Odebrecht, Petrobrás), causando impacto direto na capacidade brasileira de projetar-se no exterior (LEHMANN, 2017, p. 135- 136).

Dilma Rousseff foi a escolhida como sucessora de Lula e a maioria dos observadores acreditavam que ela seguiria os passos de seu antecessor. Foi mantido o assessor de política externa, Marco Aurélio Garcia e inicialmente houve continuidades. Porém, a má condução da política externa e a combinação de fatores domésticos e sistêmicos proporcionaram a reversão internacional brasileira (MALAMUD, 2017 p. 148, 157- 158).

Portanto, o governo Lula foi um divisor de águas para a busca da liderança regional brasileira. Durante o processo de consolidação dessa liderança houve avanços e retrocessos. Há diversas concepções de liderança que afirmam ou questionam o papel de liderança brasileiro na América do Sul. Os otimistas acreditam que possuir capacidades materiais, vontade política e consenso doméstico para assumir custos seria suficiente para o Brasil ser aceito por seus seguidores em potencial. (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 12 - 13).

Nessa corrente, há três elementos essenciais para capacidades de liderança de um país: capacidades materiais, vontade política e seguidores potenciais. Dois autores que aprofundam nessa conceituação é John Ikenberry (1996) e Arlid Underdal (1994) distinguem cinco maneiras pelas quais um país pode liderar uma região: estrutural, institucional, situacional, coercitiva, instrumental. A liderança situacional é a que mais se enquadra no

comportamento brasileiro, se refere a capacidade de atuar em oportunidades específicas para construir ou orientar a ordem política (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 14 -15 apud IKENBERRY, 1996, p. 395).

Alguns episódios evidenciam a atuação brasileira de forma situacional, como a Crise Separatista do Pando (2008). Através da UNASUL, Chile, Venezuela e Brasil apresentaram propostas diferentes para a mediação do conflito, a proposta brasileira foi acatada. A deposição do presidente eleito do Paraguai, Fernando Lugo foi outro episódio. Após o conflito, os ministros das Relações Exteriores da UNASUL tentaram evitar o golpe, porém, não conseguiram. A partir daí derivou-se duas posições: a expulsão do Paraguai do MERCOSUL e da UNASUL e sanções econômicas, ou manter tudo na normalidade (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 19).

O Brasil foi o primeiro país a manifestar apoio a expulsão do Paraguai, mas após uma reunião com Antônio Patriota e Celso Amorim, a presidente decidiu escolher uma postura mais flexível, a suspensão sem prejuízos econômicos. Essa mudança foi devida a fatores como o pedido do presidente Franco para negociações diretas com o Brasil, a pressão dos brasiguaios e empreendedores, receio de represálias paraguaias na questão da energia. Dessa forma, em momentos de crises e interrupções democráticas, o Brasil soube atuar e orientar a ordem política na região (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 20 - 21). Como é aprofundado no capítulo três deste trabalho.

CAPÍTULO 2: PROJETO E DESENVOLVIMENTO DE UMA ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA REGIONAL – UNASUL

As potências regionais precisam desenvolver estratégias de liderança regional para atingir seus objetivos internacionais. Adotando o Brasil como uma potência regional e buscando identificar um projeto de estratégia desenvolvido no período de 2003 -2015. Entende-se que o Brasil precisou iniciar esse projeto a partir da definição e categorização de termos importantes que estavam subentendidos nos discursos oficiais.

Dessa forma, esse capítulo se propõe a identificar essa primeira fase através da formulação dos principais documentos de defesa brasileiro e procurará identificar nesses documentos, o entendimento brasileiro sobre América do Sul, integração sul-americana e cooperação regional. Visualizar o que é América do Sul para o Brasil e o que o Brasil é na América do Sul.

Essas estratégias foram reveladas nos principais documentos de defesa promovidos pelo governo brasileiro, a Política Nacional de Defesa (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Esses documentos foram marcos na transparência das intenções brasileiras aos seus vizinhos sul-americanos, às grandes potências e a oposição interna do governo de Lula. A medida que analisarmos a exposição da posição brasileira em cada documento sobre assuntos como a América do Sul e a posição que cabe ao Brasil no sistema internacional, ficará evidente a importância de tais documentos nacionais.

Assim, “ (...) a definição da estratégia de inserção do Brasil depende da visão que se faz da estrutura, da dinâmica e das tendências do sistema internacional e, de outro lado, das características e dos desafios da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 2005 p. 243). É necessário compreender a concepção de América do Sul para o Brasil. Ao buscar esse entendimento será analisado nos documentos brasileiros de defesa a visão do Brasil de sua região. A Política Nacional de Defesa (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), expõem as concepções brasileiras do ambiente regional e o internacional.

Esses documentos foram marcos na transparência das intenções brasileiras aos seus vizinhos sul-americanos, às grandes potências e a oposição interna do governo de Lula. A medida que analisarmos a exposição da posição brasileira em cada documento sobre assuntos como a América do Sul e a posição que cabe ao Brasil no sistema internacional, ficará evidente a importância de tais documentos nacionais.

A segunda fase no desenvolvimento desta estratégia foi a iniciativa de formação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e posteriormente do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O Brasil via a importância de uma integração regional para suas aspirações internacionais. Havia um entendimento por parte do governo brasileiro sobre a importância de a região para uma potência alavancar internacionalmente. Dessa forma, o Brasil se tornará o principal formulador de instituição da América do Sul e um mediador de conflitos regionais.

A adoção e fortalecimento de paradigmas que reforçam a ideia de um Brasil que almeja influenciar o sistema internacional, permitiram que os três principais documentos de defesa nacional fossem implementados no período de 2008 a 2013, correspondendo ao segundo mandato de Lula (2003-2010) e primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2010-2014), que deu continuidade por meio da aprovação dos documentos pelo Congresso Nacional.

Assim, no processo da nova institucionalidade militar, foram desenvolvidos três importantes documentos: a Política Nacional de Defesa (PND) em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012. Esses documentos representam marcos históricos na afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros de defesa nacional. Evidenciando a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o Ministério da Defesa e o das Relações Exteriores (Itamaraty), ao assinalar como responsabilidade e a promoção do interesse nacional.

Portanto, as mudanças de pensamento na formulação e implementação da política externa e a mudança institucional de criação do Ministério da Defesa tornaram-se a base da concretização dos interesses brasileiros de inserção internacional, culminando nos documentos de defesa brasileiros.

2.1 A AMÉRICA DO SUL PARA O BRASIL: PND, END, LBDN

Seguindo essa direção, alguns documentos delineiam pontos que podem convergir, ou nos induzir a interpretar a estratégia nacional brasileira, como os documentos de defesa: PND, END, LBDN. Embora o Brasil seja um país pacífico o sistema internacional ao qual está inserido está organizado de forma a propiciar conflitos. Nessa situação, o vínculo com a política de defesa auxiliou os interesses autonomistas do país. Assim, foi necessário a formulação de uma política de defesa que explanasse o entendimento brasileiro sobre defesa, segurança internacional e definisse o que seria prioridade ao país nessas questões. No processo da nova institucionalidade militar foram desenvolvidos três importantes documentos: a Política

Nacional de Defesa (PND) em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012) (ALMEIDA, 2004).

Esses documentos evidenciaram a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e o Ministério da Defesa. Essa mudança de direção na atuação da PEB possibilitou que o país direcionasse sua atenção às questões de segurança na sua região, uma vez que, o Brasil e seus vizinhos sul-americanos careciam de relações mais profundas e institucionalizadas. Especificamente, o fato de o Brasil ter mantido uma relação de proximidade com os Estados Unidos ao longo de sua história foi visto na região com desconfiança. A ideia central era que o país tinha interesses de grande potência sob seus vizinhos fronteiriços.

Dessa forma, fazia-se necessário a construção de um mundo multipolar cujo objetivo seja minimizar as disparidades entre as nações e conseqüentemente aumentar a possibilidade de alianças (GUIMARÃES, 2000 p. 151-152). Os desafios para a política externa brasileira tiveram influência de atores externos, de acontecimentos regionais e dos próprios interesses nacionais. Ao se preparar para esses desafios o Brasil precisou reformular posicionamentos e documentos que abrangesse áreas temáticas de integração, com destaque para os documentos de defesa.

Na Política Nacional de Defesa é possível identificar a visão brasileira de que o mundo pós-Guerra Fria modificou-se e enfrenta conflitos mais complexos do que os da ordem ideológica bipolar. Os conflitos de caráter étnico, religioso e os nacionalismos afetam a ordem mundial. Questões marítimas, aeroespacial, de alimentos e energias poderão levar a ingerências entre os Estados. Porém, a interdependência dificulta a delimitação do interno e externo (GOVERNO FEDERAL, 2012, p. 20).

A integração entre países em desenvolvimento, como na América do Sul, contribuiu para o objetivo de inserção econômica no ambiente internacional. Assim, a prevalência do multilateralismo e dos princípios do Direito Internacional, como a Soberania, Não-Intervenção e a Igualdade entre os Estados promovem um mundo estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar humano (GOVERNO FEDERAL, 2012, p. 21). Dessa forma, podemos identificar a convicção brasileira de que um mundo em integração é benéfico para todos os Estados. E a promoção da integração é o caminho para países como o Brasil alcancem seu espaço no ambiente internacional.

Esses documentos colocaram o Brasil na busca do aprofundamento de seus laços de cooperação com seus vizinhos regionais. Os documentos visualizam um entorno estratégico importante que se distancia das tensões mundiais e está livre de armas nucleares. A integração

regional e a democracia fortalecem a confiança mútua e facilitam as soluções de prováveis conflitos. O entendimento brasileiro é que a segurança de um país é afetada pela estabilidade de sua região. Assim, a harmonia na América do Sul é desejável. Diante da situação geopolítica que o país se insere é importante aprofundar a integração e o desenvolvimento, inclusive em questões de defesa e segurança regionais (GOVERNO FEDERAL, 2012, p. 22- 23).

Na Estratégia Nacional de Defesa as diretrizes para o Brasil são mais claras, dentre as quais podemos destacar: a importância da projeção do país no concerto mundial reafirmando o seu compromisso com a defesa e a cooperação entre os povos; a priorização de organismos regionais como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (GOVERNO FEDERAL, 2012, p. 137 – 138). Além de evocar uma estratégia brasileira de ascensão internacional que exclui a busca da hegemonia ou da dominação sobre outros povos (GOVERNO FEDERAL, 2012, p. 41)

Ao propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação, a Estratégia Nacional de Defesa contribuiu para o fortalecimento do papel cada vez mais importante do Brasil no mundo (GOVERNO FEDERAL, 2012 p.42). A Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, uma vez que, ambas se motivam. A ideia brasileira desse vínculo está que há a necessidade de defender-se para construir-se.

O Livro Branco de Defesa Nacional (2012) retomou o tema da integração sul-americana como um dos objetivos estratégicos brasileiro, sendo a cooperação essencial para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. Além da defesa de um mercado sul-americano e o fortalecimento da atuação cooperativa em negociações em fóruns internacionais. Há o reconhecimento que a região sul-americana é pacífica e com poucas incidências de conflitos, uma situação que deve ser preservada. Ou seja, o “adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos (...)” (LBDN, 2012, p. 37).

A divulgação e clareza do documento expressa os objetivos de defesa do Brasil, construindo um ambiente de confiança. Ao compartilhar seus interesses de defesa, o Estado brasileiro visou a compreensão das motivações e finalidades dos instrumentos militares, além de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul, e demonstrar aos países que a defesa brasileira possui caráter dissuasório (LBDN, 2012, p.12- 13). Nesse sentido ganha relevância a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Sobre a UNASUL se destaca o valor estratégico do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) criado em 2008. Dentre seus objetivos temos a consolidação da paz na

América do Sul, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a geração de consensos que fortaleçam a cooperação regional em matéria de defesa. Devendo promover a análise conjunta das questões políticas e estratégicas pela ótica da América do Sul (LBDN, 2012, p. 38).

Dessa forma, temos que a visão brasileira sobre a América do Sul baseia-se na necessidade da integração e cooperação regional para o desenvolvimento socioeconômico da região, a manutenção da paz e a inserção internacional brasileira. Dessa forma, o Brasil decidiu reformular uma estratégia regional e eleger prioridades a sua região. Sem pretensões hegemônicas, o país tornou-se um construtor de instituições (SPEKTOR, 2014 p. 192).

2.1.1 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

A Política Nacional de Defesa (PND) foi decretada pelo ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em 30 de junho de 2005. A PND é o documento de mais alto nível de planejamento de defesa coordenado pelo Ministério da Defesa. Estabelece objetivos e orientações para o preparo e emprego dos setores militar e civil. Pressupõe que defesa e desenvolvimento são inseparáveis e um escudo para os interesses de inserção internacional brasileiro (PND, 2005, p. 1).

Alinha-se à política externa brasileira, que propugna a solução pacífica de controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacional, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana. Tendo como um dos propósitos a conscientização de todos os segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do país e de que esta é um dever de todos os brasileiros (PND, 2005, p. 1).

Para entender os princípios da PND é necessário compreender a distinção de dois conceitos para o Estado brasileiro, Segurança e Defesa Nacional:

I – Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;

II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PND, 2005, p. 2).

Ao partir dessas definições, a visão brasileira de um ambiente internacional hostil, devido em parte pelo aprofundamento da interdependência entre os Estados, do fenômeno da

globalização, das assimetrias de poder, dentre outros, fazem surgir novos tipos de disputas e possíveis conflitos. Dessa forma, o alcance da preservação da paz, do bem-estar da humanidade, do desenvolvimento, é possível através do multilateralismo, da não-intervenção, da soberania, da igualdade entre os Estados. Tão importante quanto, a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil está inserido. O país busca aproximar os laços de cooperação e integração, a partir das instituições, além das mesas de interações inter-regionais (PND, 2005, p. 3).

Dentre os principais objetivos da Política Nacional de Defesa (2005, p. 7-8) temos:

I – Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;

II – Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

III – Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;

IV – Contribuir para a estabilidade regional;

V – Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;

VI – Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

Pode-se afirmar que o Brasil busca aprofundar seus laços de cooperação com a região sul-americana. Principalmente a partir da consolidação dos processos democráticos na região, que aumentam a confiança mútua entre os países e favorecem as negociações de eventuais conflitos. Destacando fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos, dentre eles está o fortalecimento da integração a partir das instituições MERCOSUL, UNASUL, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) (PND, 2005 p. 21).

O desenvolvimento de organismos regionais, a integração das bases industriais de defesa, a consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a interligação da infraestrutura na América do Sul e outros (PND, 2005 p. 21 - 22). Dessa forma, é evidente a importância estratégica dada pelo Brasil à América do Sul. Ao avançar sob a PND esse destaque é mais enfatizado:

“4.4. A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte.

4.5. A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas é, também, elemento que justifica a prioridade à defesa do Estado, de modo a preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

4.6. Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (PND, 2005 p. 25)

Portanto, a partir da reformulação de sua Política Nacional de Defesa o Brasil coloca diante da comunidade internacional suas ideias e interesses a respeito da defesa, da cooperação regional e da integração com os países sul-americanos a partir das instituições. No entanto, não estava muito claro quais os objetivos e interesses específicos brasileiros. Foi necessário desenvolver uma Estratégia Nacional de Defesa.

2.1.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi decretada em 18 de dezembro de 2008. A primeira parte da END é dividida em três eixos estruturantes. O primeiro relaciona-se às Forças Armadas, sua organização e orientação. O segundo refere-se à reorganização da Base Industrial de Defesa. E, o terceiro versa sobre a composição das Forças Armadas e o futuro do serviço militar obrigatório. A segunda parte do documento, corresponde às medidas de implementação da END.

Essa divide-se em três eixos: 1) contextos que ajudam a precisar-lhe os objetivos e explicar os métodos; 2) a aplicação da END a um espectro amplo e representativo; 3) enumeração das ações estratégicas que indicam o caminho que o Brasil percorrerá de sua posição aos seus interesses, na organização de sua defesa (END, 2008, p. 25).

A estratégia brasileira de ascensão internacional evocada na END exclui a busca da hegemonia ou da dominação sobre outros povos. O presente documento trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da base industrial de defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ao propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação, a Estratégia Nacional de Defesa contribui para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo (END, 2008, p.1).

A END é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, uma vez que, ambas se motivam. A ideia brasileira desse vínculo está que há a necessidade de defender-se para construir-se. Um “projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento” (END, 2008, p. 2). A END avança diante da Política Nacional de Defesa, ao identificar que as parcerias estratégicas na área da defesa com as nações sul-americanas é um caminho que o Brasil deseja trilhar.

Portanto, é necessário estimular a integração da América do Sul, que contribui para a defesa brasileira, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Podendo afastar a probabilidade de conflitos na região e avançar à construção da unidade sul-americana (END, 2008 p. 58- 59). Como uma releitura da PND e da END, o governo brasileiro desenvolveria o Livro Branco de Defesa Nacional.

2.1.3 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL

O terceiro documento formulado foi o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), direcionado para criação através do Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011.

“A Lei Complementar 97/1999, modificada pela Lei Complementar 136/2010, estabeleceu, em seu Artigo 9o, parágrafo. 3o, a obrigatoriedade de o Poder Executivo apresentar ao Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária de 2012, a primeira versão do Livro Branco de Defesa Nacional” (LBDN, 2012, p. 12).

A divulgação e clareza do documento expressa os objetivos de defesa do Brasil, construindo um ambiente de confiança. Ao compartilhar seus interesses de defesa, o Estado brasileiro visa a compreensão das motivações e finalidades dos instrumentos militares, além de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul, e demonstrar aos países que a defesa brasileira possui caráter dissuasório (LBDN, 2012, p.12- 13).

Sabe-se que o Brasil tem projetado seus valores e interesses no cenário internacional através da construção de sua agenda externa com maior autonomia para definir prioridades ao desenvolvimento da nação. Esse objetivo exige que o país tenha uma defesa, sem prescindir da capacidade militar de dissuasão. Assim, através do documento constitucional, são apresentados os fundamentos do Estado brasileiro: a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre- iniciativa e o pluralismo político.

Já no âmbito internacional atua conforme os princípios do art. 4º da Constituição Federal de 1988: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não- intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica de controvérsias, repúdio ao terrorismo/ racismo, cooperação entre os povos e concessão de asilo político (LBDN, 2012, p. 15- 16).

Vários desafios passaram a influenciar o ambiente internacional, como o problema mundial das drogas, as tensões devido à escassez de recursos, desastres naturais, atos terroristas, guerras de informação, dentre outros. Dessa forma, importa o fortalecer da capacidade de

engajamento nacional, onde o diálogo transparente contribuirá para o vínculo entre política externa e de defesa. Uma vez que o país trabalha na construção de uma “multipolaridade cooperativa”, percebendo o cenário internacional pautado pela ordem multilateral.

Porém, não se deve ignorar a complexidade das ameaças pós-Guerra Fria, por isso o país tem se preparado desde a reformulação da Política de Defesa Nacional em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa em 2008, ambas revistas em 2012 (LBDN, 2012, p. 32- 33). Diante das incertezas de cenários futuros, o custo brasileiro de não engajamento na construção da ordem internacional, pode ser maior que o ônus imediato, que é o investimento na capacitação, preparo e desenvolvimento dos meios para o exercício da soberania. Portanto:

“A consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquelas salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional” (LBDN, 2012, p. 31).

A visão brasileira da ordem internacional é que a estrutura que melhor caracteriza o ambiente estratégico é a ordem multipolar. Essa expressa a interação entre polos de poder que interagem no cenário internacional, porém, todos se influenciam. Assim, há cooperação e conflito, mas se a cooperação predominar terá um fortalecimento dos fóruns multilaterais. Nesse cenário, o papel brasileiro é contribuir com suas ações e posições para que a multipolaridade cooperativa prevaleça. Para esse fim, o Brasil trabalha em fóruns internacionais, ligados à ONU e entende que segurança e desenvolvimento, “são integrados” (LBDN, 2012, p. 34- 36).

O Livro Branco irá salientar a importância que o Brasil confere à América do Sul, de “adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos (...)” (LBDN, 2012, p. 37). Nesse sentido ganha relevância a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), assim como os interesses brasileiros sobre o Atlântico Sul.

Em suma, pode-se afirmar que os três documentos de defesa brasileiros: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), expressam com clareza os ideais brasileiros de América do Sul, cooperação e integração sul-americana. Tendo como fim maior, a inserção internacional brasileira, uma vez que, reconhece a instabilidade do cenário internacional, a racionalidade dos Estados e a influência das relações de interdependência, das ideias e interesses nas ações dos atores no cenário internacional.

Como está explícito no documento LBDN, que revisa a PND e a END, nos últimos anos a política externa brasileira projetou valores e interesses na moldagem da governança global. O Brasil tem desenvolvido sua própria agenda externa com maior autonomia e as prioridades para seu progresso como nação. O interesse brasileiro de contribuir para a promoção de uma “multipolaridade cooperativa” expressa a percepção do país sobre o mundo e não negligencia a complexidade de incertezas e ameaças que surgem no período pós-Guerra Fria (LBDN, 2012).

Para tanto, o país se prepara desde a formulação de seus documentos de defesa. Como relatou Amorim (2011) no momento da formulação do LBDN, o ideal brasileiro é contribuir para a construção de uma ordem multipolar benigna. Em suas palavras: “a multipolaridade benigna também torna o sistema mais efetivo e rigoroso por meio do respeito à integridade dos princípios fundadores do multilateralismo (...)” (AMORIM, 2011, p. 267). Ainda relata:

“A maior liberdade de posicionamento dos países emergentes neste princípio de século XXI traz consigo maiores encargos no plano da segurança. O desafio está em usufruir daquela liberdade e fazer frente àqueles encargos com sentido de responsabilidade. Nossa visão de defesa revela um Brasil disposto a desempenhar a parte que lhe cabe na obra coletiva da segurança internacional. Não é ignorando nossas necessidades de defesa frente a ameaças de variada ordem que contribuiremos para um mundo mais estável e mais justo. Assim procederemos, com a profunda convicção de que o emprego da força deve ser limitado a situações realmente extremas, em que todos os outros recursos tiverem sido esgotados” (AMORIM, 2011, p. 275).

Tendo como pressuposto que os eixos e diretrizes da política externa nos governos Lula (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2010- 2014), foram a relação Brasil- América do Sul; Cooperação Sul- Sul, Atlântico Sul; UNASUL; Mercosul; elementos de unipolaridade (predominância militar norte- americana), bipolaridade (interdependência econômica de EUA- China) e multipolaridade (G - 20 Financeiro, BRICS, Fórum IBAS, dentre outros), o LBDN considera que diante da “nova distribuição mundial de poder, o Brasil deve contribuir com suas ações e posições para uma multipolaridade de caráter cooperativo, condizente com sua histórica defesa da integridade normativa do sistema internacional” (LBDN, 2012, p. 33-34).

Sobre o multilateralismo, o Brasil trabalha para que os fóruns de concertação multilaterais, em especial os que integram as Nações Unidas, se tornem mais representativos da realidade mundial do século XXI. Neste aspecto, a noção de que a segurança e o desenvolvimento são integrados e remonta aos próprios ideais inscritos na Carta das Nações Unidas (LBDN, 2012, p. 35). Diante das iniciativas diplomáticas que o Brasil tem participado

para a solução pacífica de conflitos e diminuição de tensões a mais evidente na área da paz e da segurança tem sido a participação em operações de manutenção da paz.

Ao lado das agências, fundos e programas da ONU, as missões de paz são importante face da Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva (LBDN, 2012, p. 36). Em relação aos sistemas regionais, a integração sul-americana é um dos objetivos estratégicos da política externa brasileira. A condensação das relações políticas, sociais e econômicas são fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e a preservação da paz.

Como o estabelecimento de um mercado sul-americano, o fortalecimento da capacidade de atuação e negociação dos governos nos fóruns internacionais. Entende-se que a segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade regional, assim, o objetivo nacional é a estabilidade regional. Esse conjunto de fatores impulsiona o Brasil a estreitar a cooperação regional na área militar. Ganha relevância na América do Sul, a cooperação no âmbito da defesa, reforçada pela criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (LBDN, 2012, p. 37).

Vê-se surgir na América do Sul uma “comunidade de segurança”, motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais (LBDN, 2012, p. 33).

A região sul-americana com uma baixa incidência de conflitos entre os estados e um ambiente regional pacífico. E a postura conciliatória brasileira tem contribuído historicamente para essa estabilidade. Assim, a consolidação da UNASUL revelou-se um instrumento para a solução pacífica de controvérsias regionais, em defesa da democracia na região. Nos marcos institucionais da UNASUL o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) ganha valor estratégico (LBDN, 2012, p. 37-38).

“O Conselho de Defesa Sul-Americano é um mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. Orienta-se pelo princípio da cooperação entre seus membros” (LBDN, 2012, p. 306).

Diante das diretrizes dadas no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), é evidente que o Brasil, através de um projeto de Estado, buscou configurar suas ideias e interesses em documentos que delineassem sua postura frente o ambiente regional e o cenário

internacional. Ao fim, perseguindo o objetivo de inserção internacional. E, para materializar os ideais contidos nesses documentos, o Brasil lança a iniciativa da UNASUL e do CDS.

2.2 O ENGAJAMENTO BRASILEIRO NA CRIAÇÃO DA UNASUL

A partir de 2003 o Brasil promoveu diversas ações para impulsionar a realização de uma política sul-americana. O primeiro instrumento foi a iniciativa de expandir o Mercado Comum do Sul (Mercosul) para além de uma integração econômica. Mas, diante de dificuldades internas como a própria integração econômica, surgiu a ideia de fundar a Comunidade Sul-Americana de Nações, que viria a se chamar UNASUL (GARCIA, 2010 p. 159-160). A política externa brasileira conduzida no governo Lula retomou a busca por desenvolvimento econômico, autonomia e combinou interesses da defesa.

Assim, um dos traços que marcaram a PEB no período do governo Lula foi a pluralização de atores e politização da política externa (LIMA, HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 24). Outro fator singular do período está em vincular políticas sociais com uma diplomacia presidencial ativa. Porém, a diplomacia presidencial não é exclusivamente responsável pela formulação de uma política externa. Destaca-se a presença de uma assessoria em relações internacionais, a exemplo: Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 28).

No âmbito do sistema de segurança coletiva da ONU, as mudanças vinham desde a redemocratização. Mas, as mudanças na política externa se destacaram quando o país retornou a ser um participante ativo no Conselho de Segurança (CS). Como ações práticas temos a participação em missões de paz, com destaque para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) a partir de 2004. A disposição em participar dessas operações está relacionada a pleitear um assento permanente no CS em um contexto de reforma institucional da ONU (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 29-30).

“Durante todo o governo Lula, a América do Sul constituiu uma prioridade da política internacional brasileira. Além do interesse por avançar na construção de um projeto comunitário sul-americano, o governo Lula buscou desde seu início projetar a presença brasileira como um fator de estabilidade democrática em toda a região. Não obstante, ao assumir o papel de uma potência regional, o Brasil passou a enfrentar novas expectativas políticas e econômicas de seus vizinhos, nem sempre compatíveis com seus interesses de afirmar-se como ator global no tabuleiro das negociações mundiais” (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 30-31).

A aproximação com líderes políticos sul-americanos era necessária, o destaque esteve para o relacionamento com governos de países do Cone Sul: Néstor Kirchner/ Cristina Kirchner (Argentina), Tabaré Vázquez/ José Mujica (Uruguai), Michelle Bachelet (Chile), Fernando Lugo (Paraguai), além de Hugo Chávez (Venezuela) e Castro (Cuba). Somado ao envolvimento político do Brasil com os governos locais e as crises regionais, estão às atividades comerciais e investimentos com seus vizinhos. O que não implica uma aceitação automática da liderança brasileira em assuntos mundiais. Como exemplo, está a reação à candidatura do Brasil a um assento permanente no CS da ONU, que não contava com apoio da Argentina e Colômbia (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 31-32).

Mas, com as transformações da conjuntura internacional, o Brasil buscou tirar proveito para inserir-se internacionalmente, passou a formular demandas, tentando conciliar discurso e ação. A principal mudança foi o abandono da “política neoliberal” que abriu espaço para diferentes escolhas comparadas com os governos anteriores: novos parceiros, metas, prioridades, ou seja, atuação em diversas frentes. Dessa forma, a região sul-americana passou a ser o espaço principal da busca pela liderança regional (MYIAMOTO, 2011 p. 122-125).

O Brasil não desejava apenas uma maior integração sul-americana, o interesse brasileiro era se projetar como um estabilizador da democracia na região. Ao se afirmar como uma potência regional novas responsabilidades frente seus vizinhos foram surgindo, porém sempre de acordo com os interesses de se lançar como um ator global. Uma potência regional possui demandas que requerem capacidades diplomáticas e políticas, dessa forma, a posição brasileira diante de mediações e diálogo com seus vizinhos gerou opiniões favoráveis e contrárias, assim como dificuldade para ascensão internacional brasileira (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010 p. 30- 32).

Primeiramente, o país nunca conseguiu acumular capacidade para isoladamente reverter a situação mundial de crise. Em segundo, as políticas voltadas aos países do Sul, não trouxeram os resultados esperados. As mesmas não se converteram em apoio efetivo, seja por não mostrar suficiente contrapor-se aos estados do Norte ou pelas demandas dos países sulistas não coincidirem com as aspirações brasileiras. E por último, os demais países – a exemplo a China – não sintonizaram com as ambições brasileiras. Continuaram a visar seus interesses imediatos, como o Brasil o faz muitas vezes (MYIAMOTO, 2011 p. 127-128).

Outros motivos podem ser encontrados como dificultosos para a ascensão internacional brasileira. No âmbito regional, dizem respeito à própria dinâmica da disputa pela supremacia subcontinental. É o caso das divergências entre governos argentino e brasileiro. A

falta de sintonia com outros Estados, a exemplo da Bolívia no caso das refinarias da Petrobrás, as reivindicações paraguaias sobre o Tratado de Itaipu, a recusa do Equador de pagar a dívida com o Brasil, as críticas de Hugo Chávez às instituições brasileiras. A aproximação com Cuba e a simpatia com o governo Chavista na Venezuela não contribuíram para a credibilidade brasileiro na defesa da democracia e dos direitos humanos. Com as nações industrializadas o Brasil buscou obter benefícios simultaneamente com os novos parceiros. (MYIAMOTO, 2011 p. 128-130).

Uma das alternativas para a superação das dificuldades regionais para a ascensão brasileira, seria promover o diálogo e a cooperação entre os estados sul-americanos. Ao perceber a cooperação regional como um próximo passo a busca da ascensão o Brasil propôs a criação de uma instituição totalmente sul-americana.

2.3 O PROJETO UNASUL

A UNASUL foi criada a partir da iniciativa do governo brasileiro durante o mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2010), possibilitada por uma mudança na direção da política externa brasileira. Entre as prioridades da agenda durante o governo há o destaque para a reconstrução da integração sul-americana, pois a visão brasileira era que através da integração regional poder-se-ia garantir governabilidade e desenvolvimento para a América do Sul. Observou-se um retorno da região ao protagonismo diplomático, novos governos assumiram o poder com posições comuns às da diplomacia brasileira. (VISENTINI, 2012, p. 25 - 27). Ou seja, a partir de 2003 a prioridade da PEB era a aproximação com os países que integram a América do Sul. Assim, no ano de 2004 a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) foi criada para integrar os processos regionais desenvolvidos pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e Pela Comunidade Andina.

A Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações assinada na cidade de Cusco em 08 de dezembro de 2004, foi a antecedência do que viria a ser posteriormente a Unasul. Os presidentes dos países da América do Sul reunidos em Cusco ansiando e aspirando a integração, unidade e construção de um futuro comum a América, decidiram formar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Essa se forma, tomando em conta a história compartilhada dos países sul-americanos, que enfrentam desafios internos e externos comuns desde a independência. Mas, que demonstram ter potencialidades ainda não aproveitadas para as aptidões regionais e fortalecimento da capacidade de negociação e projeção internacionais (UNASUR, 2004 p.13).

Os ideais dos libertadores da América consolidaram uma identidade sul-americana compartilhada e com valores comuns, como a democracia, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não discriminação, a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias (UNASUR, 2004 p.14). Em conformidade com a Declaração de Cusco, a Comunidade Sul-Americana de Nações tem como objetivo fortalecer os valores e princípios estabelecidos por esta. Na agenda prioritária encontra-se o diálogo político, integração física, meio ambiente, integração energética e outros (UNASUR, 2004 p.31). Embora nesse documento não estejam explícitas a defesa e a segurança, todos esses campos da agenda são envolvidos pelo tema.

As autoridades reconheceram que a segurança prestada pelos governos aos cidadãos tem sido insuficiente, que a desigualdade social é uma das causas da violência e insegurança na América do Sul. É de extrema importância que seja estabelecido políticas públicas comuns em matéria de Segurança Cidadã, cooperação na capacitação, intercâmbio de informação e experiência. A partir desse reconhecimento, os países membros da CASA retomam os olhares para uma questão latente e perene por toda a história da América do Sul.

Evocam o respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável. Essas nações ratificam a vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos como condições essenciais para a construção de um mundo com paz, prosperidade econômica e social e desenvolvimento da integração entre os Estados Membros (UNASUL, 2008 p. 1-2).

Em 2007, a CASA viria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), sendo efetivamente criado após a aprovação do Tratado da União das Nações Sul-Americano, em 2008, que entrou em vigor em 2011.

“A criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), fez parte de um processo recente de superação da desconfiança que havia entre os países sul-americanos desde os movimentos de independência, no século XIX. Até 2008, a América do Sul se relacionava com o resto do mundo por meio de um modelo do tipo "arquipélago": cada país atuava de maneira isolada e desintegrada, dialogando primordialmente com os países desenvolvidos de fora da região. A UNASUL privilegia um modelo de "desenvolvimento para dentro" na América do Sul –

complementando, dessa forma, o antigo modelo de "desenvolvimento para fora"(EXTERIORES, 2016).

Com a iniciativa da criação da UNASUL, o tratado constitutivo estabelece a vigência das instituições internacionais, a democracia e o respeito aos direitos humanos. Entre esses três princípios destaca-se o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática condição indispensável para o desenvolvimento da integração e requisito essencial para a participação na UNASUL (UNASUR, 2004 p. 1- 2).

As nações constituintes da UNASUL são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. A criação foi inspirada nas Declarações de Cusco (2004) e Cochabamba (2006). Afirmando a determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americana. “(...) desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe” (UNASUL, 2008 p. 1). Essas nações estão convencidas de que a integração e a união sul-americana são necessárias para alcançar um desenvolvimento sustentável e contribuir para resolver problemas que afetam a região.

As nações constituintes da instituição creem que a integração é decisiva para fortalecer o multilateralismo “para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura e paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição de massa ” (UNASUL, 2008 p. 1).

A UNASUL é uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. No artigo 2 do Tratado Constitutivo da UNASUL, os estados membros expõem o objetivo geral da instituição de construir de maneira participativa e consensual um espaço de integração e união no âmbito cultural, econômico, social e político entre os países sul-americanos, priorizando o diálogo, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento, o meio-ambiente e etc. Visando eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social, fortalecer a democracia (UNASUL, 2008 p. 2).

Dentre os objetivos específicos pode-se destacar dois que fazem menção às questões de defesa e segurança. O primeiro objetivo almeja a coordenação entre os organismos especializados dos estados membros, de acordo com as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, corrupção, problema mundial das drogas, tráfico de pessoas, tráfico de armas pequenas e leves, crime organizado transnacional e outras ameaças. Eles visam promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares, destruição em massa e a

desminagem. O segundo objetivo é a promoção de intercâmbio de informações e experiências em matéria de defesa (UNASUL, 2008 p. 4).

No que abrange questões políticas, a concertação política entre os estados membros da UNASUL será fator de harmonia e respeito, assegurando a estabilidade regional e que sustente a preservação da democracia e promoção dos direitos humanos. Os estados reforçarão a construção de consensos aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas de afirmação da identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

“A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas” (UNASUL, 2008 p. 11-12).

No ano de 2008, considerando a necessidade de a UNASUL contar com um órgão de consulta, cooperação e coordenação em Defesa, os Estados- Membros criaram o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O CDS foi criado pautado nos princípios da Carta das Nações Unidas (ONU) e na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Atuando conforme os princípios de Soberania; Integridade territorial; Não- Intervenção em assuntos internos e autodeterminação dos povos. Defendendo as instituições democráticas, os direitos humanos e a não- discriminação; tendo o dever de promover a paz e a solução pacífica de controvérsias. Fortalecendo o diálogo, a confiança e transparência no âmbito da defesa.

Desde 1999, diversos ministros da defesa brasileiros expressaram interesse em aprofundar a cooperação militar na América do Sul. Porém, a ideia de um conselho surgiu em um contexto de crise regional entre Colômbia e Equador, além de um debate sobre o mercado bélico sul-americano e o desenvolvimento tecnológico na área (ABDUL-HAK, 2013 p. 19).

“Durante o processo de articulação e negociação do CDS, ao longo de 2008, identificaram-se visões distintas entre os países – em particular, Colômbia, Venezuela e Brasil – sobre os objetivos da cooperação militar sul-americana, embora houvesse convergência entre a maioria dos Estados regionais sobre a oportunidade e a conveniência dessa iniciativa. O Brasil defendeu que o CDS articulasse medidas de criação e fortalecimento da confiança mútua, intercâmbio de militares em cursos de formação e – com particular ênfase – a integração industrial em defesa. A Venezuela ressaltou seu sentido de insegurança frente a ameaças de fora da região, defendendo uma aliança de defesa coletiva (“OTAN do Sul”). A Colômbia insistiu no tratamento,

no âmbito de um eventual CDS, do combate às narcoguerrilhas e terrorismo, entre outros” (ABDUL-HAK, 2013 p. 19-20).

Em 2008, na adoção do Tratado Constitutivo da UNASUL, havia divergência quanto ao CDS atender interesses específicos dos países. Ao fim daquele ano, a negociação do CDS foi concluída buscando equilibrar a diversidade de interesses individuais das partes em nome do interesse coletivo sul-americano. Em sua fase de implementação, a partir de 2009, o CDS enfrentou dificuldades na conciliação dos objetivos de seu Estatuto. Já em relação a um dos temas mais sensíveis – a segurança pública – os países membros divergem em relação às atribuições do órgão. “O pano de fundo para esse debate são as diferentes percepções nacionais sobre a necessidade e os riscos da militarização do tratamento da segurança pública na América do Sul” (ABDUL-HAK, 2013 p. 19-20).

“A diversidade de visões entre os países persiste como um desafio para o futuro do órgão. As diferentes leituras nacionais sobre a natureza das ameaças à preservação da segurança e da paz na América do Sul suscitam indagações importantes, com impactos significativos sobre os objetivos do CDS e os meios que deveriam ser empregados para atingi-los. As divergências de enfoques parecem convergir em torno de três eixos: a relação com o sistema interamericano, a incorporação dos temas de segurança na agenda do CDS e a percepção de corrida armamentista regional” (ABDUL-HAK, 2013 p.21).

“No primeiro semestre de 2008, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, com apoio do Itamaraty, percorreu todas as capitais sul-americanas em busca de apoio para a criação do CDS. Nas negociações do Estatuto do CDS, o Brasil assumiu papel ativo no sentido de conciliar diferentes visões sobre os objetivos da cooperação sul-americana em matéria de defesa” (ABDUL-HAK, 2013 p.22).

No Tratado de Constituição da UNASUL o objetivo geral da instituição é construir de maneira participativa e consensual um espaço de integração e união entre os povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, buscando eliminar as desigualdades, reduzindo as assimetrias e fortalecendo a soberania e independência dos estados (UNASUL, 2008. p.9). Como objetivos específicos da instituição, a UNASUL disponibiliza 21 pontos dentre os quais pode-se destacar o reforço ao diálogo entre os estados-membros; o reforço à integração; a importância da construção de uma identidade sul-americana; a troca de informações e experiências sobre defesa e outras.

Desde seu início, a UNASUL não colocava questões de segurança com destaque. De acordo com a perspectiva brasileira a aceleração em direção ao arranjo temático de segurança esteve na:

“(1) a possibilidade de transbordamento das novas ameaças a outros países, como o narcotráfico colombiano (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescentes de medidas de confiança mútua; (6) solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra regionais (como o caso do Reino Unido e a questão das Malvinas); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e (8) concretizar os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano” (FUCCILLE; PEREIRA; 2013, p. 88).

Dessa forma, temos que a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano foi encarado de forma prioritária pelos países da região e a criação de ambos partiram da iniciativa brasileira. O entendimento brasileiro sobre América do Sul e questões relacionadas à segurança regional e integração regional estão presentes na UNASUL e no CDS e nortearam sua formulação e institucionalização. Segundo BATTAGLINO (2009, p. 79), a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) por meio da iniciativa brasileira foi a evidência da liderança regional do Brasil, permitindo que o caracterizemos como uma potência regional.

Assim é evidente o esforço brasileiro de difundir valores, normas e ideais a partir da criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Porém, o mais interessante é identificar que a iniciativa brasileira de criação e consolidação da UNASUL foi de encontro a uma nova fase da integração regional na América do Sul.

Essa nova fase é caracterizada pela importância que é dada a elementos que antes não tinham tanto espaço nos processos de integração regional no subcontinente sul-americano, como a política. Há uma ampliação dos temas e processos integracionistas e percebe-se uma adequação do objetivo autonomista de política externa brasileira com os objetivos de integração e cooperação, inclusive na área de segurança. Um exemplo foi a criação do CDS que foi uma

iniciativa unicamente brasileira e esteve conectado com elementos presentes na Estratégia Nacional de Defesa (END) (MARIANO; RAMANZINI; ALMEIDA, 2014 p. 1-5). Portanto, podemos afirmar que houve um engajamento da política externa brasileira na criação da UNASUL e do CDS concomitantemente a preocupação em expressar em documentos oficiais a visão brasileira sobre o continente sul-americano a fim de atingir a cooperação e integração regional.

CAPÍTULO 3: O PROTAGONISMO BRASILEIRO NA UNASUL

O processo de formulação dos documentos e a iniciativa brasileira de criação da UNASUL e posteriormente do CDS foram acompanhados no âmbito regional por crises e conflitos em e entre alguns países sul-americanos. A mediação dessas crises tornou-se um desafio a legitimidade da UNASUL e a liderança regional brasileira. Dessa forma, a análise da atuação brasileira na mediação de crises regionais é importante para a verificação da efetiva liderança brasileira na região.

As resoluções desses conflitos são evidenciadas pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro, como o fortalecimento da democracia na América do Sul e o papel de comprometimento da instituição com a ordem democrática. Assim, como o comprometimento do estado brasileiro (BRASIL, 2017). Diante do papel firme e eficiente da instituição na mediação desses dois conflitos e da notoriedade dada a eles é instigante compreender de que forma e em que medida o Brasil atuou nessas mediações. Essa seção tentará trazer esclarecimentos para esta questão.

Todavia, posicionar-se como uma potência regional gerou diversas demandas para o Brasil que exigia novas capacidades diplomáticas e habilidades políticas. Na mediação de conflitos regionais tem destaque a Venezuela (2003), Bolívia (2003, 2006), Equador (2004), Honduras (2009) e Haiti (2003) (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010 p. 31). Nessa seção será analisado a atuação brasileira por meio da UNASUL nas mediações das crises na Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015). Esses quatro casos são escolhidos em meio a vários episódios de mediação da instituição, por se destacar o dualismo existente na posição brasileira em meio a duas gestões diferentes de um mesmo partido.

Dentre os critérios para a análise dos casos foi utilizado o marco temporal, a relevância da mediação para a institucionalidade da UNASUL e a realidade interna do governo brasileiro. Nesse último critério destaca-se a alteração em um curto período de tempo (média de dois anos) para transformações expressivas na atuação regional brasileira. Em 2008, a crise boliviana colocou em prova a liderança regional brasileira e a efetividade da UNASUL.

Em 2010, a crise equatoriana trouxe novos desafios a democracia na América do Sul e aos países que recentemente passaram por um processo de redemocratização. Em 2012, a crise paraguaia já evidencia a mudança de atuação brasileira provocada pela mudança de gestão. E a crise venezuelana entre 2014-2015 evidencia o declínio da liderança regional brasileira, uma vez que o país estava emergido em uma crise econômica, política e social.

3.1 CRISE SEPARATISTA DO PANDO (BOLÍVIA, 2008)

É importante entender as crises além da conotação negativa e sim como oportunidades de ganho e superação. Para entender a crise que se passou na Bolívia em 2008, é necessário retornar ao início de um processo que gerou diversas crises domésticas. O Movimento Socialista inicialmente era um partido que lutava pelos direitos dos cultivadores da coca (cocaleiros), seu líder era Evo Morales. Os cocaleiros representam um dos setores mais excluídos e perseguidos da Bolívia (SEVERGNINI, 2015, p. 39- 40).

Ao longo dos anos, esse movimento foi ganhando força com apoio popular, de sindicatos, movimentos sociais e partidos de esquerda. A luta em defesa do cultivo de coca, as demandas agrárias e o acesso a serviços básicos unificaram diversos setores culminando na nacionalização dos hidrocarbonetos (gás natural). O episódio inaugurou um ciclo de movimento sociais. O presidente naquele ano de 2002, Sánchez de Lozada não conseguiu conter as rebeliões populares e renunciou (SEVERGNINI, 2015, p. 40).

O segundo importante movimento foi em 2003, conhecido como a Guerra do Gás contra o projeto de exportação do gás natural boliviano para os EUA. O gás seria transportado através de um porto chileno. Além dos preços baixos que se queriam pagar, o projeto ignorava a má relação entre Bolívia e Chile, intensificando movimentos que expressavam as contradições sobre a identidade nacional boliviana. Em 2005, Evo Morales chega ao poder como o primeiro presidente indígena boliviano eleito, em seu primeiro mandato realiza muitas mudanças, como a nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006 (SEVERGNINI, 2015, p. 40- 41).

Em 2008 a Bolívia passou por um momento de prosperidade e crescimento econômico. A Reforma Constitucional foi uma das ambições do Movimento Socialista, mas a convocação para a reforma provocou desentendimentos de certos estados que ficou conhecido como Media Luna. Entre os temas com maiores divergências estavam a reforma agrária, distribuição da riqueza e recursos naturais e a maior autonomia indígena (SEVERGNINI, 2015, p. 45- 46).

A oposição que havia perdido a eleição para o Movimento Socialista em 2005, organizou as ações opositoras para impedir a nova constituição. Diante da crise gerada com as elites regionais foi feita uma consulta popular cujo o resultado foi favorável ao governo de Evo Morales. Porém, após o referendo a oposição intensificou sua contestação e uma onda de violência percorreu o país. Um dos casos mais destacados foi O Massacre do Pando, que deixou 19 camponeses mortos, 68 desaparecidos, 47 feridos e muitos outros que buscaram refúgio no

Brasil. As consequências da crise também chegaram ao nível regional. O embaixador norte – americana em La Paz foi expulso do país acusado pelo governo de apoiar as forças opositoras e incitar a divisão nacional. A exportação de gás natural para Argentina e Brasil foi cortada (SEVERGNINI, 2015, p. 47- 48).

A resposta da UNASUL, ao conflito e conseqüente mediação pode ser resumida em quatro documentos que defendiam o diálogo e apoiava o governo boliviano. O mais expressivo dos documentos foi a “Declaración de la Moneda”, no qual a UNASUL se posicionou como mediadora do conflito em setembro de 2008 em Santiago no Chile. Um dos maiores impulsionadores do encontro foi o presidente venezuelano Hugo Chávez que afirmava que o conflito teve influência norte-americana e devia ser feito um pronunciamento condenando a suposta ingerência norte-americana. Em posição contrária estava o presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva que acreditava ser melhor não fazer nenhuma menção aos EUA, posição essa que a instituição acatou (SEVERGNINI, 2015, p. 49- 52).

O Brasil contribuiu para o diálogo tendo destaque a influência do presidente Lula que enviou seus assessores e formuladores da política externa do governo, Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães para as negociações entre governo boliviano e forças opositoras (ESTADÃO, 2008). Assim, o avanço das negociações teve participação efetiva dos estados-membros. Porém, o mérito das negociações ficou com a instituição, uma vez que, houve avanços na institucionalização da UNASUL e na sua efetivação a partir de então.

Dessa forma, a crise foi a primeira mediação resolvida pelos países sul-americanos, sem a intervenção da Organização dos Estado Americanos (OEA) e dos EUA. A presença brasileira na mediação do conflito através da UNASUL fortaleceu não apenas a instituição, mas o papel de potência regional brasileiro em detrimento da presença da potência mundial. Caracterizou-se como um avanço real na América do Sul e aprofundou o processo de integração regional. (LYRA, 2017, p. 9- 12).

Uma vez que a intervenção na Bolívia foi organizada por três condições impostas pelo Brasil e aprovadas na cúpula da UNASUL: a intervenção deveria ser convocada pelo governo democraticamente eleito da Bolívia, deveria buscar consolidar a institucionalidade democrática e promovesse o diálogo entre as partes do conflito e evitar qualquer referência ou questionamento quanto ao papel dos EUA (SERBIN, 2009 p. 12).

A experiência com a crise boliviana permitiu a identificação de um novo tipo de ameaça à segurança regional. A UNASUL como um ator regional recente destacou-se como mediador e facilitador entre as partes do conflito, interferindo em assuntos internos de um estado sem ser acusada de interferência. E essa mediação não teve espaço para a intervenção da

OEA, conseqüentemente influência dos Estados Unidos (CABALLERO, 2012 p. 19). E a adoção pela UNASUL das propostas brasileira de mediação evidenciaram a liderança regional brasileira.

3.2 SUBLEVAÇÃO DA POLÍCIA NACIONAL (EQUADOR, 2010)

Em 2007, Rafael Correa assumiu a presidência equatoriana com a intenção de redirecionar a política externa do país. A nova diretriz previa cortar laços com os Estados Unidos sem sair da Comunidade Andina (CAN). A aproximação com os países sul-americanos era evidente, inclusive com a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e a UNASUL. No primeiro mandato de Correa, o Equador deixou de ser um país dependente dos EUA e passou a agir com uma política externa focada nos interesses econômicos e sociais do país. Essa nova política gerou descontentamento de vários setores que se uniram (KERSFFELD, 2013 p. 198).

Em 2010 houve um movimento de desestabilização que fora considerado pela ONU, UNASUL e pelo governo nacional como uma tentativa de golpe. Cada conflito na região traz a memória as experiências vividas pela região anteriormente. A UNASUL agiu rapidamente e condenou a tentativa de golpe e o sequestro de Rafael Correa e emitiu uma série de medidas contra a quebra da ordem constitucional. A cláusula democrática foi convertida em um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo (KERSFFELD, 2013 p. 198 - 200).

O discurso crítico ao neoliberalismo e ao capitalismo, propondo uma Revolução Cidadã focada em uma mudança radical e profunda do sistema econômico e político. O resultado das propostas do governo foi uma nova Constituição que traria mudanças em diversos âmbitos. No ano de 2009 o país passaria por uma reestruturação institucional no modelo de desenvolvimento social e econômico. Embora tivesse apoio popular as reformas sugeridas por Correa geraram uma ampla oposição de partidos políticos, mídia, sindicatos e organizações indígenas. Em setembro de 2010, um movimento de desestabilização ocorreu e foi considerado uma tentativa de golpe de Estado (SEVERGNINI, 2015, p. 61- 63).

As mudanças que a nova constituição trazia no âmbito da defesa para o Equador incluía um controle civil das forças armadas e da polícia nacional. Anteriormente, a missão das forças eram “garantir a ordem jurídica”, com a retirada dessa cláusula da constituição foi limitado a interferência na vida política do Estado (VILLARREAL, 2015 p. 110, 113). Em meio a reformulação constitucional e a insatisfação com as mudanças, a Polícia Nacional entrara em

greve e após um protesto por parte da Polícia Nacional do Equador que tomaria o aeroporto de Quito e a Assembleia Nacional deu-se início ao conflito.

O presidente na tentativa de dialogar com a oposição foi levado a uma base policial e mantido ali por horas. No dia primeiro de outubro em Buenos Aires na Argentina, foi feita a declaração oficial da UNASUL do repúdio à tentativa de golpe e o apoio a manutenção da democracia. Essa foi o antecedente mais próximo da formulação da cláusula democrática, que posteriormente foi declarada no Protocolo Adicional do Tratado Constitutivo em 2010 na Guiana (SEVERGNINI, 2015, p. 64).

O conflito no Equador contribuiu para a aceleração da criação de um mecanismo na UNASUL que auxilia o fortalecimento das democracias sul-americanas. Em 2010, a UNASUL adotou a “cláusula democrática” através da aprovação do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso democrático. O objetivo central era auxiliar os estados-membros caso sofressem algo considerado inconstitucional, nas palavras de Rafael Correa: “golpe” (LYRA, 2017 p. 6).

“Dessa forma, o *Protocolo sobre o Compromisso Democrático* tem como objetivo prover à UNASUL mecanismos institucionais para a solução pacífica de tensões regionais, em situações de ruptura ou de ameaça à ordem democrática nos países sul-americanos. Além disso, permite a consulta rápida entre os membros do organismo para decidir sobre o envio de missões diplomáticas e imputação de sanções aos Estados infringentes, com objetivo de reestabelecer o devido processo democrático” (LYRA, 2017 p. 7).

A cooperação em segurança abrange aspectos militares e não militares. A segurança é uma condição ou percepção coletiva a riscos ou ameaças e a defesa é um conjunto de ações e medidas para assegurar a segurança por meios militares. A cooperação em defesa inclui exercícios combinados, formação de recursos humanos, desenvolvimento de tecnologia militar e intercâmbio de inteligência. A forma e os objetivos dos processos de cooperação em defesa dependem das premissas formuladas por políticos e militares, assim como da importância das instituições, regras, valores e interesses na ordem internacional (NASSER; MORAES, 2014 p.26-27).

Considerando que o Tratado Constitutivo da UNASUL estabelece a vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos, destaca-se a importância da Declaração de Buenos Aires em 01 de outubro de 2010 e os instrumentos regionais que afirmam o compromisso democrático. O Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL

sobre o Compromisso com a democracia é firmado sob o compromisso da promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do estado de direito e suas instituições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais (PROTOCOLO, 2010 p. 01-02).

O protocolo adicional se aplicará em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação de ordem constitucional ou qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício de poder e a vigência dos valores e princípios democráticos (PROTOCOLO, 2010 p.2).

Uma vez identificadas essas situações, o Conselho de chefes e Chefes de Estados e o Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores, reunidos em sessão extraordinária considerará de forma consensual, a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, tomando em consideração as informações pertinentes no artigo 4º do protocolo e respeitando a soberania e integridade territorial do Estado afetado. Essas medidas visam o restabelecimento do processo político institucional democrático (PROTOCOLO, 2010 p.3).

Dentre elas temos: A suspensão do direito de participação dos órgãos, instâncias da UNASUL, além do gozo dos direitos e benefícios presentes no Tratado constitutivo; Bloqueio parcial das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços; Promoção da suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; Promover perante países terceiros e/ou blocos regionais, a suspensão de direitos e/ou benefícios do Estado afetado, derivados dos acordos de cooperação da qual fazia parte; Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (PROTOCOLO, 2010 p.3).

No artigo 5º é determinado que o Conselho de Chefes de Estado e governo ou Conselho dos ministros das relações exteriores interrompam seus ofícios e executem esforços diplomáticos para promover a restauração da democracia no país afetado. Essas ações serão levadas em coordenação com as que são realizadas em aplicação de outros instrumentos internacionais na defesa da democracia. Essas medidas cessarão uma vez verificado o pleno restabelecimento da ordem democrática constitucional (PROTOCOLO, 2010 p. 4-5).

Na Sessão Extraordinária do Trabalho em Los Cardales, província de Buenos Aires na Argentina em 04 de maio de 2010, os estados membros destacaram sua satisfação com a criação do Grupo de Trabalho do Conselho Sul-Americano de Defesa e a elaboração de um Protocolo e Paz, Segurança e Cooperação na UNASUL, “em conformidade com a instrução dos Ministros das Relações Exteriores e de Defesa em Quito, Equador, em 27 de novembro de 2009”.

“A UNASUL está comprometida com o fortalecimento da democracia, tendo atingido avanços importantes na mediação de tensões regionais – a exemplo da crise separatista do Pando na Bolívia em 2008, o apoio à ordem constitucional e democrática do Equador quando da sublevação de sua Polícia Nacional em 2010 (...) e a elaboração de medidas de fomento à confiança e segurança pelo Conselho de Defesa Sul-Americano” (EXTERIORES, 2016).

Portanto, o Protocolo sobre o Compromisso Democrático significou um compromisso dos estados-membros com a ordem democrática. Tendo a democracia como um dos pilares para a integração sul-americana, além do aprofundamento do processo integrativo desejado dentro da UNASUL (LYRA, 2017 p. 8). Nesse processo, o Brasil optou pela adesão e concordância com o Protocolo fortalecendo seu discurso em defesa da democracia em todo o continente sul-americano. Não tendo uma atuação unilateral em prol do protocolo, mas conjuntamente com os outros estados-membros adotando a cláusula, fortalecendo assim a institucionalidade da instituição.

3.3 A CRISE PARAGUAIA (2012)

O caso ocorrido no Paraguai revela dificuldades diferentes dos outros acontecimentos na região. A ascensão de Lugo a presidência marcou o fim de 60 anos de hegemonia do Partido Colorado, dos quais 35 foram vividos em uma ditadura. A década de 1990 aprofundou a crise do Estado e a deslegitimação do partido permitiu o aparecimento de Lugo como Fernando Lugo. O governo enfrentou diversas contradições, alianças complexas e fraqueza política. Porém, uma das inovações foi a aproximação com a América do Sul (KERSFFELD, 2013 p. 201).

A aproximação com a região fez com que o Paraguai estendesse suas relações para além da influência norte-americana. Outro fator foi a promoção do Paraguai a UNASUL, apesar da oposição do Parlamento, já que a instituição era vista pelos membros como uma influência venezuelana na instituição. Esses fatores incitaram a oposição contra Lugo, porém, o estopim foi a crise de Curuguaty (KERSFFELD, 2013 p. 202). O processo contra Lugo foi iniciado após o conflito agrário em Curuguaty, a 250 km a nordeste de Assunção em 15/06/2012, que terminou em 17 mortes de trabalhadores sem-terra e policiais durante a desocupação de uma fazenda.

A oposição ao governo, acusou Lugo de governar de forma imprópria, negligente e irresponsável. Além das acusações de apoio a um motim de jovens socialista em um complexo das

Forças Armadas e não ter atuado de forma decisiva no combate ao pequeno grupo armando Exército do Povo Paraguaio.

Os países sul-americanos incluindo o Brasil, enxergava o processo com desconfiança e demonstrou repúdio a qualquer ação que violasse a democracia e o exercício do mandato do presidente eleito. Mas, após a perda do apoio do vice-presidente Frederico Franco do Partido Liberal Radical Autêntico; o impeachment se deu pela votação na Câmara no dia 21/06/2012, resultando na aprovação por 76 votos a 01 e no dia 22/06/2018 no Senado, que definiu as regras do processo, com 39 senadores a favor, 04 contras e 02 abstenções. Frederico Franco assumiu a presidência em menos de 02 horas do impeachment de Lugo.

Fernando Lugo sempre teve dificuldades em governar o país, por não possuir maioria na Câmara e no Senado. Lugo foi eleito em uma frente de oposição ao Partido Colorado que esteve por mais de 60 anos no poder, por não realizar diversos projetos, sua imagem e popularidade estavam abaladas. Pelo processo de impeachment ter sido muito rápido, gerou-se uma desconfiança por parte dos países sul-americanos. Os militares optaram pela não intervenção e a Suprema Corte do Paraguai negou o pedido de Lugo para reverter a decisão do impeachment.

Após à deposição de Fernando Lugo, Alemanha, Espanha e Vaticano reconheceram o governo de Frederico Franco. Por outro lado, Venezuela, Argentina, Cuba, Honduras, Bolívia e Equador declaram o não reconhecimento ao novo governo, na mesma linha estavam Nicarágua, Panamá e El Salvador. A pedido do Peru, uma reunião extraordinária no âmbito da UNASUL foi feita, enquanto a República Dominicana exigiu uma reunião geral dos Ministros das Relações Exteriores para suspender o país dos organismos regionais. Em contrapartida, o Brasil não se posicionou de forma imediata, mesmo tendo demonstrado apoio ao presidente deposto (MURTA, 2014 p. 4).

O que podemos considerar não foi que a demora em uma atitude brasileira frente a crise paraguaia fosse o problema. Afinal, a diplomacia brasileira tomou a decisão de melhor abordagem após uma reunião governamental, entre Presidente da República, Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Defesa e Ministro das Minas e Energia (ESPÓSITO NETO, 2012 p. 27). Afinal, as relações bilaterais entre os dois países eram intensas e questões nacionais estavam em pauta.

Nenhum governo sul-americano reconheceu o governo de Frederico Franco e o Brasil foi um dos últimos estados a se manifestar. Após a suspensão do Paraguai dos organismos regionais UNASUL e MERCOSUL, o governo paraguaio evidenciou a importância das

relações econômicas com o Brasil (MURTA, 2014 p. 4- 5). E a destituição de Fernando Lugo, trouxe questionamento quanto aos processos de institucionalização da democracia na região.

O impeachment paraguaio pode ser considerado neogolpismo (LIMA, 2012 *apud* MARTINEZ; LYRA, 2018 p. 115- 116). O termo pode ser definido como a facilidade em destruir presidentes eleitos democraticamente por meio de processos “legais e institucionais”, ausência aparente de um poder externo e procura por resolver rapidamente problemas sociais sérios. Durante o processo, a UNASUL enviou uma missão a Assunção em apoio ao presidente. Após escutar sua defesa, a instituição defendeu a ordem democrática e não reconheceu o processo de imparidade. Porém, a decisão paraguaia já estava tomada (MARTINEZ; LYRA, 2018 p. 116).

No âmbito da OEA um relatório foi publicado considerando que o impeachment se deu dentro dos critérios legais com pleno gozo das instituições nacionais (MURTA, 2014 p. 10). Um relatório que “respaldou o processo de *impeachment*, proveu certa legitimidade internacional ao governo de Federico Franco, demonstrou as linhas mestras de ação da diplomacia norte-americana para a questão e criou uma fissura política no MERCOSUL” (ESPÓSITO NETO, 2012, p. 24).

Com base em sua cláusula democrática, a UNASUL decidiu suspender o Paraguai do bloco até a restauração da ordem democrática, que eles esperavam que acontecesse após as eleições em 2013. O Paraguai estava com a presidência pro-tempore e teve que ser substituído pelo Peru. Além da suspensão, os estados-membros decidiram não impor sanções econômicas ou comerciais com a justificativa de não prejudicar ainda mais o povo paraguaio e aumentar as tensões políticas e sociais (MARTINEZ; LYRA, 2018 p. 116- 117).

Essa decisão provocou divergências internas na instituição. O Equador posicionou-se defendendo a necessidade de cumprir plenamente o *Protocolo sobre Compromisso Democrático*, porém, Brasil – já sob a presidência de Dilma Rousseff - e Argentina, discordaram por possuir interesses econômicos estratégicos. “ O caso paraguaio foi o primeiro fracasso da UNASUL na prevenção da interrupção da ordem democrática na América do Sul” (MARTINEZ; LYRA, 2018 p.117, tradução nossa).

“Apesar de condenar a condução do processo de *impeachment* de Lugo e de ter implementado algumas sanções políticas, o governo brasileiro impediu o completo isolamento do Paraguai, manteve os canais oficiais de comunicação abertos e deixou também abertas as portas para a reconciliação com o governo paraguaio” (ESPÓSITO NETO, 2014 p. 29).

A instituição forneceu um rápido diagnóstico da crise e forte discurso, porém, interesses externos dificultaram uma proposta para a superação da mesma com o desenvolvimento de alternativas de conciliação forte. A UNASUL demonstrou fraqueza na defesa da democracia na região diante de interesses particulares de alguns estados. Embora tenha falhado para encontrar uma solução para a crise, a UNASUL criou um espaço para o diálogo na região (MARTINEZ; LYRA, 2018 p. 117- 118).

“O Brasil tem se projetado como um ator sempre presente nos processos regionais de instabilidade política, sendo um defensor da plena concretização dos valores democráticos. Contudo, a postura conformista do Brasil em determinados temas e seus posicionamentos nem sempre tão firmes, como na crise do Paraguai, acabam por não concretizar as suas expectativas de aumentar sua ação como protagonista regional” (MURTA, 2014 p. 1).

Diante da crise paraguaia a atuação brasileira reforçou ou não suas aspirações de liderança? O Paraguai é importante pois o Brasil detém o maior volume de interesse econômico, energético e geopolítico do país, um comércio bilateral superavitário e a presença de uma grande comunidade de brasileiros. Apesar de ter economia e instituições frágeis, o Paraguai possui importância estratégica no plano sistêmico (MURTA, 2014 p. 11-12). Com o protagonismo brasileiro em crises anteriores, esperava-se uma atuação mais afirmativa no caso paraguaio.

O Brasil decidiu aguardar as posições de outros governos da região, sinalizando cautela e moderação diante da questão paraguaia, diante de sua necessidade da energia produzida pela usina de Itaipu. Porém, era de se esperar que o país atuasse como principal articulador das ações e medidas que seriam tomadas após o impeachment (MURTA, 2014 p. 13-14). O que não ocorreu e demonstrou um retrocesso da liderança regional brasileira.

3.4 A CRISE VENEZUELANA (2014 -2015)

Nicolás Maduro assumiu a presidência venezuelana em 2013 como sucessor de Hugo Chávez, em meio a uma crise econômica. Em 2014 uma série de protestos contra o governo liderado pelo líder do partido opositor Leopoldo López ocorreram. A crise econômica foi causada pela queda das receitas do governo, uma vez que, a economia venezuelana é fortemente dependente sobre os recursos das vendas de petróleo. Assim, instabilidade no mercado de petróleo tiveram impacto negativo na economia venezuelana. Além de um grande número de mortos e feridos (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 118).

O líder da oposição foi acusado de incitar a conspiração e tentativa de golpe, o que culminou em sua prisão. Diante da instabilidade, o presidente do Equador Rafael Correa convocou uma reunião extraordinária da UNASUL. A instituição rejeitou a violência e expressou condolências às famílias das vítimas (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 118).

A resolução assinalada na Reunião Extraordinária do Conselho da UNASUL de Ministros das Relações Exteriores da Venezuela aprovou cinco pontos. Primeiro, apoiar o governo venezuelano. Segundo criação de uma missão para mediar as negociações. Terceiro, declaração da Presidência Pro-Tempore para organizar o trabalho sob o Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros para agir sobre o assunto. Quarto, relatar e solicitar informações sobre as atividades dos Ministros das Relações Exteriores para mediar o conflito. Quinto, uma declaração de preocupação sobre ameaças à independência e soberania venezuelana (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 118- 119).

A UNASUL enviou missões diplomáticas compostas por ministros das Relações Exteriores do Brasil, Colômbia e Equador. A organização tomou dois cursos distintos de ação: primeiro para mediar as negociações entre a administração e forças da oposição; em segundo lugar, negociar com os EUA a fim de sanções econômicas impostas por Washington à Venezuela. Os pedidos de diálogo com os EUA pareceram não ecoar, demonstrando que a instituição ainda não era forte o suficiente para dialogar com a superpotência (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 119 -120).

A UNASUL enviou duas missões à Venezuela, mas os resultados reais foram controversos. Em 2014 realizou-se negociações entre as partes para definir algumas soluções concretas, como a libertação de prisioneiros, a não utilização de armas letais pelas forças militares do governo e o restabelecimento do diálogo. No entanto, Maduro foi acusado de não cumprir com os acordos. A UNASUL pressionou o governo venezuelano a manter as eleições parlamentares. A UNASUL forneceu grandes contribuições para a gestão da crise venezuelana e foi essencial para testar a capacidade de ação da instituição em um período de crise econômica e mudança política (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 120 -121).

A Crise Venezuelana 2014-2015 foi marcado com o país sofrendo a maior inflação do mundo, uma onda de criminalidade, escassez de alimentos e de necessidades básicas, uma relação disfuncional entre o Congresso Nacional e o Executivo e conflitos entre apoiadores e opositores do governo. As consequências da crise ultrapassaram as fronteiras e estavam sendo sentidas na região. Diante do papel de liderança exercido pelo Brasil e de sua iniciativa da UNASUL, esperava-se que o país atuasse como líder mediador da crise, porém, não houve iniciativa (LEHMANN, 2017, p. 137).

Diante da falta de conhecimento e acesso do resto do mundo sobre a situação venezuelana, a UNASUL propôs intermediação em 2014. Mas, a falta de capacidade institucional demonstrada revelou que a instituição não possuía capacidade de agir como árbitro, nem de se projetar de modo a ser visto como tal ator de ambos os lados. Com a expulsão da Venezuela do MERCOSUL o país viu-se cercado de conspiração e nenhuma tentativa de mediação da UNASUL conseguiu fazê-la superar essa diferença (LEHMANN, 2017, p. 138-140).

A instituição mostrou-se fraca ao lidar com interesses de países fortes como Argentina e Brasil. Por um lado, a complexidade da política venezuelana também impediu que a UNASUL tomasse uma decisão rápida. Durante esse período em que os países sul-americanos estavam envoltos de crises políticas e econômicas, a UNASUL parecia estar no meio dos problemas sul-americanos. Uma falha poderia significar sua paralisia e comprometer seus objetivos (MARTINEZ, LYRA, 2018 p. 122). Os próximos anos trariam mais desafios a instituição e a integração sul-americana.

3.5 BALANÇO DA ATUAÇÃO BRASILEIRA NAS CRISES REGIONAIS

Inicialmente a UNASUL foi pensada para auxiliar o processo de cooperação regional. Porém, sua ação mais bem-sucedida foi na mediação de conflitos e defesa da democracia na América do Sul (KERSFFELD, 2013 p. 194). A instituição esteve envolvida em diversas mediações de conflitos regionais. Como as mencionadas neste capítulo: Bolívia, Equador, Paraguai e Venezuela.

Como fora mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, Nolte (2010) destaca as características essenciais para um país ser considerado uma potência regional. A partir dessas contribuições Fletes (2009) categorizou o Brasil como uma potência regional na América do Sul. Uma potência regional é um estado que faz parte de uma região geograficamente definida, possui influência em assuntos regionais e tem capacidade de projetar-se como uma potência regional.

O primeiro requisito é confirmado a partir da análise dos principais documentos de defesa analisados no capítulo dois. A política nacional de defesa, a estratégia nacional de defesa e o livro branco de defesa nacional, caracterizam a América do Sul como uma região delimitada. Em relação ao segundo requisito é demonstrado com mais clareza nesse terceiro capítulo. A partir da atuação brasileira na mediação dos conflitos aqui analisados, percebe-se a influência do país em assuntos regionais e que o mesmo possui capacidades materiais para projetar-se.

No entanto, no quesito percepção e aceitação dos outros Estados há dificuldades no exercício de uma liderança efetiva na região. Outro ponto é a falta de interesse em arcar com os custos de uma liderança, tanto o governo quanto a opinião pública são relutantes. Diante dessas dificuldades, alguns intelectuais consideram a liderança regional brasileira um termo apressado. Uma grande parte da literatura já considera a ideia do Brasil como um líder em algumas áreas ou aspirante a líder (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 12 - 14).

No governo Lula o Itamaraty tornou mais explícita sua determinação de avançar e tornar-se um líder regional. No governo Dilma houve a manutenção das estratégias de política externa do governo anterior, incluindo a liderança regional. Um processo de consolidação de liderança oscila entre avanços e retrocessos. O Brasil passou por esse processo no período de 2003 a 2015, envolveu-se em crises políticas locais, aumentou o intercâmbio comercial e, embora algumas vezes não teve o reconhecimento de terceiros, não significa que não dirigiu o curso de acontecimentos na região. A liderança brasileira está em construção e no futuro essa capacidade pode ser ampliada (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 16).

A corrente mais otimista enxerga o envolvimento brasileiro na América do Sul através da implantação de capacidades materiais e da criação e aceitação de organizações regionais. Os potenciais seguidores brasileiros, apresentaram dúvidas, mas não rejeitaram a liderança. A promoção de instituições como a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano conquistou o apoio regional e articulou um novo projeto na região, legitimado por todos (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 16).

No que tange a capacidade de liderança de um país há três elementos essenciais: capacidades materiais, vontade política e aceitação por potenciais seguidores. Quanto a capacidade brasileira não há dúvida que o país tem condições de exercer uma liderança. Em relação a vontade política do país de assumir o papel de líder, parece haver uma inclinação ao regional. O episódio da nacionalização do gás na Bolívia em 2006 demonstrou que o país esteve disposto a tolerar ações de países menores que vão contra seus próprios interesses, o que pode ser visto como custo da liderança (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 16 - 17).

Se a liderança é entendida como a capacidade de projetar ideias, princípios ou objetivos aceitos e acordados por todos, o Brasil desempenhou esse papel. Embora a legitimidade seja difícil de medir, o país ganhou aceitação em nível regional na projeção de normas e valores (MOURÓN; ONUKI, 2015 p. 16). O resultado dessa influência está na propagação das concepções brasileira sobre a região contidas em seus documentos de defesa que foram evidenciados através do projeto UNASUL.

No período de 2003 a 2015 a América do Sul passou por diferentes crises que tiveram diferentes níveis de atuação da diplomacia brasileira. O Brasil nunca pretendeu exercer uma hegemonia na região, mas buscou uma influência compartilhada e o projeto UNASUL teve grande esforço brasileiro. Os casos aqui analisados da Bolívia (2008), Equador (2010), Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015) demonstraram que em cada um deles o Brasil adotou uma postura diferente.

Cada postura foi condizente com suas aspirações nacionais, mas considerando o ambiente doméstico, regional e internacional. É evidente a mudança de postura na diplomacia brasileira com a mudança de governo. As crises da Bolívia (2008) e Equador (2010) ocorreram durante a gestão Lula e no auge da iniciativa da UNASUL, do CDS e da liderança regional brasileira. As crises do Paraguai (2012) e Venezuela (2014- 2015) ocorreram durante a gestão Dilma Rousseff, em um período de crise doméstica e regional.

A crise boliviana em 2008 foi uma oportunidade de o Brasil exercer sua liderança regional e firmar sua iniciativa de integração através da institucionalização da UNASUL. A experiência permitiu que a UNASUL como ator regional mediasse o conflito, se fortalecesse institucionalmente, afastasse a influência dos Estados Unidos na região e o Brasil consolidasse sua liderança regional a partir da aceitação de suas propostas mediadoras pela UNASUL.

Já a experiência com a crise equatoriana houve a oportunidade de criação do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso Democrático. O objetivo era o fortalecimento das democracias sul-americanas e auxiliar os estados-membros na permanência da democracia. O Brasil exerceu liderança ao ajudar na mediação. Na crise paraguaia a UNASUL e o MERCOSUL não se conformaram como fóruns multilaterais adequados a projeção brasileira na região (MURTA, 2014 p. 15). A destituição de Fernando Lugo trouxe uma tensão diplomática a região e chamava por posicionamento internacionais firmes, o que não foi o caso brasileiro (MURTA, 2014 p. 18).

“Embora o projeto estratégico brasileiro de construção da ideia de América do Sul como polo de poder se revele cada vez mais difícil de ser executado, ele ainda não deve ser descartado. Contudo, a postura conformista do Brasil e seus posicionamentos nem sempre tão claros, como na crise do Paraguai, acabam por não concretizar as suas expectativas de aumentar sua ação como protagonista regional” (MURTA, 2014 p. 19).

Para Espósito Neto (2014, p. 29) a crise paraguaia era o momento para o Brasil exercer sua liderança sobre a região, mas para isso deveria conseguir uma saída negociada que

ressaltasse a democracia como um valor caro para a região e que respeitasse a soberania paraguaia. A crise venezuelana ocorreu em um período muito turbulento na região, não houve iniciativa brasileira de mediar o conflito e a complexidade da política venezuelana prejudicou a atuação da UNASUL. A instituição mostrou-se fraca para lidar com o conflito e promover uma estabilização no país.

O processo de mediação de conflitos é algo ainda fraco na agenda da UNASUL. As resoluções e acordos ocuparam espaço com mais ou menos sucesso, dependendo da causa e da possibilidade de solução. Os casos do Equador e Paraguai, por exemplo, demonstram a fragilidade das democracias na região. Com a análise da instituição na mediação desses dois casos, pode-se identificar realizações e fracassos. Mas a instituição não pode ignorar os problemas internos de seus membros. É necessário gerar medidas e iniciativas para os problemas atuais, ampliando os espaços de inclusão com um horizonte regional (KERSFFELD, 2013 p. 204 - 206).

Portanto, a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano dez anos após sua criação, na promessa de um cenário de cooperação regional enfrenta baixos níveis de vontade política dos estados membros. Mesmo diante dos avanços em seus quatro primeiros anos, as últimas mudanças na política dos estados na América do Sul têm afetado diretamente o funcionamento da instituição. O Brasil embora tenha tido papel fundamental na criação da instituição e no seu desenvolvimento, teve uma rápida retração política a partir de 2014, onde passou a enfrentar internamente uma crise econômica e política, induzindo a UNASUL e o CDS com fraquezas institucionais e políticas (MALAMUD, 2010 p.1-2).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto e o desenvolvimento de uma estratégia de liderança regional brasileira tiveram avanços e retrocessos. A compreensão desse processo deu-se a partir da análise do que fora discutido nos três capítulos deste trabalho. Inicialmente foi necessário realizar um balanço sobre a política externa brasileira e sua relação com a política de defesa no período de 2003 a 2015. As particularidades existentes na condução da PEB nesse período e as capacidades materiais do país permitiram o categorizar como uma potência regional. O tratamento do Brasil como uma potência regional trouxe diversas indagações sobre o seu papel na região e no mundo, sobre o exercício de influência e liderança. A partir desse ponto, a definição de uma estratégia de liderança regional veio a calhar na atuação do país na América do Sul.

As mudanças na ordem internacional provocaram modificações no continente americano. A ascensão do governo Lula e as transformações provocadas no âmbito doméstico influenciaram a condução da política externa brasileira. A construção de uma estratégia de inserção internacional que envolvia a superação de desafios domésticos e regionais, como à fome, a pobreza e a desigualdade social, fez com que o Brasil se voltasse aos problemas regionais que também o afetavam. A influência dos assessores presidenciais na formulação e condução da nova política externa brasileira era clara e evidente.

Para prosseguir no projeto dessa estratégia era necessário compreender e divulgar o que a região significava para o país. Os ideais de Brasil de sua posição no mundo e do papel da região sul-americana contidos nos documentos de defesa: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional é paralelo às ideias de Marco Aurélio Garcia e Samuel Pinheiro Guimarães sobre esses assuntos.

Esses documentos foram essenciais para a promoção da confiança dos países do entorno geográfico brasileiro. Os principais documentos de defesa expressam com clareza as intenções brasileiras em assuntos de cooperação econômica, militar e política. Além das três principais pautas temáticas dos documentos, o Brasil deixou claro o desejo da manutenção e consolidação de uma ordem mundial multipolar. Assim, afastando as desconfianças de que desejava uma dominação regional sob seus vizinhos.

Através desses documentos podemos destacar que a visão brasileira sobre si, é de um país grande com enorme potencial para desenvolver-se e atuar no sistema internacional. A visão brasileira sobre a América do Sul é de um continente vasto de riquezas minerais, naturais e que esses recursos podem tornar-se futuramente motivo de beligerância e a visão brasileira

sobre seu lugar no mundo é de um lugar de influência. É, portanto, de extrema importância a cooperação e integração entre os sul-americanos.

Portanto, o compromisso em promulgar um mundo multipolar fez com que o país buscasse intensamente diversificar suas relações. O foco brasileiro não estava apenas nas relações regionais, o país buscou ampliar sua relação com nações da África, Ásia, Oriente Médio, sem deixar de lado as grandes potências, houve um esforço brasileiro de manter um diálogo e negociação com as grandes potências de igual para igual. Era mais vantajoso estar em uma posição intermediária, compartilhando ganhos e perdas.

Todavia para atingir seu objetivo de inserção internacional era preciso um “trampolim”. Um país que respondesse pela América do Sul diante de grandes potências, organizações internacionais e mecanismos internacionais como a OMC e o Conselho de Segurança da ONU. Para apresentar-se como uma potência regional, era preciso enfrentar grandes desafios, o principal era a legitimidade de seus vizinhos; como uma iniciativa de estreitar as relações regionais e auxiliar na construção de uma cooperação regional econômica, militar, tecnológica e etc., o Brasil propôs a criação de uma instituição totalmente latino-americana, a UNASUL.

A instituição trouxe muitos avanços na cooperação e integração sul-americana. Desde sua criação a UNASUL enfrentou desafios, como a mediação da Crise Separatista do Pando na Bolívia (2008) e a Sublevação da Polícia Nacional no Equador (2010), a Crise Paraguaia (2012) e a Crise Venezuelana (2014 -2015). Nas duas primeiras crises, a instituição mostrou capacidade de resolução pacífica e compromisso com a ordem democrática (uma das principais preocupações sul-americanas). Além de propiciar os primeiros episódios sem a interferência de uma grande potência na região, já que a Organização dos Estados Americanos (OEA) a qual os Estados Unidos fazem parte, não interferiu. Mas nos casos paraguaio e venezuelano a organização não obteve tanto êxito.

A criação da UNASUL também contribuiu para a consolidação da identidade sul-americana, mas o fato do Brasil ser o principal idealizador da UNASUL não o coloca como o principal agente mediador nestes conflitos. A análise do papel brasileiro nessas mediações trouxe a confirmação da hipótese inicial. Na mediação das crises Boliviana (2008) e Equatoriana (2010) houve maior interesse e disposição por parte do governo brasileiro na mediação. Nesses dois casos houve avanço institucional por parte da UNASUL e avanços na influência e liderança brasileira na região. Nas mediações das crises Paraguaia (2012) e Venezuelana (2014- 2015), houve um papel mais tímido por parte do Brasil. Na primeira, o país estava preocupado com suas relações diplomáticas e dependência energética. No período da

segunda crise, o país estava em meio a uma crise econômica e política, perdendo o foco na região, consequentemente houve um retrocesso no processo de desenvolvimento da estratégia de liderança.

De acordo com o que é expresso nos principais documentos de defesa: PND; END e LBDN, é benéfico ao Brasil que seus vizinhos prosperem e cooperem uns com os outros nos diversos âmbitos que a UNASUL busca abarcar. Dessa forma, o Brasil teve um papel essencial na criação e formação dos princípios da UNASUL e foi um dos mais interessados na consolidação da instituição. Porém, no âmbito da resolução das crises o país teve uma atuação tímida em alguns casos. E, a própria instituição apresentou dificuldades institucionais na mediação de crises econômicas e políticas internas no continente.

Atualmente a UNASUL tem passado por uma crise institucional e econômica que é reflexo das crises que seus estados membros enfrentam. Recentemente foi anunciado que Brasil, Argentina, Colômbia, Chile, Paraguai e Peru suspenderam por tempo indeterminado suas participações nas reuniões do bloco. Um espelho do que começou em meados de 2014, com a crise no Brasil e Venezuela. É evidente que não há um projeto ou uma estratégia do governo atual brasileiro para a região e isso afeta diretamente a instituição. A permanência no bloco tem se demonstrado algo custoso para os estados membros e que tem obtido pouco retorno. O ideal da integração e cooperação sul-americana parece ter se perdido em meio a interesses nacionais e prioritários de cada governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka (2013). O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil. Brasília: FUNAG, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 1, p.162-184, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008>. Acesso em: 15 ago. 2017.

AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p.265-275, 2011.

BRASIL, BBC (Ed.). Entenda os reflexos da crise política no Paraguai. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120625_qa_paraguai_jp>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Governo Federal. União de Nações Sul-Americanas: O compromisso da UNASUL com o fortalecimento da democracia. 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul Americano: uma convergência de vantagens. *Nueva Sociedad*. 2009, p. 79-89. Disponível em:<http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-6_1.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 564 p.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>

CABALLERO, Sergio. Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos (IELAT- Noviembre 2012). Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá. In: Documentos de Trabajo IELAT. 44., 2012, Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2012. Disponível em:<http://www.academia.edu/2080087/Unasur_y_su_aporte_a_la_resolución_de_conflictos_sudamericanos_el_caso_de_Bolivia>. Acesso em: 25 mai. 2017.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p.222-248, 2016.
<https://doi.org/10.21530/ci.v11n3.2016.570>

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. Brasília: Saraiva, 2008.

DENIZE BACOCINA (Brasília). BBC Brasil (Ed.). Protagonismo não ajuda integração, diz Marco Aurélio Garcia. 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080311_amsbrasilmagarciadb.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2018.

DESTRADI, Sandra. Empire, Hegemony, and Leadership: Developing a Research Framework for the Study of Regional Powers. *Giga: German Institute of Global and Area Studies, Hamburg*, n. 79, p.1-31, 2008.

DESTRADI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. *Review of International Studies* (2010), 36, 903-930. <https://doi.org/10.1017/S0260210510001361>

DIEGUEZ, Consuelo. O Formulador Emotivo. *Revista Piauí, São Paulo*, v. 30, p.01-14, mar. 2009. Mensal. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/marco-aurelio-garcia/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

END, Ministério da defesa (Org.). *Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil* (2008). 2. ed. 45 p. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

ESTADÃO: Brasil envia missão para intermediar crise na Bolívia. *São Paulo*, 11 set. 2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-envia-missao-para-intermediar-crise-na-bolivia,240077>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

EXTERIORES, Ministério das Relações. *Política Externa: União das Nações Sul-Americanas*. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-almericanas#compromisso>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

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

FUCCILLE, A; PEREIRA, L. R. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 77-104.

GARCIA, Marco Aurélio. *A Opção Sul-Americana de Marco Aurélio Garcia*. 2008. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mundo/america-latina/a-opcao-sul-americana-de-marco-aurelio-garcia/>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

GARCIA, Marco Aurélio. O Lugar do Brasil no Mundo: A política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio. *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. Cap. 6. p. 153-176.

GOVERNO FEDERAL, 2012, Brasília. POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA: ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. 81 p.

GRABENDORFF, Wolf. Brasil: de coloso regional a potência global. Nueva Sociedad, Buenos Aires, v. 226, p.158-171, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 455 p.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos Anos de Periferia. 2. ed. Porto Alegre: Universidade/UFGRS/Contraponto, 2000. 166 p.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Nueva Sociedad, Brasil, p.01-20, dez. 2010. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2017.

HURRELL, Andrew. Regional Powers and the Global System from a Historical Perspective. In: FLEMES, Daniel (Ed.). Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers. England: Ashgate Publishing Limited, 2010. p. 15-30.

KERSFFELD, Daniel. El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales:: dos estudios de caso. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, v. 58, n. 218, ago. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018519182013000200010>. Acesso em: 28 maio 2017.

LBDN, Ministério da Defesa e Instituições Colaboradoras. Governo Federal. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2012. 276 p. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

LEHMANN, Kai Enno. Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region. In: PEREIRA, Anthony W. (Ed.). Rising Powers Quarterly: Brazil: Geopolitical Challenges in a Multipolar World. 2. ed. Istanbul: Marmara University Faculty Of Political Science, 2017. p. 125-147.

LYRA, Mariana O. P. de. A atuação da Unasul nas crises democráticas sul-americanas (2008- 2015). In: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 9º., 2017, Montevideo. Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo: Alacip, 2017.

MALAMUD, Andrés. Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback. In: PEREIRA, Anthony W. (Ed.). Rising Powers Quarterly: Brazil: Geopolitical Challenges in a Multipolar World. 2. ed. Istanbul: Marmara University Faculty Of Political Science, 2017. p. 149-168.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU Studies. *European Integration*, Lisboa, v. 32, n. 6, p.637-657, dez. 2010.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O Brasil e a integração 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>. Acesso em: 01 ago. 2017.

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana P. O. de. The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015). *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p.98-126, 2018.

MIYAMOTO, Shiguienoli. A Política Externa do governo Lula: Aspirações e Dificuldades. *Idéias*, Campinas, v. 3, p.119-132, 2011. Semestral.

MOURÓN, Fernando; ONUKI, Janina. ¿Brasil es un líder en América del Sur?: El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. *Estudios Internacionais*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p.9-25, 2015. Semestral.

MURTA, Arthur. A Crise Política Paraguaia de 2012 e seus Reflexos na atuação brasileira na América do Sul. In: QUINTO CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 2014, Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 2014. p. 1 - 23.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014.

NETO, Tomaz Espósito. As Relações Brasileiro – Paraguias na era Pós- Lugo: Uma análise prospectiva. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p.17-33, 2012.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, v. 36, p. 881-901 (2010).
<https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; BRITES, Pedro Vinícius Pereira; MUNHOZ, Athos. O Papel do Ministério da Defesa na Política Externa Brasileira para a América do Sul. SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS SEBREEI. Porto Alegre, 2012, p. 182- 196. Disponível em:<<http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Guilherme-Ziebell-de-Oliveira-Pedro-Brites-Athos-Munhoz.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2017.

PLANALTO, Portal do. Diretrizes de Governo (2011). Disponível em:<<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/diretrizes-de-governo>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

PND, Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (2005). 10 p. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA. Buenos Aires: Relações Internacionais, n. 39, 2010.

RANGEL JUNIOR, Antonio Guedes; FERREIRA, Enrique Ruiz (Ed.). Celso Amorim e a Nova Política Externa Brasileira. 2015. CARTA CAPITAL. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/celso-amorim-e-a-nova-politica-externa-brasileira-1980.html>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

REZENDE, Lucas Pereira. Brasil: ator unipolar na América do Sul? Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p.274-295, 2016.
<https://doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.355>

SERBIN, Andres. A América do Sul em um mundo multipolar.: A Unasul é a alternativa?. Nueva Sociedad, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p.4-16, dez. 2009. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-1_1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017

SEVERGNINI, Nastasia Valentina Barcelo. Democracia e Integracion em América del Sur: La acción de la UNASUR em las crisis político-institucionales de Bolívia (2008) y Ecuador (2010), 2015. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP; UNICAMP; PUC-SP, São Paulo, 2017.

SPEKTOR, Matias. Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies. In: FLEMES, Daniel (Ed.). Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers. England: Ashgate Publishing Limited, 2010. p. 191-206.

UNASUL, Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. UNASUL, Brasília, 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/imagens/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf> Acesso em: 21 mai. 2017.

UNASUR, Declaración de la UNASUR, UNASUR, Santiago de Chile, 12 de septiembre de 2008. Disponível em: <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600004331>. Acesso em: 21 mai. 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-335, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 25 julho 2017.

VILLARREAL, Roberto Xavier Jimenez. Exército e Segurança pública em apoio à gestão do Estado: estudo comparativo entre Equador e Brasil. 2015. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Militares, ECEME, Escola de Comando e Estado Maior do Exército Escola Marechal Castello Branco, Rio de Janeiro, 2015. Cap. 5.

VISENTINI, Paulo F. O Brasil de Lula: Uma Diplomacia Global e Afirmativa (2003-2010). Porto Alegre: Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 1, n. 1, 2012.