

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (T) JULIANA LARES DA CUNHA

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

Rio de Janeiro

2024

CC (T) JULIANA LARES DA CUNHA

ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval como requisito parcial para a conclusão do Curso Superior.

Orientador: Prof. Geraldo Bassani

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

DEDICATÓRIA

Ao meu pai por ter sonhado este sonho antes mesmo de mim.

À minha mãe por me mostrar que, mesmo não sendo fácil, sempre é possível ir além.

Ao Manezito e à Xena pelo afago na alma que somente uma lambida e um abanar de rabinho são capazes de proporcionar.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por todo amor e cuidado e por sempre me amparar e sustentar na caminhada.

Agradeço à minha mãe pelo apoio incondicional e por me dar a tranquilidade em saber que, mesmo com minhas ausências e indisponibilidade, tudo estaria bem cuidado e sob controle.

Aos amigos de turma da Diretoria do Pessoal da Marinha que percorreram este caminho lado a lado, tornando-o mais leve.

Ao meu orientador Prof. Geraldo Bassani pelas orientações, atenção e disponibilidade durante a realização deste trabalho.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar as estratégias empregadas pelo Brasil em sua política externa atuando como potência regional na América do Sul, no tocante às iniciativas de integração regional no período de 2008 a 2010, com foco em sua atuação na mediação de tensões e na criação da União de Nações Sul-Americanas, iniciativa inédita de cooperação regional que englobou todos os 12 países do subcontinente, visando atuar nos âmbitos político, econômico, social e cultural. Considerando que a América do Sul faz parte do entorno estratégico brasileiro, sendo de interesse nacional sua estabilidade e desenvolvimento, e que a Diplomacia e a Defesa estão intimamente relacionadas, tendo ações que se diferenciam, mas possuem o mesmo objetivo, esta pesquisa se propõe a identificar quais estratégias foram utilizadas pelo Brasil em sua política externa na região sul-americana no período de 2008 a 2010 e quais estratégias poderão ser empregadas nos próximos dois anos. Para tal, procedeu-se à apresentação da conceitualização dos tipos de estratégias que as potências regionais podem adotar na política externa em sua região, à luz dos pressupostos teóricos enunciados por Destradi (2008). Em seguida, apresenta-se o cenário geopolítico sul-americano, a partir do final da Guerra Fria para melhor compreensão do contexto em que a União de Nações Sul-Americanas foi instituída, e identifica-se as estratégias usadas pelo Brasil em sua política externa na América do Sul no período de 2008 a 2010. Por fim, vislumbra-se, com base no contido nas minutas de Política Nacional de Defesa e de Estratégia Nacional de Defesa, e no Plano Plurianual 2024-2027, quais estratégias podem ser esperadas do Brasil em sua atuação na América do Sul no próximo biênio.

Palavras-chave: Brasil. Integração. América do Sul. UNASUL. Estratégias das Potências Regionais.

ABSTRACT

Brazil's operating strategies in South America

This monograph aims to analyze the strategies employed by Brazil in its foreign policy acting as a regional power in South America, with regard to regional integration initiatives in the period from 2008 to 2010, focusing on its role in mediating tensions and creation of the Union of South American Nations, an unprecedented regional cooperation initiative that encompassed all 12 countries of the subcontinent, aiming to act in the political, economic, social and cultural spheres. Considering that South America is part of the Brazilian strategic environment, its stability and development being of national interest, and that Diplomacy and Defense are closely related, having actions that differ, but have the same objective, this research is proposed to identify which strategies were used by Brazil in its foreign policy in the South American region in the period from 2008 to 2010 and which strategies could be employed in the next two years. To this end, the conceptualization of the types of strategies that regional powers can adopt in foreign policy in their region was presented, in light of the theoretical assumptions enunciated by Destradi (2008). Next, the geopolitical scenario of South America is presented, starting from the end of the Cold War for a better understanding of the context in which the Union of South American Nations was established, and the strategies used by Brazil in its foreign policy in South America in the period from 2008 to 2010. Finally, based on what is contained in the drafts of the National Defense Policy and National Defense Strategy, and in the Multi-Year Plan 2024-2027, we can see which strategies can be expected from Brazil in its operations in South America over in the next biennium.

Keywords: Brazil. Integration. South America. UNASUR. Strategies of Regional Powers.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	–	Ações Estratégicas de Defesa
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CASA	–	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	–	Conselho de Defesa Sul-Americano
COSIPLAN	–	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
ED	–	Estratégia de Defesa
END	–	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	–	Estados Unidos da América
FARC	–	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
IIRSA	–	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
MERCOSUL	–	Mercado Comum do Sul
MINUSTAH	–	Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
PPA	–	Plano Plurianual
PND	–	Política Nacional de Defesa
PT	–	Partido dos Trabalhadores
OND	–	Objetivo Nacional de Defesa
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OTAN	–	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	–	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
<i>Southcom</i>	–	Comando Sul das Forças Armadas dos Estados Unidos
TCA	–	Tratado de Cooperação Amazônica
UNASUL	–	União de Nações Sul-Americanas
URSS	–	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	ESTRATÉGIAS DAS POTÊNCIAS REGIONAIS.....	11
2.1	ESTRATÉGIA IMPERIAL.....	13
2.2	ESTRATÉGIA HEGEMÔNICA.....	14
2.3	ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA.....	16
3	ESTRATÉGIAS DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL.....	18
4	PERSPECTIVAS FUTURAS.....	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
	REFERÊNCIAS.....	39

1 INTRODUÇÃO

Após o término da Guerra Fria e dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o mundo vivenciou a transformação da realidade até então bipolar para uma unipolaridade dos Estados Unidos da América (EUA).

Os anos 2000 trouxeram novas mudanças. Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA deram início à guerra contra o terror. Na América do Sul, também ocorreram alterações. A postura até então de alinhamento à superpotência do norte começou a abrir espaço para o regionalismo. Os países sul-americanos se voltaram para a região, intensificando suas relações.

No vácuo de poder deixado pelos EUA, envolvidos no combate à ameaça do terrorismo, foi possível observar o surgimento de potências regionais, como o Brasil na América do Sul. Autores como Flandes (2010) e Carvalho e Gonçalves (2016) afirmam que o Brasil é uma potência regional no âmbito sul-americano e que atende aos requisitos de recursos materiais para tal classificação, como será observado no desdobramento deste trabalho.

Segundo Destradi (2008), as potências regionais podem adotar estratégias diferentes na política externa da sua região, dividindo essas estratégias em três tipos típico-ideais: *imperial*, *hegemônica* e *liderança*¹.

As estratégias empregadas são classificadas de acordo com os objetivos almejados pela potência regional e com os meios usados para alcançá-los, variando gradativamente da estratégia mais agressiva e coercitiva, denominada *estratégia imperial*, até a mais cooperativa e coletiva de busca de ganhos, nomeada *estratégia de liderança*. Numa posição intermediária entre esses dois polos está a *estratégia hegemônica* (Destradi, 2008).

Assim, partindo do pressuposto de que o Brasil é uma potência regional na América do Sul, pretende-se identificar inicialmente quais são as estratégias que as potências regionais podem adotar em sua política externa, à luz dos pressupostos teóricos enunciados por Destradi (2008); para, então, identificar quais foram as estratégias utilizadas pelo Brasil em sua política externa no âmbito sul-americano no período de 2008 a 2010, no tocante às iniciativas de integração regional, com foco em sua atuação na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na

¹ No decorrer do presente trabalho, as estratégias que as potências regionais podem adotar na política externa da sua região foram grifadas em itálico objetivando atribuir destaque.

mediação de tensões. Posteriormente, serão analisadas as minutas de Política Nacional de Defesa (PND) e de Estratégia Nacional de Defesa (END)², uma vez que nesses documentos é possível identificar as concepções brasileiras do ambiente regional, e o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, que definiu diretrizes e metas que receberão maior atenção e investimentos durante os quatro anos de sua vigência e orientarão a atuação governamental nesse quadriênio, a fim de vislumbrar quais estratégias poderão ser empregadas pelo Brasil em sua política externa na América do Sul nos próximos dois anos.

Dessa forma, o propósito deste trabalho é responder aos seguintes questionamentos: quais estratégias foram utilizadas pelo Brasil em sua política externa na região sul-americana no período de 2008 a 2010 e quais estratégias poderão ser empregadas nos próximos dois anos?

Esta pesquisa reveste-se de relevância, já que a América do Sul faz parte do entorno estratégico brasileiro, sendo de interesse nacional sua estabilidade e desenvolvimento. O Brasil, maior país da região e com recursos materiais mais favoráveis, possui condições de exercer o papel de país líder e protagonista no âmbito sul-americano nas questões referentes à integração regional e mediação de crises. No entanto, possuir condições não assevera o desempenho da conduta. Desse modo, torna-se necessária a análise de fatos decorridos para verificar como foi a atuação do Brasil e quais estratégias foram utilizadas em sua política externa na região.

Cabe mencionar que o período em que será analisada a atuação do Brasil (2008 a 2010) foi escolhido por estar compreendido no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), servindo como preditivo para o corrente terceiro mandato.

Assim, tendo em vista que a Diplomacia e a Defesa estão intimamente relacionadas, considerando que, no contexto da política externa, as ações diplomáticas se diferenciam das utilizadas pela Defesa, mas possuem o mesmo objetivo principal, é de interesse da Marinha do Brasil antever quais estratégias poderão ser empregadas pelo Brasil em sua política externa na América do Sul nos próximos anos.

² No presente trabalho, não foram utilizadas a PND e a END aprovadas pelo Decreto Legislativo nº 61, de 2024, por terem sido elaboradas no governo anterior, podendo não refletir fidedignamente as concepções atuais. À vista disso, foram analisadas as minutas de PND e de END, disponibilizadas na página oficial do Ministério da Defesa neste ano de 2024, concebidas na atual gestão.

A metodologia utilizada para a obtenção dos dados foi a pesquisa bibliográfica, cuja base foram livros e trabalhos científicos sobre o tema disponíveis em plataformas eletrônicas específicas como *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, utilizando na busca termos como: “Brasil”, “liderança”, “integração”, “América do Sul”, “UNASUL”, entre outros; além de pesquisa documental, a fim de obter embasamento em documentos oficiais, políticas e normas.

O universo geográfico do presente estudo é o subcontinente sul-americano. A delimitação temporal são os anos de 2008 a 2010 e a atualidade com uma prospectiva para o próximo biênio (2023 a 2026). O enfoque da análise consiste na identificação das estratégias utilizadas pelo Brasil em sua política externa.

Para realizar essa análise, o trabalho está estruturado em cinco sessões, iniciando-se por esta introdução (primeira sessão). Na segunda sessão apresenta-se o referencial teórico utilizado na pesquisa – os pressupostos teóricos enunciados por Sandra Destradi (2008) –, tratando da conceitualização dos tipos de estratégias que as potências regionais podem adotar na política externa em sua região.

Na terceira sessão aborda-se o cenário geopolítico da América do Sul, a partir do final da Guerra Fria para melhor compreensão do contexto em que a UNASUL foi instituída; além de analisar as estratégias empregadas pelo Brasil em sua política externa na região no período de 2008 a 2010.

Já a quarta sessão é dedicada a vislumbrar, com base na análise do conteúdo nas minutas de PND e de END e no PPA 2024-2027, quais estratégias poderão ser utilizadas pelo Brasil em sua atuação na América do Sul nos próximos dois anos.

Na quinta e última sessão serão apresentadas as considerações finais, apontando para uma atuação do Brasil em sua política externa buscando visibilidade mundial para impulsionar sua projeção global.

2 ESTRATÉGIAS DAS POTÊNCIAS REGIONAIS

Em que pese não haver consenso a respeito do conceito de potência regional, diversos autores incluem o Brasil nessa categoria. Flandes (2010) afirma que o Brasil cumpre os requisitos básicos para ser assim classificado, mencionando: pertencer a uma região geograficamente delimitada; estar pronto para assumir a liderança; possuir as capacidades imprescindíveis para projeção de poder regional; e ser

influyente em questões regionais. Além disso, cita que desempenha o papel de estabilizador e mediador sul-americano.

Carvalho e Gonçalves (2016), após analisarem dados disponibilizados pelo Banco Mundial e pelo *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI) a fim de verificar se o Brasil atende aos requisitos para ser considerado uma potência regional, apontam que a população brasileira, com pouco mais de 200 milhões de habitantes, é a maior da região, representando quase 50% da população sul-americana. O território brasileiro ocupa aproximadamente 48% da área total da América do Sul, sendo três vezes maior que o da Argentina, segundo maior país da região; além de possuir localização geográfica eminente, com acesso ao Atlântico e mais de 7 mil quilômetros de litoral. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é o maior da região e o país conta com o maior efetivo militar. Mencionam, ainda, a abundância de recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, gás natural, minerais, terras férteis e grande biodiversidade. Diante disso, as autoras concluem que o Brasil é o país que melhor se enquadra como potência regional quando comparado aos demais países da América do Sul, destacando sua superioridade populacional, geográfica, econômica e militar.

Desse modo, partindo do pressuposto de que o Brasil é uma potência regional, pretende-se identificar suas estratégias³ de atuação no âmbito sul-americano.

Segundo Destradi (2008), as potências regionais podem adotar estratégias diferentes na política externa da sua região, dividindo essas estratégias, de acordo com os objetivos almejados e com os meios empregados para alcançá-los, em três tipos típico-ideais: *imperial*, *hegemônica* e *liderança*.

Cabe mencionar que esses tipos de estratégias não devem ser entendidos como estanques. Decerto, estão dispostos num *continuum* e variam gradativamente da *estratégia imperial*, mais ameaçadora e opressora, até a *estratégia de liderança*, orientada para ganhos coletivos e cooperação. A *estratégia hegemônica*, por sua vez, pode ser considerada um meio-termo nesse *continuum*, localizando-se entre a *estratégia imperial* e a *estratégia de liderança* (Destradi, 2008). Ademais, tendo em

³ O termo “estratégia” é aqui empregado referindo-se à “integração de objetivos políticos, econômicos e militares para a preservação e realização dos interesses de longo prazo dos Estados” (Destradi, 2008, p.6, tradução nossa).

vista que a estratégia é dinâmica (Pedersen, 2002 *apud* Destradi, 2008), e não possui fronteiras intransponíveis, as potências regionais podem modificá-la.

Dessa forma, a fim de que seja possível identificar as estratégias utilizadas pelo Brasil em sua política externa no âmbito sul-americano, faz-se necessário primeiramente delinear traços essenciais dos três tipos de estratégias regionais mencionados, à luz dos pressupostos teóricos enunciados por Destradi (2008).

2.1 ESTRATÉGIA IMPERIAL

Destradi (2008) conceitua *estratégia imperial* como aquela que é utilizada por um Estado dominante em termos de recursos materiais de poder, que busca seus próprios interesses unilateralmente, usando para alcançar seus objetivos a coerção e, se necessário, o poder militar.

A *estratégia imperial* se diferencia da *hegemônica* principalmente em função dos meios utilizados para exercer o poder (Take, 2005 *apud* Destradi, 2008). No caso da *estratégia imperial*, são usadas a coerção e a imposição (Krasner, 2001 *apud* Destradi, 2008). Na coerção, são feitas ameaças que, por serem críveis, debilitam a posição negociada do Estado mais fraco. A imposição, por sua vez, ocorre quando o Estado subordinado⁴ é tão fraco que a única opção é ceder.

Outra característica da *estratégia imperial* é a intervenção militar ou a ameaça dela. As potências que empregam a *estratégia imperial* utilizam a ameaça de intervenção militar caso sejam desobedecidas para não perderem sua posição de dominante (Münkler, 2005 *apud* Destradi, 2008). Assim, a *estratégia imperial* limita a soberania dos Estados subordinados (Lake, 1997 *apud* Destradi, 2008), e está associada a um estilo político agressivo e ameaçador (Rapkin, 2005 *apud* Destradi, 2008).

A *estratégia imperial* possui, ainda, dois elementos típicos adicionais: a preferência pela resolução unilateral de problemas e a imposição de suas próprias regras, rejeitando regras que não estão de acordo com seus interesses (Rapkin, 2005 *apud* Destradi, 2008). Diante disso, o domínio imperial é sempre ilegítimo, tendo em vista que os Estados dominados não partilham dos valores e objetivos do Estado mais forte. Consequentemente, a *estratégia imperial* causa grande

⁴ A expressão “Estado subordinado” é aqui empregada para designar um Estado tão mais fraco em termos de recursos materiais de poder que se subjeta a outro Estado mais forte, denominado “Estado dominante”.

insatisfação nos Estados subordinados, o que pode gerar diferentes formas de resistência (Destradi, 2008).

2.2 ESTRATÉGIA HEGEMÔNICA

Ao contrário do conceito de *estratégia imperial*, a *estratégia hegemônica* não é tão simples de ser definida, visto que não há um consenso entre os autores, que utilizam o termo hegemonia em aplicações distintas. Segundo Destradi (2008), as *estratégias hegemônicas* são mais sutis do que as *imperiais*, diferenciando-se por utilizar a pressão, a disseminação discursiva de suas normas e valores e até o fornecimento de incentivos materiais para que os objetivos da hegemonia sejam alcançados.

Na *estratégia hegemônica*, o Estado dominante apresenta os seus próprios interesses como se fossem interesses de todos os Estados, ou seja, a *estratégia hegemônica* implica a capacidade de fazer os Estados subordinados acreditarem que há um consenso geral (Gramsci, 1975 *apud* Destradi, 2008). Além disso, o seguimento à hegemonia dependerá dos cálculos de custo x benefício dos Estados mais fracos e da consciência de sua fraqueza (Triepel, 1938 *apud* Destradi, 2008).

Dessa forma, Destradi (2008) destaca duas características essenciais que distinguem a *estratégia hegemônica* das demais estratégias regionais. A primeira delas é que a *estratégia hegemônica* visa essencialmente à realização de seus próprios interesses, no entanto, seus objetivos são apresentados aos demais Estados como objetivos em comum. A outra característica é que, para alcançar seus objetivos, a *estratégia hegemônica* emprega uma combinação de incentivos materiais com a modificação de normas e valores nos Estados subordinados, buscando alcançar o consenso entre eles. A autora aponta ainda que, devido às inúmeras estratégias que um Estado hegemônico pode empregar, torna-se difícil conceituar a *estratégia hegemônica*, propondo, para isso, a divisão da *estratégia hegemônica* em três subtipos, classificados como *estratégia hegemônica dura*, *intermediária* e *suave*, conforme os instrumentos de poder utilizados.

A *estratégia hegemônica dura* utiliza uma forma mais sutil de coerção que a *estratégia imperial*, pois não faz uso do poder militar nem da ameaça de intervenção. O Estado hegemônico duro visa alcançar seus próprios objetivos, mas procura esconder essa intenção com a ideia de interesses compartilhados pelos Estados

subordinados. Ao se empregar a *estratégia hegemônica dura*, ocorre um tipo de dominação sobre os Estados secundários, que são forçados a mudar as suas práticas por meio de sanções (que podem ser diplomáticas, políticas ou econômicas), ameaças (como a de exclusão de instituições regionais), pressão política e, em menor grau, incentivos (Destradi, 2008).

Quanto à legitimação da *estratégia hegemônica dura*, ocorre uma “pseudo-legitimação” (Destradi, 2008), uma vez que os Estados subordinados podem até mudar sua forma de agir, mas não há a internalização das normas e valores difundidos pela hegemonia.

Por sua vez, a *estratégia hegemônica intermediária* procura obter o consenso dos Estados secundários utilizando o fornecimento de benefícios e recompensas materiais. Os benefícios fornecidos pelo Estado hegemônico intermediário são principalmente de natureza econômica, mas podem abranger a partilha de poder institucional ou o apoio militar, derivando a conformidade dos Estados subordinados de cálculos racionais de custo x benefício (Destradi, 2008).

De acordo com Destradi (2008), a *estratégia hegemônica intermediária* também busca seus próprios interesses e enfatiza a existência de objetivos compartilhados com os Estados subordinados. No entanto, se comparada à *estratégia hegemônica dura*, na *estratégia hegemônica intermediária* há uma discrepância menor entre a autorrepresentação e o comportamento real, dado que não faz uso de ameaças e sanções e as normas e valores são, até certo ponto, partilhados entre o Estado hegemônico e os Estados secundários, ocorrendo uma legitimação parcial da *estratégia hegemônica intermediária*.

Já a *estratégia hegemônica suave* pode ser facilmente confundida com a *estratégia de liderança*. Contudo, diferentemente da *estratégia de liderança*, na *estratégia hegemônica suave* ainda prevalecem seus próprios interesses e objetivos, que busca alcançar mudando as normas e valores dos Estados subordinados, empregando, para isso, em vez de sanções e incentivos, os canais diplomáticos e o intercâmbio cultural e acadêmico (Destradi, 2008).

A *estratégia hegemônica suave* é a única forma de *estratégia hegemônica* que pode obter uma legitimação total dos Estados subordinados, uma vez que o seguimento desses Estados não resulta de cálculos de custo x benefício, ocorrendo pela concordância de normas e valores (Ikenberry e Kupchan, 1990 *apud* Destradi, 2008).

Por fim, a divisão da *estratégia hegemônica* em três subtipos foi realizada para facilitar a compreensão conceitual. No entanto, segundo Destradi (2008), é possível e até frequente ocorrer uma alternância no emprego das *estratégias hegemônicas*.

2.3 ESTRATÉGIA DE LIDERANÇA

A *estratégia de liderança* é um conceito controverso e pode facilmente ser confundida com a *estratégia hegemônica* (em especial, com a *estratégia hegemônica suave*). De acordo com Destradi (2008), a diferença fundamental entre essas duas estratégias consiste no fato de que, enquanto na *estratégia hegemônica* o Estado dominante pretende alcançar seus próprios objetivos, promovendo-os como compartilhados com os Estados subordinados; na *estratégia de liderança*, o Estado líder conduz um grupo de Estados, buscando alcançar os objetivos coletivos.

Na *estratégia de liderança*, ocorre a convergência de interesses entre líder e seguidores. Essa estratégia não depende da posse de recursos materiais de poder por parte do líder, nem do fornecimento de benefícios e incentivos, sendo voluntária a participação dos seguidores em função de interesses próprios (Destradi, 2008). O líder motiva os seguidores para atuarem buscando alcançar os objetivos que representam os valores, necessidades e aspirações partilhados entre o líder e os seguidores (Burns, 1978 *apud* Destradi, 2008).

A *estratégia de liderança* se divide em dois subtipos, de acordo com quem inicia o relacionamento. No primeiro subtipo, a *estratégia de liderança* é iniciada pelo líder. Nesse caso, o líder pretende criar, por meio da socialização, normas e valores compartilhados, a fim de gerar seguidores genuínos, isto é, que não apenas cedem, mas que de fato seguem o líder espontaneamente. Com esse intento, o líder pode ter que convencer e até mesmo persuadir. Todavia, como os interesses do líder e dos seguidores são compartilhados, o seguimento ocorre voluntariamente (Destradi, 2008).

Ocasionalmente, por meio do processo de socialização iniciado pelo líder, os seguidores podem se tornar conscientes de interesses coletivos ou da existência de interesses partilhados com o Estado líder. Nesse contexto, considerando que a *estratégia hegemônica suave* e a *estratégia de liderança* representam estratégias diferentes dispostas num *continuum*, caso o processo de socialização seja iniciado

por um Estado hegemônico suave para atingir seus próprios objetivos, e a adesão a suas normas e valores pelos Estados subordinados ocasione uma similaridade de interesses, os subordinados podem se tornar seguidores, revelando o caráter dinâmico e interativo das estratégias (Destradi, 2008).

No segundo subtipo da *estratégia de liderança*, o relacionamento tem início por iniciativa dos seguidores. Segundo Destradi (2008), quando um grupo de Estados é muito heterogêneo ou fraco para alcançar um objetivo em comum, necessitam de um líder para se tornarem capazes de agir e atingir seus objetivos compartilhados.

A *estratégia de liderança* iniciada pelos seguidores pode acontecer em duas situações. A primeira em situações de crise ou se o grupo sofrer uma ameaça externa. Nesse caso, os seguidores solicitarão o apoio do Estado líder, que, assumindo uma função de coordenação, ajudará o grupo a alcançar o objetivo em comum de se defender ou reagir à crise (Destradi, 2008).

Na segunda situação em que a *estratégia de liderança* pode ser iniciada pelos seguidores, já existem normas e valores em comum, bem como objetivos compartilhados entre líderes e seguidores. Assim sendo, o líder precisa apenas reunir os interesses do grupo e liderar seus seguidores para sua realização (Destradi, 2008). Nesse caso, o líder é induzido pelos seguidores a assumir uma função diretiva, auxiliando-os no planejamento da ação para atingir seus objetivos.

Quanto à legitimação, independentemente do iniciador, a *estratégia de liderança* é sempre legitimada, em virtude do compartilhamento de objetivos e da consonância de normas e valores entre líder e seguidores (Destradi, 2008).

A partir dos conhecimentos decorrentes dessa conceitualização dos tipos de estratégias que as potências regionais podem adotar na política externa em sua região, com base nos pressupostos teóricos enunciados por Destradi (2008), no capítulo seguinte, pretende-se identificar e analisar as estratégias utilizadas pelo Brasil no âmbito sul-americano no período de 2008 a 2010, com foco em sua atuação na criação da UNASUL e na mediação de tensões na região.

3 ESTRATÉGIAS DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

Neste capítulo, será abordado o cenário geopolítico da América do Sul, a partir do final da Guerra Fria, visando melhor compreensão do contexto em que a UNASUL foi instituída; para, então, analisar as estratégias empregadas pelo Brasil em sua política externa na região no período de 2008 a 2010, no tocante às iniciativas de integração regional, com foco em sua atuação na criação da UNASUL e na mediação de tensões.

Após o fim da Guerra Fria, em 1989, com a dissolução da URSS e o conseqüente fim da bipolaridade no poder global, ocorreu a elevação dos EUA à única superpotência. Na América do Sul predominou um temor do isolamento da região, devido à sua baixa relevância em comparação ao Leste Europeu e Ásia. Assim, a maioria dos países sul-americanos optou por abandonar o caráter autônomo em suas relações internacionais e buscar uma aliança preferencial com a superpotência restante, visando alcançar benefícios com sua reinserção global. Com a adesão às prescrições político-econômicas norte-americanas, baseadas no Consenso de Washington, observou-se a ascensão do neoliberalismo na região (Pecequillo e Carmo, 2015).

O início dos anos 2000 trouxe novas mudanças no cenário global. A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA deram início à guerra contra o terror. Se, mesmo antes desses atentados, os norte-americanos não demonstravam priorizar a América Latina, após os atentados ela passou a ser ainda menos relevante em termos estratégicos (Pecequillo e Carmo, 2015). Com o interesse cada vez menor da superpotência, surgiu um vácuo de poder na região sul-americana.

Além disso, a região vivenciava a deterioração de sua situação econômica e social, o que a fez rever suas escolhas internas e externas pela adoção do neoliberalismo e de alinhamento aos EUA. Assim, a integração regional foi considerada pelos países sul-americanos como a forma de aumentar a projeção mundial da região, expandindo seu poder de negociação no exterior, e romper uma política externa de baixo perfil (Pecequillo e Carmo, 2015; Carvalho e Gonçalves, 2016). Nesse contexto, observou-se o emprego da *estratégia de liderança* pelo Brasil ao propor projetos de integração.

Por iniciativa brasileira, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreu, entre os dias 30 de agosto e 1º de setembro de 2000, a I Reunião

de Presidentes da América do Sul (ou Cúpula de Brasília), configurando uma reação à crise neoliberal. Nessa reunião, a primeira entre todos os Chefes de Estado da América do Sul, as nações sul-americanas reforçaram a valorização da região, com destaque na integração da infraestrutura, originando o projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Assim, os países da América do Sul deixaram de ficar de costas para a região, intensificando suas relações. Os pressupostos da Cúpula não se limitavam à integração comercial, tendo como objetivo declarado identificar possibilidades de cooperação, baseadas na consonância política-econômica-social-estratégica (Pecequilo e Carmo, 2015). No Comunicado de Brasília foi definida a prioridade de fortalecer as relações internacionais dentro e fora da América do Sul. Nessa mudança tática estratégica, exemplifica-se a *estratégia de liderança* do Brasil, buscando promover o consenso e alcançar objetivos coletivos por meio da integração.

No ano de 2002, foi realizada a II Reunião de Presidentes da América do Sul na cidade de Guayaquil, no Equador. Nesse período, acrescenta-se à IIRSA outra iniciativa no setor da integração: a evolução do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 no governo de Ernesto Geisel, em Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com o estabelecimento da sede permanente da instituição em Brasília. Entre seus objetivos, a OTCA intenciona conciliar o desenvolvimento com a preservação ambiental, além de reforçar a soberania dos países membros, que devem decidir suas questões amazônicas sem interferências externas.

Considerando essa conjuntura, Pecequilo e Carmo (2015) afirmam:

Somadas todas estas iniciativas, pode-se indicar que o início do século XXI emergia a partir de preceitos e conceitos para a inserção internacional do Brasil que retomava a lógica multilateral global da política externa. Mais ainda, imprimia-se uma realidade inédita para a América do Sul, a da liderança brasileira para a construção de uma cooperação em bases abrangentes e que visavam a consolidação da autonomia desta sub-região. Essa realidade, nascida sob o signo da mudança tática em FHC, assumiria cada vez mais contornos estratégicos, com a eleição e a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 (Pecequilo e Carmo, 2015, p. 68).

Desse modo, a partir dos anos 2000, a política externa brasileira e o seu papel na integração sul-americana ganharam intensidade e continuidade. A atuação regional brasileira, buscando aumentar a capacidade de ação em conjunto e a

autonomia frente à superpotência norte-americana, indicava sua disposição para assumir a liderança na região (Carvalho e Gonçalves, 2016).

Outro fator relevante na América do Sul foi a eleição dos governos de esquerda e centro-esquerda, na primeira metade da década de 2000, em meio ao enfraquecimento da influência norte-americana na região desde os atentados de 11 de setembro de 2001, o que possibilitou que a política externa dos países sul-americanos sofresse transformações, impactando em mudanças nas suas relações com os EUA e no aumento das iniciativas regionais de cooperação e integração (Carvalho e Gonçalves, 2016). A esse respeito, Moraes (2011) destaca o papel do Foro de São Paulo, criado por iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1990, objetivando sua projeção externa e articulação dos partidos que se autodenominavam democráticos, socialistas, populares e nacionalistas, tendo em comum entre eles a crítica ao neoliberalismo e uma posição contrária à hegemonia norte-americana. O Foro se reuniu praticamente todos os anos na década de 90 e, entre os anos de 1998 e 2006, foram eleitos ou reeleitos cinco governos entre seus partidos membros: na Bolívia, no Brasil, na Nicarágua, no Uruguai e na Venezuela. De acordo com Moraes (2011), a chegada ao poder de vários de seus integrantes contribuiu para conferir maior destaque à integração regional sul-americana nas pautas dos governos da região, com uma perspectiva pós-liberal.

O presidente Lula, em seu discurso de posse em 2003, ressaltou a relevância da América do Sul para o Brasil e suas relações internacionais contemporâneas, enfatizando que a prioridade na política externa durante seu governo seria a construção de uma América do Sul unida, próspera e politicamente estável (Silva, Amorim, Guimarães, 2013 *apud* Pecequillo e Carmo, 2015). O Brasil assumiu o papel de elo integrador da região, buscando projeção externa por meio da cooperação (Carvalho e Gonçalves, 2016).

No governo de Lula buscou-se uma política externa autônoma, por meio da diplomacia, que levasse o Brasil a ter uma participação ativa na criação e aplicação de normas internacionais convergentes com os valores e interesses brasileiros e que lhe permitisse exercer maior influência nas questões mundiais (Flemes, 2010), o que denota o emprego da *estratégia hegemônica suave*, uma vez que utiliza o canal diplomático para alcançar normas e valores condizentes com seus próprios interesses de projeção global.

A III Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, em 2004, na cidade de Quito, no Equador, resultou na Declaração de Cusco, que teve como consequência a criação, no mesmo ano, da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), representando a consolidação do compromisso político-estratégico dos países sul-americanos com a integração de seu espaço geopolítico e geoeconômico.

Posteriormente, ocorreu a substituição da CASA pela UNASUL. Assim, pode ser considerado que a CASA evoluiu para a UNASUL. O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em Brasília, em 23 de maio de 2008, pelos 12 chefes de Estado da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Esse Tratado indicava como objetivo desenvolver a integração e cooperação nos âmbitos social, cultural, econômico e político entre seus membros, de forma participativa e buscando o consenso, com ênfase nas políticas sociais, no meio ambiente, na infraestrutura, na energia, no financiamento e no diálogo político, intencionando reduzir as assimetrias, fortalecer a democracia e eliminar a desigualdade socioeconômica (Brasil, 2008).

Desse modo, a UNASUL representou uma iniciativa inédita por abranger todos os 12 países da América do Sul, visando uma maior integração entre os Estados da região, com atuação que ia muito além de questões comerciais, como no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pois abrangia os âmbitos cultural, social, econômico e político, tendo como principal articulador o Brasil.

O Brasil teve grande importância para construção política e ideacional da UNASUL (Carvalho e Gonçalves, 2016), usando a *estratégia hegemônica intermediária* em sua institucionalização, na medida em que a tomada de decisões era dividida com os demais Estados, ou seja, havia uma partilha de poder institucional entre os países, que se alternavam para ocupar os cargos de Presidência *Pro-Tempore* e Secretário-Geral.

A UNASUL é composta por órgãos que congregam Chefes de Estado e Ministros, e criou Conselhos específicos para diversas áreas, com destaque para o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), na área de cooperação em segurança, e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), no setor de infraestrutura e planejamento, que incorporou a IIRSA.

A criação do COSIPLAN foi uma iniciativa brasileira, que intencionava possibilitar o investimento de recursos oriundos de diversos tipos de financiamentos nos projetos de infraestrutura da região, cabendo à potência regional prover com

bens coletivos a região (Carvalho e Gonçalves, 2016). Dessa forma, seria utilizada a *estratégia hegemônica intermediária*, uma vez que implicaria o fornecimento de benefícios de natureza econômica.

Com relação ao CDS, releva mencionar o contexto de sua criação: após a crise entre Colômbia, Equador e Venezuela. Essa crise teve início em março de 2008 quando as forças de segurança da Colômbia atacaram uma base das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) localizada dentro do território equatoriano, na província de Sucumbíos, desrespeitando assim a soberania equatoriana sobre seu território, em uma operação denominada Fênix, que resultou na morte de pelo menos 24 pessoas, incluindo Raúl Reyes, um dos líderes das FARC. Nessa operação, foi verificada uma possível relação entre as FARC e os governos do Equador e da Venezuela, abalando as relações diplomáticas entre esses três países. O Itamaraty atuou como mediador, por meio da UNASUL, buscando a manutenção em uma instância bilateral (entre Colômbia e Equador), afastando Venezuela e EUA, e evitando a escalada da crise para níveis extrarregionais (Saint-Pierre, 2008). O conflito foi considerado um assunto de segurança regional pelo governo brasileiro, que atuou como estabilizador na tentativa de resolvê-lo. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha organizou uma missão humanitária, com apoio logístico do Exército brasileiro, que ajudou no resgate de alguns reféns das FARC. Posteriormente, o Brasil também teve papel importante atuando no restabelecimento das relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela em 2010 (Carvalho e Gonçalves, 2016). Assim, observa-se o emprego da *estratégia de liderança* pelo Brasil na mediação da situação de crise para alcançar o objetivo coletivo de estabilidade regional.

Desse modo, o CDS foi criado a partir de uma proposta unicamente brasileira em uma reunião de Cúpula extraordinária da UNASUL, ocorrida em 15 de dezembro de 2008; sendo constituído pelos ministros da defesa de todos os países da América do Sul, visando reforçar a cooperação estratégica intrarregional, com ênfase em questões de segurança nacionais, regionais e transnacionais. Buscou-se construir uma visão autóctone da segurança sul-americana, sinalizando aos norte-americanos que os problemas regionais deveriam ser solucionados pelas nações sul-americanas, ressaltando a oposição da região a quaisquer tentativas de interferência externa (Pecequillo e Carmo, 2015).

Carvalho e Gonçalves (2016) também apontam que a intenção, ao se criar o

CDS, foi a de dissipar a influência massiva das políticas intervencionistas norte-americanas na América do Sul, além de ampliar a cooperação em defesa e segurança entre os países participantes e fortalecer uma base industrial de defesa.

De acordo com Flemes (2010), o CDS, que intencionava ser uma aliança de defesa semelhante à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de excluir os EUA das questões sul-americanas de segurança, configurou-se como instrumento de consolidação da posição do Brasil como potência regional, bem como poderia contribuir na aspiração do país em alcançar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse aspecto, caracterizaria o emprego da *estratégia hegemônica intermediária*, por meio de apoio militar, visando alcançar seus próprios interesses encobertos pela ênfase nos interesses compartilhados.

Ainda em 2008, também despontou uma crise na Bolívia. O presidente boliviano, Evo Morales, eleito em 2005 apoiado pelos movimentos indígenas e sociais, gerou tensões nacionais e internacionais por pretender redistribuir os *royalties* decorrentes da exploração de petróleo e gás natural, diminuindo a parte destinada aos departamentos (estados) produtores como Pando e Santa Cruz, além de rever os contratos com empresas estrangeiras de exploração de hidrocarbonetos (Lyra, 2017). Em maio de 2006, a Bolívia havia nacionalizado os recursos de hidrocarbonetos do país, incluindo duas refinarias da Petrobrás, localizadas em Cochabamba e Santa Cruz, que foram expropriadas. Essa nacionalização dos hidrocarbonetos foi mal recebida pelas empresas estrangeiras, o que ocasionou desgastes com os governos do Brasil, Inglaterra e Espanha. Internamente, o governo central enfrentava insatisfações com a reformulação de leis que estabeleciam tamanho máximo para propriedades agrícolas; além disso, regiões da chamada “*Media Luna*” (Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija), ricas em hidrocarbonetos, iniciaram um movimento buscando maior autonomia em relação ao governo.

No mesmo ano, foram realizadas consultas em Santa Cruz e em outros três departamentos, resultando em relevante apoio da população à maior liberdade relativamente ao governo. O presidente boliviano não aceitou essas consultas, sob alegação de inconstitucionalidade, e convocou um referendo, por meio de decreto presidencial, para aprovar uma nova Constituição. Por sua vez, a Corte Nacional Eleitoral da Bolívia rejeitou essa convocação por não ter sido primeiramente

submetida ao Congresso. Com isso, a situação agravou-se, com confrontos entre opositores e forças do governo (Lyra, 2017).

Em setembro de 2008, ocorreram os enfrentamentos mais intensos, como o “Massacre de Porvenir” (ou “Massacre de Pando”), em 11 de setembro de 2008, em que pelo menos 19 pessoas foram mortas, além de 68 desaparecidos e 47 feridos, em confrontos marcados por tensões políticas e étnicas, entre os opositores autonomistas e apoiadores do governo. O governo central enviou tropas para restaurar a ordem e declarou estado de sítio em Pando (Lyra, 2017). Cabe mencionar que, posteriormente, a UNASUL formou uma comissão multinacional para investigação dos eventos violentos em Pando, intervindo para auxiliar na restauração da ordem e na responsabilização pelo ocorrido.

Em paralelo a esses eventos, o governo expulsou da Bolívia Philip Goldeberg, diplomata dos EUA, acusado de auxiliar no planejamento de um golpe de Estado. Em resposta, os EUA expulsaram o embaixador boliviano de seu território. Para apoiar a Bolívia, os presidentes de Honduras e Nicarágua cancelaram viagens oficiais aos EUA e o embaixador norte-americano também foi expulso da Venezuela. Desse modo, a crise extrapolou o âmbito do subcontinente (Lyra, 2017).

A respeito da atuação da UNASUL, com a intensificação da crise e o aumento da violência advindos da ascensão do movimento separatista, a UNASUL, sem deixar de apoiar a soberania da Bolívia, constituiu-se num importante espaço de diálogo, ao convocar uma reunião extraordinária e atuar como mediadora do conflito, contribuindo na redução de tensões, além de evitar a ingerência dos EUA, deixando a busca por uma solução pacífica no âmbito sul-americano. Com isso, conseguiu, simultaneamente, fortalecer a ordem democrática sul-americana e a própria UNASUL, além de atingir um concerto político⁵ que originou a Declaração de La Moneda, que repudiava uma tentativa de separação territorial ou golpe (Lyra, 2017). Além disso, duas comissões foram criadas pela UNASUL para ajudar na dissolução da crise. Uma para investigar as mortes durante o confronto entre opositores autonomistas e forças do governo, conforme mencionado, e outra para acompanhar as negociações entre a oposição e o governo.

Destaca-se o papel do Brasil, responsável por propor os três pontos que nortearam a atuação da UNASUL na Bolívia, a saber: o próprio governo

⁵ A expressão “concerto político” é aqui empregada para se referir a uma forma de cooperação e coordenação entre Estados para gerenciar questões internacionais de maneira conjunta.

democraticamente eleito na Bolívia deveria solicitar a intervenção; deveria ser fortalecida a ordem democrática, propiciando o diálogo entre os lados do conflito; e não deveria ser feita menção aos EUA, posição esta oposta a do presidente venezuelano Hugo Chávez, que creditava aos EUA a incitação ao conflito e sugeria um pronunciamento condenando essa ingerência, tendo prevalecido a proposta brasileira (Serbin, 2009 *apud* Lyra, 2017). Dessa forma, observa-se a utilização da *estratégia de liderança* iniciada pelo Brasil, com adesão dos seguidores que concordaram com suas propostas, ao buscar o interesse coletivo de estabilização regional na mediação da crise.

Já no ano de 2010, irrompeu uma crise no Equador. Rafael Correa, ao assumir a presidência em 2007, implementou uma série de reformas, desde redirecionar a política externa, intencionando abandonar a dependência dos EUA para priorizar os interesses sociais e econômicos do país, até a reforma agrária. Essa reformulação gerou descontentamento em vários setores, como sindicatos, organizações indígenas e partidos políticos (Lyra, 2017). As principais mudanças ocorreram no setor de segurança. Em 2010, o presidente Rafael Correa encaminhou o projeto da Lei Orgânica do Serviço Público ao Parlamento, que previa a eliminação de bônus por coordenação e promoção de militares e a inclusão de remuneração por horas extras, além do controle civil das forças armadas e da polícia nacional. Devido ao descontentamento dos militares, o Congresso se propôs a negociar, mas o presidente foi contrário à negociação.

Em meio à insatisfação com o projeto de Lei, no dia 30 de setembro de 2010 a situação se agravou. A Polícia Nacional entrou em greve, o aeroporto internacional de Quito foi fechado e a ponte da Unidade Nacional, em Guayaquil, bloqueada. Devido à violência que tomou conta das ruas por causa da ausência de polícia, comércios e escolas interromperam suas atividades e parte do transporte público parou. Por causa disso, o presidente Rafael Correa se dirigiu ao quartel de polícia, onde estavam concentrados os manifestantes; diante dos protestos, foi obrigado a se refugiar no hospital militar em frente, sendo ali mantido por horas. Simultaneamente, as manifestações ocorriam também no Congresso, com confrontos entre opositores e defensores do governo (Cepeda, 2011 *apud* Lyra, 2017).

Esse movimento foi considerado pelo governo equatoriano, pela ONU e pela UNASUL como uma tentativa de golpe. No dia 1º de outubro de 2010, o Secretário-

Geral da UNASUL à época, Néstor Kirchner, reuniu os presidentes sul-americanos em Buenos Aires para defender a ordem democrática no Equador. A UNASUL emitiu uma declaração oficial repudiando a tentativa de golpe e apoiando a manutenção da democracia. Além disso, foi articulado o envio dos Ministros de Relações Exteriores dos países membros a Quito e solicitado que os acontecimentos fossem esclarecidos e os culpados punidos.

A crise no Equador evidenciou a necessidade de um instrumento para fortalecer a democracia na região. Assim, em dezembro de 2010, na reunião anual da UNASUL, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre o Compromisso com a Democracia foi estabelecido, instituindo medidas que os Estados membros deveriam adotar em caso de ruptura da ordem constitucional. Dessa forma, a UNASUL demonstrou claramente que os países sul-americanos eram contrários a tentativas de ruptura ou golpe e aplicariam sanções nesses casos. O Brasil se posicionou aderindo ao Protocolo conjuntamente com outros Estados membros, reforçando a institucionalidade da UNASUL, o que pode ser considerado o emprego da *estratégia hegemônica intermediária*, na medida em que, ao reforçar sua institucionalidade, partilhava poder institucional entre os países membros da UNASUL.

Quanto ao emprego da *estratégia de liderança* na região sul-americana, a princípio, a maior dificuldade encontrada pelo Brasil consistiu na necessidade de aceitação pelos demais países. De fato, não é possível existir um líder sem liderados, sendo imprescindível que seus seguidores aceitem o exercício de sua liderança. A esse respeito, Carvalho e Gonçalves (2016) indicam que as potências secundárias⁶ alternam cooperação e competição em relação ao Brasil, destacando-se o caso da Argentina, segundo país na hierarquia de poder regional, que historicamente buscou equilibrar ou limitar o peso do Brasil na região, visando compartilhar a liderança brasileira, tendo, com esse objetivo, firmado alianças com terceiros para contrabalancear o poder do Brasil e usado estratégias institucionais, por meio inclusive da própria UNASUL, em que o então presidente argentino Néstor Kirchner, por ter exercido o cargo de Secretário-Geral, procurou atuar em conjunto com o Brasil na mediação de crises. Além disso, o Brasil não contou com o apoio

⁶ A expressão “potências secundárias” é aqui empregada referindo-se a “países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais e, portanto, ocupam uma segunda posição de poder regional” (Carvalho e Gonçalves, 2016, p.226). Na América do Sul, podem ser consideradas potências secundárias a Argentina, o Chile, a Colômbia e a Venezuela.

argentino em seu pleito por uma cadeira permanente, como representante da América Latina, no Conselho de Segurança da ONU, havendo a Argentina defendido a instituição de membros semipermanentes no referido Conselho (Malamud, 2012 *apud* Carvalho e Gonçalves, 2016). De acordo com Flesmes (2010), a região sul-americana, apesar de compartilhar valores como direitos humanos e democracia, possui expressivas diferenças, considerando-se que, enquanto alguns países optaram por acordos comerciais bilaterais ou cooperação militar com os EUA, outros sentem-se ameaçados pela possibilidade de intervenção militar norte-americana, cabendo ao Brasil a responsabilidade por mediar essas posições opostas para alcançar a aceitação de sua liderança.

Por outro lado, Flesmes (2010) aponta que a tática discursiva brasileira, destacando sua função como representante da região para o mundo, teria como verdadeiro objetivo atingir o *status* de grande potência numa futura ordem global. No entanto, os países sul-americanos menos desenvolvidos não se sentiriam representados pelo seu líder regional. Segundo o autor, para alcançar essa aspiração, o Brasil emprega uma diplomacia inovadora e ativa para desenvolver processos de cooperação, caracterizando o uso da *estratégica hegemônica suave* ao usar a diplomacia para alcançar seus próprios objetivos, encobertos pelos interesses compartilhados na cooperação; além de prover benefícios regionais, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, que financiou projetos de infraestrutura para a região (Carvalho e Gonçalves, 2016).

Contudo, Flesmes (2010) sinaliza que o maior beneficiado com a integração da infraestrutura é o próprio setor industrial brasileiro, maior da região e que, assim, pode melhor escoar suas exportações. Além disso, o Brasil não abriu seu mercado interno consumidor para a importação dos produtos produzidos pelos demais países sul-americanos, numa atitude protecionista das indústrias nacionais. Desse modo, a disposição brasileira em prover benefícios dependeria de seu próprio interesse na área de investimento e não do interesse coletivo da região, indicando o uso da *estratégia hegemônica intermediária*, na medida em que o fornecimento de benefícios visa atender seus interesses em vez de interesses compartilhados. Dessa forma, Flesmes (2010) afirma que a América do Sul seria apenas um trampolim para a aspiração do Brasil de alcançar o *status* de potência global, o que sinalizaria que, em vez da *estratégia de liderança*, o Brasil desejaria adotar *estratégias hegemônicas*

que o permitissem atingir seus próprios interesses encobertos pela ênfase nos interesses regionais compartilhados.

Assim, neste capítulo foi possível identificar que, no período analisado, o Brasil, em sua atuação como potência regional na América do Sul entre 2008 e 2010, alternou o uso das *estratégias de liderança, hegemônica suave e hegemônica intermediária*, corroborando o caráter dinâmico das estratégias, tendo predominado o emprego da *estratégia hegemônica intermediária*.

No capítulo a seguir, serão analisadas as minutas de PND e de END, além do PPA 2024-2027, para vislumbrar quais estratégias poderão ser adotadas pelo Brasil em sua política externa na região sul-americana nos próximos anos.

4 PERSPECTIVAS FUTURAS

Neste capítulo, após terem sido identificadas quais estratégias o Brasil utilizou em sua política externa na América do Sul entre 2008 e 2010, pretende-se vislumbrar quais estratégias poderão ser empregadas pelo Brasil em sua atuação na região nos próximos dois anos, com base no contido nas minutas de PND e de END, uma vez que nesses documentos é possível identificar as concepções brasileiras do ambiente regional, e no PPA 2024-2027, que definiu diretrizes e metas que receberão maior investimento e orientarão a atuação governamental nesse quadriênio. Cabe destacar que serão considerados os documentos elaborados no atual governo, uma vez que os documentos concebidos na gestão anterior podem não representar as concepções atuais.

A PND trata do planejamento de ações de Defesa, no entanto, não se limita ao viés militar, na medida em que abrange diversos segmentos da Segurança Nacional, como a segurança ambiental e cibernética. É uma política para a Nação como um todo, articulando-se com ações de outros órgãos do Estado brasileiro e da sociedade. A PND também intenciona o preparo e o emprego de todas as expressões do Poder Nacional, a saber: política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica, em prol da Defesa nacional (Brasil, 2024c), visando expandir potencialidades e capacidades e otimizar recursos, contribuindo para o desenvolvimento do País.

Para elaboração de uma PND eficiente e eficaz é imprescindível analisar os

ambientes interno e externo, identificando vulnerabilidades, riscos e oportunidades. Dessa forma, são estabelecidos os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), compreendidos como condições a serem alcançadas e mantidas pelo país, contemplando necessidades, interesses e aspirações da Nação. Por sua vez, a END é formulada de acordo com os OND constantes na PND, estabelecendo as medidas que todos os segmentos do Estado devem adotar para alcançar esses OND (Brasil, 2024b).

Essencialmente, a PND constitui-se num importante dispositivo para orientar os esforços de toda a sociedade em reunir capacidades visando desenvolver condições para garantir a soberania, a integridade e a consecução dos objetivos nacionais (Brasil, 2024c). Assim, é fundamental a conscientização e participação da população e, com esse propósito, neste ano de 2024, o Ministério da Defesa convidou a sociedade para contribuir nas atualizações da PND e da END, que ocorrem a cada quatro anos, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Os cidadãos puderam acessar o conteúdo completo das minutas desses documentos, disponíveis na página oficial do Ministério da Defesa, e enviar sugestões.

Na minuta de PND em análise, encontra-se expressa a necessidade de articulação diplomático-militar, visando o aumento da participação do Brasil nos processos decisórios internacionais, bem como sua projeção no concerto das Nações, estabelecendo como área prioritária de interesse o seu entorno estratégico, que inclui a América do Sul, a Antártica, o Atlântico Sul e os países africanos banhados por ele (Brasil, 2024c).

É destacada a relevância da biodiversidade e do patrimônio ambiental brasileiros (Brasil, 2024c), apontando como fundamental o papel do País em debates sobre desafios ambientais mundiais e a importância da cooperação internacional, sem prejuízo da soberania.

Observa-se que o Brasil se considera um mediador regional, uma vez que na minuta de PND é evidenciada a possibilidade de sua contribuição na solução de controvérsias diante da ocorrência de tensões e crises no entorno estratégico (Brasil, 2024c).

A minuta de PND também salienta que a cooperação entre países sul-americanos é impulsionada pela convergência de interesses e pela busca de solução para problemas em comum (Brasil, 2024c).

Dessa forma, foram definidos como pressupostos na minuta de PND em análise, entre outros, a cooperação internacional e integração sul-americana; a atuação sob respaldo de organismos internacionais; e a participação em processos decisórios internacionais (Brasil, 2024c).

Decorrentes dessas concepções, dois OND se sobressaem:

[...]

VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.

Refere-se à participação do Brasil nos mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos organismos internacionais, complementada pelas relações com toda a comunidade mundial, na busca de confiança mútua, pela colaboração nos interesses comuns e pela cooperação em assuntos de Segurança e Defesa.

VIII. Contribuir para a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Caracteriza-se pelas ações no sentido de incrementar a participação do Brasil em organismos e fóruns internacionais, em operações internacionais e na cooperação com outros países, visando uma maior influência nas decisões afetas às questões globais (Brasil, 2024c, p. 11).

Considerando-se que os OND são as metas almejadas pelo País, verifica-se que a integração da região sul-americana, em que pese constar como pressuposto, não foi mencionada nos objetivos, que se referem à atuação do Brasil no cenário mundial, sugerindo a possibilidade de a pretensão brasileira extrapolar o âmbito regional, sendo direcionada à projeção global.

Depois de identificados, na minuta de PND, os pontos mais relevantes referentes às concepções brasileiras do ambiente regional, preconizando ações prospectivas para o Estado brasileiro durante sua vigência, será analisada a minuta de END, elaborada para estipular as ações necessárias visando alcançar os OND constantes na PND. Para cada OND são definidas Estratégias de Defesa (ED), que por sua vez têm vinculadas Ações Estratégicas de Defesa (AED), que orientam as medidas a serem implementadas, podendo uma ED estar associada a mais de um OND.

Assim, ao OND VII, que trata da estabilidade regional e da paz e segurança internacionais, estão associadas três ED. A primeira, ED-15, que se refere à integração regional, pretende aumentar o comprometimento dos países sul-americanos em prol da solução de problemas compartilhados e fortalecer a mentalidade de defesa na região. Para isso, possui duas AED: AED-59 e AED-60 que visam, respectivamente, adensar entre os países sul-americanos o intercâmbio, a cooperação e as parcerias estratégicas, e aumentar a participação do Brasil em fóruns e organismos multilaterais de defesa regional. A segunda estratégia, ED-16,

trata da cooperação internacional e visa à realização de atividades que propiciem o desenvolvimento de um ambiente de cooperação entre o setor de Defesa brasileiro e os correlatos estrangeiros, empregando para esse fim as AED-61, AED-62 e AED-63, que intencionam, respectivamente, aumentar a confiança mútua, os intercâmbios e as operações internacionais na área de defesa. A terceira e última ED vinculada ao OND VII, a ED-17, preconiza a participação ativa em organizações internacionais, incentivando a atuação em missões humanitárias e operações de paz, estando atreladas às AED-64, AED-65 e AED-66, que tratam da participação em foros e organismos internacionais e nas decisões a respeito da Antártica. Quanto ao OND VIII, atinente ao aumento da participação do Brasil em operações internacionais, visando sua inserção em processos decisórios internacionais e aumento de sua projeção no concerto das Nações, vinculam-se às ED-16 e ED-17 mencionadas (Brasil, 2024b).

Dessa forma, observa-se que a América do Sul somente é citada na ED-15, e que nas demais ED o enfoque está na política externa em um contexto global, o que pode sugerir que o interesse brasileiro fundamental consista na projeção mundial e que a América do Sul seria um palco para dar visibilidade à atuação do Brasil e impulsionar sua projeção global.

Outro documento a ser observado a fim de fundamentar as expectativas a respeito da atuação de um governo em médio prazo é o PPA, que define diretrizes, programas, objetivos e metas para orientar a ação governamental num quadriênio (Brasil, 2024d), integrando e articulando as ações do governo. O PPA serve como base para a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) e intenciona proporcionar uma visão estratégica do governo, permitindo que as ações e programas sejam planejados e executados de maneira coordenada e integrada. Nesse plano são estabelecidas prioridades, definindo quais são as áreas e projetos que receberão maior atenção e investimentos durante os quatro anos de sua vigência. Assim, é necessário que os objetivos e metas priorizados no PPA se coadunem com os OND constantes na PND para que esses OND se concretizem.

Dessa forma, verifica-se que o PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, menciona que a tradição diplomática favorece a crescente influência brasileira no cenário mundial, bem como seu potencial para exercer um papel relevante, sendo um objetivo estratégico do governo reaver sua política

externa ativa por meio da participação em organismos multilaterais, da cooperação internacional e do desenvolvimento regional integrado. Associa, ainda, a defesa da soberania à integração do Caribe, da América Latina e da América do Sul, visando a segurança regional e o desenvolvimento em conjunto, assim como preconiza o fortalecimento do multilateralismo e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) (Brasil, 2024d).

O PPA 2024-2027 é composto por três eixos, a saber: 1 – Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2 – Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e 3 – Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania (Brasil, 2024d). Os eixos do PPA se dividem em objetivos estratégicos, que representam os resultados prioritários a serem alcançados no quadriênio de sua vigência. Esses objetivos indicam as mudanças a serem implementadas pelo governo e sociedade brasileira para se alcançar a visão de futuro, sendo um elo entre as dimensões estratégica e tática, pois se conectam diretamente aos programas do PPA. A visão de futuro apontada pelo PPA, por sua vez, expressa a situação almejada para o país, sendo referência para a estratégia de desenvolvimento. Consta na visão de futuro para 2027 um Brasil democrático, desenvolvido, justo e com sustentabilidade ambiental, em que a população viva com dignidade, qualidade e respeito às diversidades (Brasil, 2024d).

Um dos objetivos estratégicos do eixo 3 trata da promoção da cooperação internacional e do desenvolvimento regional integrado, associando-se a ele, sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores, o Programa 2316 – Relações Internacionais e Assistência a Brasileiros e Brasileiras no Exterior, que possui seis objetivos específicos que se destacam: promover uma política externa universalista; reforçar a integração da América Latina e do Caribe, em particular da América do Sul; fortalecer o multilateralismo, reformar a governança global e promover a paz; fortalecer a diplomacia da sustentabilidade; promover, no Brasil e no exterior, a imagem, a cultura, a ciência, os produtos e os serviços brasileiros, valorizando a diversidade do país; e ampliar ações de cooperação internacional técnica, humanitária e educacional (Brasil, 2024d).

Desse modo, verifica-se que os objetivos específicos constantes no PPA 2024-2027 estão em consonância com os OND da minuta de PND. Observa-se, ainda, que apenas um desses objetivos específicos se refere à América do Sul, estando o enfoque dos demais na política externa em um contexto global, o que

pode corroborar a suposição de que o interesse brasileiro fundamental consiste na projeção mundial e que a atuação na América do Sul, recorrendo a *estratégias hegemônicas suaves* por meio da diplomacia e cultura, impulsionaria sua projeção global.

Com relação à atuação regional, o Brasil havia deixado de integrar a UNASUL em 2019 e voltou a fazer parte da instituição em 2023, conforme o Decreto nº 11.475 de 06 de abril de 2023, assinado pelo presidente Lula. Em seu discurso de abertura da reunião com presidentes de países sul-americanos no Palácio do Itamaraty, em 30 de maio de 2023, o referido presidente afirmou que a América do Sul retornou ao centro da atuação diplomática brasileira desde que reassumiu a presidência; mencionou a urgência em voltar a olhar para a região coletivamente e reavivar o compromisso com sua integração, que deve ser um objetivo permanente; destacou a importância de retomar o processo de construção da UNASUL, chamada de patrimônio coletivo; e propôs iniciativas como mobilizar os bancos de desenvolvimento, entre eles o BNDES, a fim de que a poupança regional fosse colocada a serviço do desenvolvimento econômico e social (Brasil, 2023b), sinalizando a intenção de utilizar a *estratégia hegemônica intermediária*, uma vez que implicaria o fornecimento de benefícios de natureza econômica. No entanto, até o momento, não há indícios de um novo impulsionamento da UNASUL.

Além disso, o contexto hoje da América do Sul não parece tão favorável para a integração quanto anteriormente, quando foram eleitos em vários países partidos de esquerda ou centro-esquerda que já vinham se articulando por meio do Foro de São Paulo, o que contribuiu para que a cooperação entrasse na pauta de seus governos. No presente, quase metade dos países sul-americanos possuem governos de direita ou centro-direita, incluindo a Argentina, que, segundo Carvalho e Gonçalves (2016), além de ser o segundo maior país da região, ocupa também o segundo lugar na hierarquia de poder regional. Se historicamente a Argentina alternava cooperação e competição com o Brasil, presentemente enfrenta o desafio interno da crise econômica e parece não demonstrar disposição para integração da região, dando sinais de interesse num possível alinhamento aos EUA. Em abril deste ano, ocorreu a visita oficial na Argentina da General americana Laura Jane Richardson, comandante do Comando Sul das Forças Armadas dos Estados Unidos (*Southcom*), incluindo a cidade de Ushuaia, que possuiu uma proximidade estratégica da Antártica (Mattos, 2024), e onde poderá ser instalada uma base naval

integrada aos EUA. Essa visita, marcada também pela doação norte-americana de uma aeronave de transporte Hércules C-130H para a Força Aérea Argentina, pode corroborar o movimento argentino para alinhamento aos EUA.

Por outro lado, a Venezuela, país que poderia estar mais alinhado ao Brasil, também enfrenta questões internas. Além da crise econômica, há suspeitas de que o governo de Nicolás Maduro não desejasse uma eleição imparcial e justa por não ter permitido a inscrição de sua principal opositora, bem como sua vitória e consequente reeleição têm sido questionadas (Léon, 2024). Existe, também, uma tensão com a Guiana, em virtude da disputa pela região de Essequibo, território reivindicado pela Venezuela, correspondente a cerca de 70% da área da Guiana, rico em minerais como ouro, cobre e diamante, e que possui reservas petrolíferas em sua costa. Nesse contexto, o Brasil demonstrou disposição em retomar o emprego da *estratégia de liderança* ao tentar mediar a crise regional, uma vez que se disponibilizou para intermediar a negociação da questão entre esses dois países. No entanto, não há indícios de que haverá evolução nesse sentido.

Assim, em que pese a mudança tática estratégica em busca da integração da América do Sul, com articulação brasileira nesse processo, não ter sido iniciativa do presidente Lula, tendo em vista ter começado ainda no governo de FHC, Lula deu continuidade e intensificou esse processo de integração, buscando o protagonismo do Brasil na região, diferentemente do que foi observado na gestão de sua sucessora também do PT. O governo eleito após a gestão do presidente Lula foi marcado pela baixa proatividade. Nele, o Brasil adotou uma postura tímida em sua política externa, optando pelo discurso de cooperação sem buscar exercer protagonismo. Em decorrência disso, observou-se um retrocesso na liderança regional do Brasil, que deixou de ocupar o papel de elo integrador na região sul-americana (Carvalho e Gonçalves, 2016).

No âmbito de projeção mundial fomentada pela atuação extrarregional, Aguilar (2015) aponta que, por se tratar de uma decisão política, participar de missões de paz pode ser utilizada como forma de atingir metas políticas e que o Brasil empregaria essa tática para ganhar visibilidade no campo de segurança internacional e projetar a política externa, aumentando sua importância no sistema internacional e alcançando maior inserção no processo decisório global de segurança. Assim, a aspiração por um assento permanente no Conselho de

Segurança da ONU serviria como incentivo para a participação brasileira nessas missões.

Nesse contexto, destaca-se a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), exercendo o comando do componente militar no período de 2004 a 2017. Com essa missão, em que o Brasil atuou em conjunto com Argentina, Paraguai e Uruguai, foi possível verificar que a cooperação militar em forças de paz externas ao subcontinente favorece a cooperação e segurança regionais, uma vez que a integração entre países alcançada durante a missão mantém-se além desse ambiente específico. Além disso, exemplifica a demanda da comunidade internacional a respeito do aumento da responsabilidade brasileira para consecução da estabilidade regional (Pacheco e Migon, 2013), o que reflete a projeção global almejada.

A situação presente do Haiti, com o retorno da instabilidade e insegurança internas, pode suscitar a retomada da missão de paz no país, o que seria uma oportunidade de o Brasil exercer protagonismo com sua participação, atuando novamente como comandante do componente militar, caracterizando o emprego da *estratégia hegemônica intermediária*, por meio de apoio militar, visando alcançar seus próprios interesses de projeção global. Cabe mencionar que a participação brasileira na missão se coaduna com o constante nas minutas de PND e de END. A minuta de PND ressalta que é possível aumentar a proximidade e cooperação com outros países, além da projeção no concerto internacional, por meio da participação em Operações de Paz ou em outras Operações Internacionais. Além de estabelecer o OND VII, que trata da contribuição brasileira para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais (Brasil, 2024c). Por sua vez, a minuta de END alerta que o Brasil precisa estar preparado para atender às demandas para participação em Operações de Paz da ONU, contribuindo para a estabilização mundial. Na minuta de END foi estipulada a ED-17, associada ao OND VII mencionado e ao OND VIII, que se refere ao aumento da participação brasileira em operações internacionais visando sua projeção no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. A ED-17 preconiza a participação ativa em organizações internacionais e incentiva a atuação em missões humanitárias e operações de paz (Brasil, 2024b). Nesse viés, observa-se que existe a previsão de participação, em 2025, de militares da Marinha do Brasil nas Missões de Paz no Líbano (UNIFIL), na República Centro-Africana (MINUSCA), no Sudão (UNISFA), no

Sudão do Sul (UNMISS) e no Saara Ocidental (MINURSO), o que pode sugerir que o Brasil tem buscado sua projeção mundial também por meio da atuação nessas missões.

Assim, vislumbra-se que, até o final do atual governo em 2026, o Brasil atuará no âmbito da América do Sul empregando, como ocorreu no período de 2008 a 2010 analisado no capítulo anterior, a *estratégia de liderança*, principalmente na mediação de possíveis crises na região, mas devem predominar as *estratégias hegemônicas*, alternando entre a *estratégia hegemônica suave*, por meio da diplomacia e cultura, e a *estratégia hegemônica intermediária*, recorrendo a incentivos financeiros e eventual apoio militar, intencionando que sua atuação na região sul-americana dê visibilidade mundial para impulsionar sua projeção global.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, para melhor compreensão do contexto em que a UNASUL foi instituída, abordou-se o cenário geopolítico da América do Sul, a partir do final da Guerra Fria. Verificou-se o alinhamento dos países sul-americanos à superpotência norte-americana e a conseqüente adoção do neoliberalismo, ocasionando a deterioração da situação econômica e social desses países. Após os EUA se voltarem para a guerra contra o terror devido aos atentados de 11 de setembro de 2001, observou-se um vácuo de poder na América do Sul, o que abriu espaço para as iniciativas de integração regional, impulsionadas pela eleição, em diversos países, de governos de esquerda e centro-esquerda, que se mobilizaram nesse sentido.

Nesse cenário, constatou-se o protagonismo do Brasil, que assumiu o papel de elo integrador, tendo sido o principal articulador para a criação da UNASUL, iniciativa inédita de cooperação regional que englobou todos os 12 países da América do Sul, visando atuar nos âmbitos político, econômico, social e cultural. Assim, verificou-se que o Brasil empregou a *estratégia de liderança* ao propor projetos de integração, buscando promover o consenso e alcançar objetivos coletivos por meio da cooperação, bem como na mediação de situações de crise, ocorridas no período analisado, visando alcançar o objetivo coletivo de estabilidade regional. Identificou-se, também, que o Brasil ora utilizou a *estratégia hegemônica*

suave, por meio do canal diplomático, para desenvolver processos de cooperação e com isso alcançar normas e valores condizentes com seus próprios interesses de projeção global, ora usou a *estratégia hegemônica intermediária*, mediante o fortalecimento da institucionalidade da UNASUL, partilhando poder institucional entre seus países membros, como também por intermédio do fornecimento de benefícios de natureza econômica, visando atender seus próprios interesses encobertos pela ênfase nos interesses compartilhados.

Concluiu-se, então, que o Brasil, em sua atuação como potência regional na América do Sul entre 2008 e 2010, alternou o uso das *estratégias de liderança, hegemônica suave e hegemônica intermediária*, corroborando o caráter dinâmico das estratégias, tendo predominado o emprego da *estratégia hegemônica intermediária*. Dessa forma, considerando-se que o Brasil almeja ser reconhecido como uma potência global e que sua atuação na América do Sul fomentaria essa aspiração, supõem-se que, em vez de priorizar a utilização da *estratégia de liderança*, o Brasil, de fato, buscou adotar *estratégias hegemônicas* que o permitissem atingir seus próprios interesses de projeção global encobertos pela ênfase nos interesses regionais compartilhados.

Posteriormente, a fim de se vislumbrar quais estratégias poderão ser utilizadas pelo Brasil em sua atuação na América do Sul nos próximos dois anos, foram analisadas as minutas de PND e de END, uma vez que esses documentos revelam as concepções brasileiras do ambiente regional, e do PPA 2024-2027, que definiu diretrizes e metas que receberão maior atenção e investimentos durante os quatro anos de sua vigência e orientarão a atuação governamental nesse quadriênio. Na minuta de PND, verificou-se que consta como pressuposto a integração da América do Sul. No entanto, essa integração sul-americana não foi mencionada nos OND, que tratam da atuação do Brasil no cenário mundial, sugerindo a possibilidade de a pretensão brasileira extrapolar o âmbito regional, sendo direcionada à projeção global. Já na minuta de END, observou-se que a região sul-americana foi citada em apenas uma ED, a ED-15, e que nas demais o enfoque está na política externa em um contexto global, o que pode reforçar a suposição de que o interesse brasileiro fundamental consiste na projeção mundial e que a América do Sul seria um palco para dar visibilidade à atuação do Brasil e impulsionar sua projeção global. Constatou-se, também, que os objetivos específicos constantes no PPA 2024-2027 estão em consonância com os OND da minuta de

PND, e que apenas um desses objetivos específicos se refere à região sul-americana, estando o enfoque dos demais na política externa em um contexto global, o que também pode corroborar a suposição de que o interesse brasileiro fundamental consiste na projeção mundial e que a atuação na América do Sul poderia impulsionar sua projeção global.

Com relação à atuação regional, em que pese o Brasil, após ter deixado de integrar a UNASUL em 2019, ter retornado para a instituição em 2023, e o presidente Lula ter afirmado que a América do Sul voltou ao centro da atuação diplomática brasileira, ressaltando a importância de retomar o processo de construção da UNASUL, não tem sido observado um novo impulsionamento da instituição, aparentemente esvaziada de importância, estagnada e sem relevância. Além disso, o contexto político sul-americano presente não parece tão favorável para a integração quanto no período analisado anteriormente, pois agora quase metade dos países da região possuem governos de direita e centro-direita, o que significa que a região está dividida em países com governos de ideologias político-partidárias distintas, além de várias nações enfrentarem suas próprias crises internas. Destacam-se os casos da Argentina, com um governo de direita que enfrenta uma grave crise econômica e dá indícios de buscar alinhamento aos EUA, e da Venezuela, com um governo de esquerda que, além da grave crise econômica, enfrenta um turbulento período eleitoral e tensões devido à reivindicação da região de Essequibo, pertencente à Guiana.

Assim, com essas dificuldades para integração e cooperação regionais, presume-se que o Brasil diversificará cada vez mais sua atuação na política externa, investindo no fortalecimento de um multilateralismo que não se limita ao âmbito regional e em grupos como o BRICS, como consta no PPA 2024-2027. Além disso, vislumbra-se que atuará no âmbito da América do Sul, nos próximos dois anos, empregando, como ocorreu no período de 2008 a 2010, a *estratégia de liderança*, principalmente na mediação de possíveis crises na região, mas devem predominar as *estratégias hegemônicas*, alternando entre a *estratégia hegemônica suave*, por meio da diplomacia e cultura, e a *estratégia hegemônica intermediária*, recorrendo a incentivos financeiros e eventual apoio militar, intencionando que sua atuação na região sul-americana dê visibilidade mundial para impulsionar sua projeção global.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro**. *Brasiliana – Journal for Brazilian Studies*. Vol. 3, n.2, mar. 2015. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/bras/article/view/20231/18133> Acesso em: 29 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.475, de 6 de abril de 2023**. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília, DF. 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11475.htm Acesso em: 11 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm Acesso em: 11 de mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Brasília, DF. 2024a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm Acesso em: 11 de mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Normativa UNASUL-CDS-CEED-ESUDE. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF. 2008. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. **1ª Minuta Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/end_2024_-_1a_minuta.pdf Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. **1ª Minuta Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF. 2024c. Disponível em : https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/pnd_2024_-_1a_minuta.pdf Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília, DF. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/lei-do-ppa> Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL, Planalto. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião com presidentes de países da América do Sul**. Brasília, DF. 2023b. Publicado em: 30 de mai. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-reuniao-com-presidentes-de-paises-da-america-do-sul> Acesso em: 11 de mar. 2024.

BURNS, James MacGregor. **Leadership**. Harper & Row. New York, N.Y. 1978 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI**. Carta Internacional, Belo Horizonte, v.11, n.3, 2016. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/570> Acesso em: 10 mar. 2024.

CEPEDA, Juan J. Paz y Miño. **El 30-s: intento de golpe de Estado en Ecuador**. Dossier Ecuador. Observatorio Latino americano, v.7, n.6, jun.2011 *apud* LYRA, Mariana O. P. de. **A atuação da UNASUL nas crises democráticas sul-americanas (2008-2015)**. Trabalho apresentado no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevidéo: 26 a 28 jul. de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSUZPIjtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MToiaCI7czoZMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D> Acesso em: 15 mar. 2024.

DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

FLEMES, Daniel. **A Visão Brasileira da Futura Ordem Global**. Contexto Internacional – vol.32, n. 2, julho/dezembro 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/kHnf9m7kKv8V3X7CqqMd9PL/> Acesso em: 19 mar. 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere**. 4vols. Torino: Einaudi, 1975 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

IKENBERRY, John G.; KUPCHAN, Charles A. Socialization and hegemonic Power. International Organization 44, 1990 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership>

developing-framework-study-regional-powers Acesso em: 15 mar. 2024.

KRASNER, Stephen D. **Rethinking the sovereign state model**. Review of International Studies 27, 2001 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing a search framework for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

LAKE, David A. **The Rise, Fall and Future of the Russian Empire: A Theoretical Interpretation**. In: DAWISHA, Karen; PARROTT, Bruce (eds.): *The End of Empire? The Transformation of the USSR. Comparative Perspective*. Armonk, N.Y./London: M. E. Sharpe, 1997 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing a search framework for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

LÉON, Lucas Pordeus. **Venezuela: oposição não reconhece perícia da Justiça sobre eleição**. Agência Brasil, 21 ago. de 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2024-08/venezuela-oposicao-nao-reconhece-pericia-da-justica-sobre-eleicao> Acesso em: 22 ago. de 2024.

LYRA, Mariana O. P. de. **A atuação da UNASUL nas crises democráticas sul-americanas (2008-2015)**. Trabalho apresentado no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo: 26 a 28 jul. de 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MToiaCI7czoZMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNTA1ZTU5ZWUiO30%3D> Acesso em: 15 mar. 2024.

MALAMUD, Andres. **Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders**. In: RIGGIORIZZI, Pia; TUSSIE, Diana. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*. Nova Iorque: Springer, 2012 *apud* CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI**. Carta Internacional, Belo Horizonte, v.11, n.3, 2016. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/570> Acesso em: 10 mar. 2024.

MATTOS, Leonardo Faria de. **Conexão Geo 281 – Sai China entra Estados Unidos: a nova opção estratégica argentina**. Conexão Geo, 12 abr. de 2024. Disponível em: <https://youtu.br/8Z2GZcq6L1c?si=rCezG4a-Rrcusf3O> Acesso em: 13 abr. de 2024.

MORAES, Marcelo Estevão de. **A Construção da América do Sul: o Brasil e a UNASUL**. Curitiba: Appris Editora, 2021.

MÜNKLER, Herfried. **Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten**. Berlin: Rowohlt, 2005 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing a search framework for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

PACHECO, Fábio Cordeiro; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. **O Brasil na MINUSTAH influenciando o Brasil no cone sul: evidências preliminares da contribuição da diplomacia militar à inserção soberana**. Coleção Meira Mattos — Revista das Ciências Militares, v.7, n.29, 2013. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/issue/view/22/2>. Acesso em: 29 mai. 2024.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

PEDERSEN, Thomas. **Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration**. Review of International Studies 28, 2002 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing a search framework for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

RAPKIN, David P. **Empire and Its Discontents**. New Political Economy 10, 2005 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing a search framework for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

ROCHA, Rízia. **Ministério da Defesa convoca sociedade para contribuir com a Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa. Brasília, DF. 05 de mar. de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ministerio-da-defesa-convoca-sociedade-para-contribuir-com-a-politica-nacional-de-defesa-e-estrategia-nacional-de-defesa> Acesso em: 11 de mar. de 2024.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Itamaraty evitou o pior na crise entre Colômbia e Equador**. Jornal UNESP. n.º 235, Ano XXII, 2008. Disponível em: <https://bibdig.biblioteca.unesp.br/server/api/core/bitstreams/42d3bbfd-047d-460d-91b3-0f6465371873/content> Acesso em: 15 mai. 2024.

SERBIN, Andrés. **A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa?** Nueva Sociedad, n.º219, 1-2/2009 *apud* LYRA, Mariana O. P. de. **A atuação da UNASUL nas crises democráticas sul-americanas (2008-2015)**. Trabalho apresentado no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP).

Montevidéo: 26 a 28 jul. de 2017. Disponível em:

<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPjtzOjQ6IjI4NDQiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMjI1Njk1YWUwM2QzMDgzZGRhMjQ4YmFjNjA1ZTU5ZWUiO30%3D> Acesso em: 15 mar. 2024.

SILVA, Luiz Inácio; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003 *apud* PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves do. **O Brasil e a América do Sul**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

TAKE, Ingo. **Empire “oder (noch) Hegemon”? Was uns die Hegemon iethe orieüber die gegenwärtige US-Politikzusagen hat**, in: JABERG, Sabine; SCHLOTTER, Peter(eds.): *Imperiale Weltordnung–Trenddes 21. Jahrhunderts?* Baden-Baden: Nomos, 2005 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.

TRIEPEL, Heinrich. **Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten**. Stuttgart: Kohl-hammer, 1938 *apud* DESTRADI, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership. Developing are search frame work for the study of regional powers**. German Institute of Global and Area Studies, GIGA Working Paper, n.79, junho 2008. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-working-papers/empire-hegemony-leadership-developing-framework-study-regional-powers> Acesso em: 15 mar. 2024.