

# A América do Sul e a construção de novas bases para o século XXI- velhos e novos desafios de uma região em mutação

---

*The South America and the construction of the new bases to XXI century – old and new challenges in a mutation region*

Fidel Pérez Flores<sup>1</sup>  
Clayton M. Cunha Filho<sup>2</sup>

A América do Sul, apesar das diferenças entre os seus diversos países, sempre se notabilizou por algumas características em comum como altos índices de pobreza, desigualdade e violência; subdesenvolvimento econômico com forte dependência na exportação de commodities e nas suas relações com os principais centros de poder econômico e político mundial, notadamente os EUA; e democracias consideradas frágeis e deficitárias em termos de real participação política. Nos últimos anos, entretanto, o continente passou por uma série de mudanças significativas que, embora tenha afetado aos distintos países de maneira desigual, também apresenta algumas tendências comuns como a rotinização dos processos democráticos, incluindo importantes refundações institucionais; uma redução geral da pobreza apesar da continuidade do subdesenvolvimento econômico e da manutenção da dependência da exportação de commodities; a proliferação de mecanismos de integração regional; e uma maior autonomização frente aos EUA e Europa, com a diversificação dos contatos com outros atores como Rússia, Irã e China.

Com o objetivo de compreender essa nova ordem regional, organizamos este número temático Estudos Internacionais com o intuito de congregamos pesquisadores da região e seus olhares sobre essas transformações e os desafios de problemas políticos e econômicos persistentes em distintos níveis, considerando tanto aqueles que afetam à região como um todo quanto aqueles que dizem respeito a um conjunto menor de países ou sub-regiões específicas ou mesmo estudos de casos específicos, mas importantes para a nova dinâmica regional. E é o resultado dessa bem-sucedida convocatória que temos o prazer de apresentar.

Um aspecto marcante das contribuições deste dossiê é a persistência de um olhar integrador entre níveis de análise capaz de capturar a importância tanto de fatores domésticos como regionais para a compreensão de fenômenos relevantes. O texto “Eleições presidenciais e política externa brasileira”, de Dawisson Belém Lopes e Carlos Aurélio Pimenta de Faria, começa por nos chamar a atenção sobre a crescente presença

1. Professor-Adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ.

2. Pós-doutorando do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), doutor em Ciência Política pelo IESP-UERJ.

Recebido em:  
29 de novembro de 2014  
30 de novembro de 2014

dos temas de política externa nas campanhas presidenciais no Brasil a partir de 1989. Os autores afirmam que essa tendência decorre da maior conexão que o eleitor médio faz entre os resultados da política externa promovida pelos governantes e sua sensação de bem-estar pessoal. Eles advertem, entretanto, que não é possível determinar de antemão quais temas de fato terão a saliência necessária para ganhar espaço no debate público.

O artigo oferece vários exemplos de assuntos de política externa que ganharam ressonância na sociedade e que se tornaram matéria de discussão e tomada de posição no Congresso brasileiro. Um deles, referente ao processo de entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul, foi também motivo de grande agitação e confronto nas arenas políticas de outros países da região. Gustavo Insaurralde deixa isso muito claro com seu artigo “Oposición parlamentaria y política exterior: El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al Mercosur durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012)” sobre o papel central desempenhado pela oposição parlamentar no Paraguai no persistente bloqueio da aprovação da Venezuela. O estudo de caso de Insaurralde expõe, a partir do modelo de análise de governo dividido com informação assimétrica de Hellen Milner, como as dinâmicas parlamentárias influíram na rejeição do novo membro do bloco.

Os impactos de elementos domésticos sobre a política externa continua no foco com o texto de Flávia Loss Araújo intitulado “Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia”, no qual a autora toma os governos da Bolívia sob Evo Morales e da Colômbia sob Álvaro Uribe como estudos de caso para compreender as atuais dinâmicas de integração regional na Comunidade Andina (CAN), o mais antigo bloco de integração regional atualmente existente no subcontinente. Araújo relata o quanto a eleição de presidentes ideologicamente à esquerda do espectro político inseriu divergências programáticas nos objetivos integracionistas do bloco e que culminariam na saída da Venezuela da CAN em 2006. A escolha dos governos boliviano de Morales e colombiano de Uribe para a realização dos estudos de caso se deve aos mesmos representarem pontos extremos dessa clivagem ideológica dentre os quatro países remanescentes no bloco (junto a Peru e Equador). Segundo Araújo, a polarização do bloco teria tirado do mesmo um maior dinamismo em questões de integração social e política e somente a importância dos elementos comerciais teria conseguido mantê-lo vivo apesar da prioridade relativamente maior dada a novos mecanismos de integração regional como a Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP) por Bolívia e Equador de um lado, ou a Aliança do Pacífico por Peru e Colômbia de outro.

Por sua vez, em “Unveiling the South American Balance” Luis Leandro Schenoni discute as implicações da ascensão do Brasil como potência regional hegemônica para o balanço de poder sul-americano tal como esperado pela teoria neorrealista das relações internacionais. De acordo com as implicações teóricas do neorrealismo, potências intermediárias regionais deveriam adotar políticas de equilíbrio (*balancing*) de poder frente ao Brasil, enquanto que os pequenos países da região deveriam

adotar uma política de reboquismo (*bandwagoning*) frente ao mesmo, mas como mostra Schenoni, apenas Colômbia e Chile - pelo lado das potências intermediárias - adotam políticas consistentes de equilíbrio de poder enquanto que apenas o Uruguai - pelo lado dos pequenos países - adotaria uma estratégia consistente de reboquismo. Em busca de explicações para o aparente paradoxo teórico, Schenoni recorre aos insights do realismo neoclássico, procura identificar nos países sul-americanos elementos explicativos domésticos do porquê de apenas aqueles três países apresentarem o comportamento esperado pela teoria neorealista. Ele encontra que Colômbia, Chile e Uruguai compartilham o fato de possuírem governos estáveis, sistema partidário institucionalizado e presidências não delegativas e testa essas características configurativas em relação a outras variáveis explicativas utilizando-se de técnicas de csQCA (*crisp-set Qualitative Comparative Analysis*), encontrando que as mesmas atuam como condições necessárias para um comportamento político neorealista.

Em seguida, temos o artigo “La relevancia del proceso de paz colombiano para América del Sur. Un análisis a la luz de la historia reciente”, de Emilse Calderón, no qual a autora busca avaliar os possíveis impactos do êxito nas negociações de paz atualmente em curso entre governo colombiano e a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC-EP) - bem como das perspectivas de início de semelhante diálogo com o Exército de Libertação Nacional (ELN), segunda maior guerrilha do país - sobre a dinâmica regional sul-americana. Calderón busca analisar os impactos destabilizadores das políticas de escalada militar contra a guerrilha de Álvaro Uribe (2002-2010) nas franjas de fronteira da Colômbia com seus vizinhos, bem como as percepções negativas dos vizinhos continentais acerca da forte aproximação do país com os Estados Unidos nos marcos de tal política militarista. É sobretudo nessa atuação a convite dos EUA sobre o conflito interno colombiano e nos desequilíbrios regionais de poder trazidos por essa presença militar reforçada da superpotência no continente que a autora se concentra para analisar as potencialidades positivas para o processo de integração regional que um eventual fim do conflito interno poderiam trazer, embora ela mesma reconheça que o tema do narcotráfico, bem como a já longeva relação especial Colômbia-EUA, deverão limitar em alguma medida tais efeitos mesmo no cenário de conclusão bem sucedida das conversas de paz. É interessante ainda notar que as implicações relatadas por Calderón dessa relação especial sobre o processo integrador regional certamente impactam nos resultados encontrados por Schenoni sobre o equilíbrio regional pois tanto a aproximação com uma (super)potência externa quanto a manutenção de elevados gastos militares são indicadores esperados de uma política externa neorealista que lhe permitem classificar a Colômbia como um ator coerente com as expectativas da teoria. E ao mesmo tempo, o próprio processo de paz tem atuado como um polarizador político interno no país andino que poderá, seja por seu eventual sucesso, seja por seu fracasso, implicar em maiores divisões nas elites políticas colombianas e potencial instabilidade política detectados como condições necessárias para um comportamento neorealista coerente.

Já em “Estado e democracia boliviana em tempos de plurinacionalidade”, Jórisa Danilla Aguiar busca questionar a real profundidade das transformações político-institucionais atualmente em curso na Bolívia de Evo Morales a partir de um referencial teórico-metodológico de forte inspiração marxista. Segundo a autora, apesar da conversão do país em Estado Plurinacional e da ascensão política recente de setores subalternos, manter-se-iam em grande medida inalterados os padrões econômicos extrativistas e a inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho, um padrão que ela estende aos demais governos progressistas da região como constituindo sua grande contradição, deixando um interessante gancho para futuras pesquisas comparativas sobre a questão capazes de testar empiricamente a hipótese.

A ascensão dos setores subalternos é sem dúvida um traço marcante de tendências recentes em vários países da região e Mayra Goulart pousa seu olhar na especificidade do caso do Brasil, onde ela identifica a ocorrência de uma transição identitária em nível societal que impactou nas escolhas de política doméstica e externa, em especial no tocante às orientações e prioridade dada às dinâmicas de Cooperação Sul - Sul. No artigo “De volta à África: Solidariedade e Estratégia na Política Externa Brasileira”, Goulart rejeita em primeiro lugar a noção de que as alianças com os países em desenvolvimento em prol da configuração de uma ordem global mais justa está descolada dos esforços por aumentar o prestígio do Brasil junto a investidores e credores, assim como de conquistar uma posição de destaque nas organizações internacionais. Para a autora, as políticas de Cooperação Sul - Sul desenhadas e implementadas com destaque durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) resulta coerente não só com objetivos pragmáticos como também responde a um novo autoentendimento societário orientado por valores de solidariedade e identificação com a subalternidade para além das fronteiras do país.

Outro dos âmbitos de política pública que teve reflexos domésticos e externos desde 2003 foi o de combate a pobreza. Letícia Cunha de Andrade em “A Resposta do Brasil aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): o papel do governo nacional e o envolvimento dos governos subnacionais” explora as formas como o tema foi ganhando relevância na formulação de políticas públicas no país ao longo de várias décadas até que nos primeiros anos do século XXI, com a inserção dos ODMs na agenda das Nações Unidas, operou-se uma convergência significativa entre os planos nacional e internacional. Lançando mão de proposições teóricas consolidadas sobre o ciclo de vida das normas internacionais, a autora estuda o caso brasileiro à luz das dinâmicas de internalização dessas normas, porém reconhece também que no país as políticas de combate a pobreza já tinham um lugar de destaque nas prioridades governamentais e que muitas das iniciativas orientadas ao cumprimento dos ODMs teriam sido adotadas de qualquer forma. Por fim, a autora oferece um valioso conjunto de evidências sobre o envolvimento de governos subnacionais e organizações civis nas dinâmicas de institucionalização das políticas de combate à pobreza e internalização dos ODMs.

Os artigos aqui reunidos mostram que é possível encontrar sinais de um maior envolvimento dos cidadãos na discussão sobre a inserção

internacional de seus respectivos países, embora os desdobramento das disputas em nível das clivagens políticas domésticas impactam no dinamismo político regional, como fica claro em relação aos desafios para a construção de espaços de integração de alcance sul-americano ou, em outro sentido, na adoção de políticas encaminhadas a equilibrar a ascensão do Brasil como potência regional. Para além das interações regionais, a reconfiguração recente dos eixos referenciais que pautam políticas públicas no Brasil também se reflete na projeção internacional do país nas agendas globais de cooperação e combate à fome. Em suma, e com distintas ênfases, as contribuições deste dossiê exploram a importância de dar conta da dimensão doméstica para avançar na compreensão dos mais amplos fenômenos ligados à inserção internacional dos países sul-americanos. Esperamos que a comunidade de pesquisadores e leitores interessados nos mais distintos aspectos da realidade regional encontrem neste número de Estudos Internacionais um valioso conjunto de argumentos para alimentar suas análises e intervir no debate contemporâneo.

