

Os potenciais novos conflitos na América do Sul impactantes para o Brasil

*Acélio Ferreira da Silva Júnior**

Introdução

Observando o histórico regional, verifica-se que, na América do Sul, muitas das instabilidades internas são calcadas nas suas origens civilizatórias. Apesar de ser falsa ou convenientemente considerada como uma área marginal das principais ameaças planetárias e distante dos principais atores globais, seus conflitos e suas disputas por projeção de poder, a América Latina possui especificidades importantes que merecem ser estudadas.

Em uma análise sumária, a América do Sul seria um subcontinente pacífico. Seus atores não possuem armas nucleares e os investimentos em defesa são, em geral, baixos. Tal situação gera uma impressão de que conflitos passariam longe da realidade, sejam internos ou externos aos países. A história recente tem demonstrado o contrário. Algumas crises como Beagle (1978), a Guerra das Malvinas (1982) e a Guerra de Cenepe (1995), apenas para exemplificar, são relativamente recentes. Suas escaladas foram rápidas, apesar de alicerçadas em antagonismos antigos.

A reboque, velhas questões permanecem latentes: a perda da saída da Bolívia para o mar, decorrente da Guerra do Pacífico; a delimitação

da plataforma continental do Golfo da Venezuela, entre esse país e a Colômbia; o controle da margem esquerda da bacia do rio Essequibo, entre Venezuela e Guiana; as severas perdas territoriais em países como a Bolívia, o Paraguai e o Equador, entre muitas outras questões.

Ameaças crônicas como o avanço e a escalada contínua e banalizada da violência; o tráfico de armas e drogas; o contrabando; a lavagem de dinheiro; a corrupção, muitas vezes sistêmica; o narcoterrorismo; os crimes transnacionais; as migrações; o crime organizado, entre muitas outras, agora produzem um caldeirão de problemas que não podem mais ser analisados de forma simplista como problemas domésticos dos países, isoladamente, mas, sim, sob enfoques regionais.

Com desafios sociais, econômicos e políticos e a necessidade de voltar a crescer e a se desenvolver, o Brasil não pode prescindir de um ambiente de relações exteriores regionais estável e colaborativo. Para isso, conhecer, acompanhar a evolução e propor respostas às situações de crises no seu entorno próximo se torna capital para garantir a consecução de suas ambições nacionais.

Com o fim da Guerra Fria, houve aparente desinteresse das principais potências mundiais nas questões da América Latina. A polarização

* Cel Cav (AMAN/1993, EsAO/2001, ECEME/2009, CPEAEx/2019)

entre socialismo e capitalismo, antes uma realidade, deixou órfãos Estados impactados nesses dilemas. Ondas democratizantes, novos protagonismos políticos, novas correntes e adaptações ideológicas geraram transformações e aprofundaram questões latentes e desigualdades sociais.

O Brasil, como potência regional, está tendo que se adaptar aos novos tempos, passando por um intenso processo de reajustes e de aperfeiçoamento institucional. Dada a sua base territorial, gigantismo econômico e histórico de boas relações com seus países vizinhos, com fronteiras consolidadas por marcos e tratados, apesar de todas as suas dificuldades, tem se mantido em situação de estabilidade interna e externa.

Mazelas econômicas, políticas e sociais antigas, adormecidas e recorrentes, sob novas roupagens e formas, voltaram a protagonizar o cotidiano dos países sul-americanos. Crises internas causadas pela onda da globalização e do neoliberalismo têm impactado internamente os países por elas afetados e se espalhado por toda a região. Problemas domésticos de difícil solução, agravados pela falência dos Estados sem conseguir debelá-los, têm invariavelmente ultrapassado as fronteiras, como é o caso do contrabando, do narcotráfico, das questões ambientais, das crises econômicas, da fome, das tensões políticas, da violência, da corrupção generalizada, entre muitos outros.

Antigas questões de fronteiras, para exemplificar, também têm o potencial para ressurgir, em mãos de governos fracos e insufladas por potências oportunistas. Embates bélicos de diferentes intensidades ocorreram justamente por questões limítrofes sem solução definitiva, convenientemente usadas como pretextos para causas ocultas.

Dessa forma, sob a ótica do desenvolvimento do Brasil, em um contexto regional estável e

colaborativo, considera-se de vital importância estudar as possibilidades de tensões no entorno estratégico brasileiro, particularmente neste estudo da América do Sul. Os conflitos, pelas suas novas características assimétricas, em cenários difusos e envolvendo atores governamentais e não governamentais, mesmo que indiretos, podem impactar os interesses do País, obrigando-o a “estabelecer posições” nos diferentes campos do poder.

O Brasil, pela sua estatura geopolítica na América do Sul e pelos novos alinhamentos internacionais, ocasionados pela emergência de novas potências mundiais e pelo multilateralismo, deve se preparar para os novos desafios em questões limdeiras que ofereçam riscos para a consecução de seus objetivos nacionais.

O imperativo histórico

Ao estudar as origens da América do Sul, é possível visualizar as perspectivas do papel brasileiro no subcontinente. A América do Sul caracteriza-se por ser banhada por dois oceanos, pelos dissociadores da cordilheira dos Andes, da Floresta Amazônica, da sua conformação vertical de norte a sul e da posição periférica em relação aos grandes centros de poder. Mas a dimensão civilizatória e psicossocial teve a preponderância na definição de como ela realmente é: dividida.

Sob o imperativo histórico, as suas interações regionais se deram antes mesmo do descobrimento, inicialmente sob o prisma da colonização ibérica, o que se explica pelo Tratado de Tordesilhas, de 1494¹. Consequentemente, muito mais do que pela geografia, as realidades atuais em termos de fronteiras e dimensões dos países foram resultado direto do peso da história e da gestão administrativa das colônias, centralizadora

no caso português e fragmentadora no caso espanhol, determinante na futura configuração dos destinos nacionais.

Se, por um lado, elas se refletem no gigantismo territorial do Brasil, por outro, as diversas nações hispânicas, em busca de uma afirmação nacionalista (em alguns casos ainda a ser consolidada), definitivamente saíram em desvantagem no jogo de poder regional. As definições dos espaços nacionais e suas implicações nas relações entre os novos países do subcontinente explicam-se devido à manutenção *grosso modo* das fronteiras que separavam as antigas colônias espanholas e a portuguesa.

As reações dos países ibéricos frente às Guerras Napoleônicas na Europa, ao final do século XVIII e início do século XIX, foram diferentes. No caso espanhol, houve enfraquecimento da autoridade do rei na metrópole e nas colônias, o que favoreceria mais tarde o seu esfacelamento. Em contraste, no caso português, a vinda da Família Real para o Brasil, em 1808, fortaleceu a unidade política. Somando-se à experiência espanhola descentralizada em vice-reinados e capitânicas gerais, ressentimentos acumulados viriam a ser o principal combustível para os posteriores movimentos de independência.

A existência de um ator do tamanho do Brasil, com chances reais e possibilidades de ser um *global player*, é o primeiro paradoxo sul-americano.

Tordesilhas, União Ibérica, o processo de independência, a continuidade político-administrativa e a consolidação das fronteiras, enfim, todos esses aspectos foram determinantes na definição do Brasil, onde a instituição do Estado antecipou-se à ideia de nação, impondo-se primeiramente a si mesmo e, posteriormente, focando na defesa de seus interesses na integridade territorial sem reivindicações e postulando liderar a América do Sul.

Entre as novas nações hispânicas, os limites existentes antes da independência transformaram-se em fronteiras. À época usados como referências meramente administrativas, acabaram gerando, até os dias atuais, diversas áreas de fricção entre países da América do Sul. Já a experiência brasileira advinda da América Portuguesa foi mais bem-sucedida, alicerçada nos fundamentos aplicados durante o período do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, de 1808 a 1821².

Desde Tordesilhas, tradicionalmente as questões de limites entre a América Portuguesa e Hispânica tinham como referência (inicial) o uso do meio diplomático. Dessa forma, com as colônias tornando-se independentes, as suas fronteiras continuaram sendo definidas, como herança, pela burocracia. É verdade que houve conflitos, porém muito mais sob uma cunhagem de disputas de poder e, sempre, ao seu final, acordos foram firmados.

O unitarismo português viria a ser mantido a todo custo pelo Brasil na sua firme determinação em debelar as diversas revoltas, insurreições e movimentos separatistas do período imperial. A continuidade do modelo político monarquista centralizador forte, sob o domínio de D. Pedro I e II, viria a influenciar para sempre a lógica civilizatória sul-americana. Já nos países de língua espanhola, desde a independência, os antagonismos se perpetraram, muitas vezes latentes até a atualidade, devido à baixa prioridade dada pela metrópole em definir com clareza os limites entre os seus diversos vice-reinados, capitânicas, cabildos e audiências existentes.

De certa forma, a independência do Brasil foi um processo político inevitável dado o contexto histórico da época, mas sem um rompimento total do *status quo* com Portugal. De fato, a

monarquia, no caso brasileiro, e a república, no caso hispânico, serviram como modelos políticos opostos. Um Brasil imperial, sob certa forma visto como um prolongamento europeu, em contraste com repúblicas libertárias do novo mundo foi o combustível adicional da discórdia e da desconfiança regional³.

Para os países hispânicos, ressentidos, o seu radical rompimento e a afirmação de soberanias iniciaram-se conturbadas e tensas, reflexo e continuação da rivalidade com as metrópoles. Dessa forma, a grande maioria das colisões interestatais deu-se no século XIX e na primeira metade do século XX, inicialmente entre civilizações enraizadas nas duas pátrias-mães e, depois, de forma mais generalizada.

Interesses estrangeiros, notadamente britânicos e norte-americanos, aproveitaram-se dessa situação, influenciando atores, como na Guerra do Paraguai (1864-1870), na Guerra do Pacífico (1879-1884), na Guerra do Chaco (1932-1935) e na Questão do Acre (1902-1903). Apesar de não se constituírem propriamente em causas, foram coadjuvantes nas contendas, aprofundando e aproveitando-se de antagonismos existentes.

Nos limites do Prata, ocorreram os primeiros grandes embates. Lá houve as principais e decisivas batalhas, desde as ancestrais disputas da Colônia de Sacramento até as influências sobre o Estado-tampão Uruguai. Foi o caso das Guerras contra Oribe e Rosas ou Guerra do Prata (1851-1852), ou da Guerra contra Aguirre, conhecida como a Guerra do Uruguai (1864-1865). Foi também no Prata, especificamente na Província de São Pedro do Rio Grande, que houve o mais sério conflito de secessão brasileiro, a Guerra dos Farrapos, de 1835 a 1845. Brasil e Argentina rivalizaram seus destinos nessas

disputas, situação que, sob análise, perdura-se em ciclos de aproximação e de afastamento.

A Guerra da Tríplice Aliança, maior conflito armado do subcontinente, finalizou esse complexo inicial de diferenças, acomodando a base territorial platina pela inédita cooperação entre o Brasil, a Argentina e o Uruguai. Resolvidos os litígios no Prata, as atenções se voltaram para o oeste e para o norte, especificamente para a Amazônia.

Em confronto com o Peru, o Equador teve significativamente comprimida a sua porção amazônica. Mesmo desfecho teve a Bolívia, na Guerra do Chaco frente ao Paraguai. Seguem em aberto questões em Guajira-Zulia, entre Colômbia e Venezuela; e na Guiana Essequiba, entre a Venezuela e a Guiana.

Acomodações migratórias também ocasionaram choques na América do Sul. Foi o caso da Guerra do Pacífico, protagonizada por mineiros e trabalhadores chilenos na extração de salitre e guano; e da Questão do Acre, com seringueiros brasileiros na exploração da borracha. Nos dois casos, a Bolívia, ainda ressentida até os dias atuais, sofreu reduções territoriais e a perda de sua saída para o mar.

Já ao final do século XX, as últimas disputas foram a Questão de Beagle, entre Argentina e Chile (1978); a Guerra das Malvinas, entre Argentina e Reino Unido (1982) e a Guerra de Cenepa, entre Equador e Peru (1995), nas quais questões limítrofes, latentes e adormecidas, súbita e surpreendentemente voltaram a aflorar. A Guerra das Malvinas teve grande repercussão neste último período, não só pela complexidade e esforços dispendidos pelas partes, mas por envolver interesses extracontinentais no Atlântico Sul. Isso comprova que, embora as perspectivas de guerras no subcontinente sejam sempre

e teoricamente baixas, a história é testemunha de que, de forma alguma, podem ser desprezadas.

Integração regional: sonhos e realidades

Os obstáculos à integração regional dos países sul-americanos repousam nas raízes históricas e culturais completamente heterogêneas, nas posturas divergentes em termos de soberanias e identidade nacional, nos níveis diferenciados de amadurecimento e estabilidade institucional, aí incluídos os poderes dos Estados, e nas assimetrias quanto ao tamanho das economias envolvidas e complementaridades⁴.

Particularizando, predicados geopolíticos naturalmente conduziram a mais próximas relações diplomáticas à extensão sul do subcontinente. Fatores como fronteiras mais vivificadas, histórico de convivência entre populações mais consolidado e, em alguns casos, assimetrias econômicas menos acentuadas naturalmente conduziram as suas nações a uma maior interdependência comercial. Já os países voltados para o Pacífico naturalmente têm outras prioridades e são menos suscetíveis ao regionalismo.

No caso do Brasil, que faz fronteira e tem relações com quase todos os Estados sul-americanos, dadas as assimetrias e em virtude de sacrifícios e renúncias impostas pelos seus setores econômicos, há resistências internas em firmar compromissos regionais. Com as suas deficiências internas, existe a narrativa de que se torna difícil patrocinar recursos a vizinhos potencialmente imprevisíveis e instáveis.

Em contraponto, esses mesmos vizinhos, em sua defesa, alegam que a confrontação entre as suas empresas e as brasileiras ocorre em situação de desigualdade. Dado o atual desenvolvimento do País, a delicada questão causa impressões

antagônicas ao papel brasileiro no subcontinente: auxílio e complementaridade ou mera predação⁵.

Novos atores têm se aproveitado dos descompassos e vacilações da política externa brasileira. A China, por exemplo, valendo-se da estratégia de projeção vetorizada economicamente, vem obtendo sucesso em acordos bilaterais com diversos países sul-americanos, enfraquecendo a temática regional⁶. Caso não dê atenção especial para o tema, o País pode ver cada vez mais reduzida a sua importância, não só no plano econômico, mas, sobretudo, no contexto político, com consequências desfavoráveis para os seus rumos futuros.

Se não demonstra e é pendular (as vezes almeja ser e em outras oportunidades, não) em relação ao seu papel como liderança regional, o Brasil precisa reavaliar o seu olhar:

- Cerca de 20% das exportações brasileiras têm como destino a América do Sul, constituindo-se na sua grande maioria produtos com valor agregado, como manufaturas, cuja inserção em outros mercados é quase nula;

- Há potencial para acordos de integração na área de infraestrutura, principalmente na área da energia, estradas, exploração agrícola, entre outras; e

- Temas sensíveis como ambientalismo, migrações, questões climáticas e crimes transnacionais, agendas recorrentes no Brasil, fazem parte do cotidiano das agendas dos demais países meridionais.

Conforme demonstrado, há espaço para a convergência e sedimentação de interesses comuns. Um desenvolvimento econômico e social independente, porém em harmonia regional talvez seja mais adequado ao Brasil.

Como exemplo, os *regimes militares*, comuns nos anos 1970 e 1980, arquitetaram uma nova perspectiva nas relações bilaterais envolvendo o Brasil

e a Argentina, partindo para a superação da tradicional rivalidade entre ambos por um novo olhar de mutualidade. Em decorrência, os brasileiros voltaram-se para a integração da Amazônia e os argentinos para o extremo sul do continente.

Dessa forma, nos anos 1990, na troca do jogo de *soma-zero* pelo contexto *win-win*, a convergência de interesses entre Brasil e Argentina abriu caminho para o MERCOSUL, verdadeira revolução no subcontinente⁷.

O fracasso da globalização e do Consenso de Washington⁸ nos anos 2000 ampliou o escopo dos blocos regionais, inicialmente sob o pano de fundo comercial, transbordado para outras demandas, como a social, a física e a política. Foi o caso da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000), Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) (2004), União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (2008) e Comunidade de Estados Sul-Americanos e Caribenhos (CELAC) (2012).

Por outro lado, a integração em termos de defesa regional, perseguida a partir dos anos 1990, seguiu-se errante sob agendas distintas, como contraponto à proposta da potência hegemônica, na qual caberia a ela, os Estados Unidos, a defesa da América do Sul, sendo que o emprego de Forças Armadas autóctones estaria limitado ao campo da segurança.

Paulatinamente, a partir de 2010, as iniciativas político-ideológicas sul-americanas progressistas dos anos 2000 tiveram os seus elos de integração como a UNASUL arrefecidos. Esse bloco foi rapidamente substituído pelo PROSUL, criado em 2019 com a Declaração de Santiago, assinada por Brasil, Argentina, Chile, Paraguai, Equador, Peru, Colômbia e Guiana. Esse novo fórum regional de diálogo vem paulatinamente se implementando e se organizando.

Há no horizonte, porém, um reforço da integração do Cone Sul sob o enfoque comercial. O MERCOSUL recentemente assinou um acordo de livre-comércio com a União Europeia, anseio gestado por mais de vinte anos, embora pendente de ratificação pelos países membros do bloco europeu.

Em 8 de maio de 2019, os Estados Unidos ofereceram a oportunidade de o Brasil ser proposto ao Congresso Americano como aliado preferencial extra-OTAN⁹, em uma tentativa clara de alinhamento militar estratégico continental. A Colômbia, por sua vez, em 2018 tornou-se parceira global da OTAN. Por fim, é fato que a Venezuela tem se aproximado econômica e militarmente da Rússia e da China, inserindo outros atores no caldeirão geopolítico regional.

Dessa forma, depreende-se que a integração sul-americana tem sido fortemente contrastada por atores externos e, a reboque, novos posicionamentos e inserções cada vez mais distintas entre seus países, fruto de uma crescente multipolarização mundial, cada vez mais presente no ambiente regional.

Potenciais conflitos em perspectiva

A convergência entre desacertos no plano interno e rivalidades nas relações bilaterais dos Estados têm provado, ao longo dos anos, ter elevado o potencial conflitivo, podendo rapidamente gerar desde simples tensões de fronteira até guerras de baixa ou média intensidade. No caso da América do Sul, o Arco Norte, em comparação com os demais, parece estar mais próximo dessa realidade¹⁰.

Também não se pode descartar, em um horizonte de médio prazo, o acirramento das discussões sobre a soberania no Atlântico Sul e sobre a Antártica, que poderão gerar choques entre países sul-americanos, particularmente os do Cone Sul,

com destaque para Chile e Argentina e, em distanciamento, o Brasil. A tendência, porém, é que envolvam atores externos. Para o Brasil, mais de 85% de sua produção de petróleo concentram-se na plataforma continental, na sua *Amazônia Azul*, no pré-sal. Qualquer anormalidade nessa área pode instabilizar a segurança energética do País¹¹.

Importante possibilidade de conflito decorre de pressões, sejam por governos ou por organizações, a respeito da soberania sobre a *Amazônia Verde*, a tese da *Internacionalização da Amazônia*¹². Pretensos interesses mundiais nas florestas, na biodiversidade, no clima do mundo, no controle de emissões de CO² e na autonomia dos povos indígenas podem comprometer a exploração de recursos naturais, o agronegócio e a ocupação dos vazios demográficos. Da mesma forma que na *Amazônia Azul*, as crises da *Amazônia Verde* tendem a ser proeminentes no uso dos campos militar, informacional e tecnológico.

Assim, é fato que, tendo em vista a atual estrutura militar regional do País, para dissuadir qualquer ameaça que envolva país sul-americano com potência global, será fundamental uma adequada e inteligente política de projeção estratégica internacional e aproximações intra e extrarregionais.

Outro problema muito sério, a crise existente na Venezuela, sob todos os aspectos e expressões de poder, é uma tragédia, extrapolando as fronteiras, gerando um verdadeiro desafio para todo o subcontinente como a imigração desordenada e os relatos de violações dos direitos humanos. Caso essa ameaça não seja adequadamente resolvida, pode perigosamente gerar no Arco Norte uma gama complexa de instabilidades¹³.

As interferências já em curso por potências como os Estados Unidos e a Rússia, ou mesmo a China, podem oportunizar e trazer à tona antagonismos latentes, particularmente envolvendo

aquele país, a Colômbia e a Guiana, com transbordamentos para o Brasil, ou mesmo internos, numa guerra insurrecional. Pelas possibilidades e o peso dos atores envolvidos, as expressões diplomática, militar, informacional e científico-tecnológica do poder devem ser priorizadas para poderem respaldar, equilibradamente, uma política externa dissuasória que preserve os interesses nacionais.

Não podem ser desprezadas as questões latentes da mediterraneidade da Bolívia, a delimitação do Golfo da Venezuela, a Guiana Essequiba e as perdas territoriais sofridas pelo Paraguai e Equador, que podem reaparecer a qualquer momento, dados os inconformismos que persistem até os dias atuais¹⁴. Fato é que os novos conflitos da América do Sul estão em curso e envolvendo agentes não estatais¹⁵.

Para isso, algumas mazelas regionais devem ser enfrentadas e resolvidas rápida e prioritariamente. A continuidade da desmobilização da guerrilha na Colômbia e a mitigação da produção e do tráfico internacional de drogas, que têm provocado o caos da segurança pública, particularmente nos grandes centros populacionais, são fundamentais.

Os crimes transnacionais, sob todas as suas formas, têm dominado a cena no subcontinente, trazendo um rastro de tensões sociais. Cada vez mais demandam, pelo seu porte e gravidade, ações complexas e integradas por parte dos governos e dos organismos regionais. Sob novo matiz, nesse íterim, as fronteiras, na América do Sul muito singulares e caracterizadas em várias situações como vazios demográficos, continuam a cumprir papel especial.

Envolvendo os crimes transnacionais e seu transbordamento para os planos internos dos países, as discussões acerca da *segurança de fronteiras* têm, cada vez mais, se confundido com a *defesa das*

fronteiras. Adicione-se a isso o emprego frequente de forças singulares em operações de garantia da lei e da ordem e acaba por se estabelecer a tendência da secundarização do tema da defesa em relação ao da segurança, o que tem trazido dificuldades, senão inviabilizando a estruturação de políticas para o campo militar. Como resultado, o posicionamento, em particular do Brasil em investimentos militares comparativamente com os BRICS e grandes potências, é uma lástima num quadro multipolarizado e com instabilidades crescentes.

A multidimensionalidade dos conflitos – antes ar, mar e terra exclusivamente –, evoluiu para a atuação através do espaço e do ciberespaço em infraestruturas críticas, dispositivos celulares, dados protegidos, internet das coisas, redes de defesa, robotização e inteligência artificial, combinada com a guerra psicológica e da informação e, por fim, completada com ações pontuais e de alta letalidade no campo cibernético por intermédio de grupos terroristas, forças especiais, insurgências, ou mesmo com tropas e meios convencionais calcados em tecnologias, conduzidas tanto por potências mundiais, quanto por agentes não estatais.

Assim, concluindo-se, a guerra híbrida, o somatório de todas as variáveis elencadas no parágrafo anterior, torna-se uma realidade, podendo perfeitamente ser um provável cenário no entorno estratégico brasileiro, dados os atores que podem estar envolvidos, as vulnerabilidades locais e o *gap* tecnológico e em meios de defesa em que se encontram os seus países¹⁶.

Conclusão sob a perspectiva brasileira

Para o Brasil, em todos os seus espaços estudados, o Atlântico Sul, a Amazônia, as fronteiras, os grandes centros urbanos, onde quer que sejam,

impõem desafios simultâneos na área da segurança e na da defesa. Se observarmos as dimensões geopolíticas deste trabalho, foram colocadas com clareza as contradições institucionais que o País está enfrentando para definir a forma de encarar os conflitos do presente, como o narcotráfico ou os crimes transnacionais, ou do futuro, como os derivados da era tecnológica, informacional, cibernética, multipolar e global.

Esses desafios dão a real dimensão do panorama sul-americano em um limiar incerto de conflitos armados. Se, por um lado, existe para o campo da defesa o imperativo de salvaguardar a soberania e garantir o desenvolvimento, por outro, fortes pressões se instalam para o uso das forças militares contra a criminalidade absurda e o combate ao narcotráfico, no campo da segurança (SILVA, 2019).

O problema seria como harmonizar ambas as vertentes num só caudal, de forma que ambas se somem e se fortaleçam. Acomodar regionalmente essa questão é vital para as relações entre os países. Ou estes migram para coordenadamente enfrentar os desafios no campo da segurança e defesa, ou seguem no diapasão do equilíbrio westfaliano¹⁷ de poder.

É um enorme desafio convencer uma nação que não participa de conflitos externos convencionais desde a Segunda Guerra Mundial que a dimensão do poder militar será fundamental para a projeção internacional do Brasil no mundo globalizado ou, até mesmo, para a manutenção de seu *status quo* regional cada vez mais ameaçado. Na contramão dos demais países, como os BRICS¹⁸ ou os mais desenvolvidos, revezando-se como 8ª ou 9ª economia mundial, o Brasil tem seus investimentos em defesa muito aquém das necessidades, apesar de ainda liderar no contexto sul-americano.

Dessa forma, percebe-se que os desafios são, inicialmente, muito mais arraigados a problemas de gestão e administração de marcos e prioridades político-institucionais do que mesmo a atributos gerados pela globalização ou pelo multilateralismo. O aparente deslocamento do principal eixo mundial do Atlântico para a rota indo-pacífica pode oferecer a oportunidade de se buscar soluções autóctones de concertação conjunta para os desafios regionais enquanto ainda haja tempo¹⁹.

A América do Sul é um subcontinente com várias assimetrias. Se, por um lado, mostra-se com países postulantes de maior destaque global, por outro, apresenta crônicos problemas fortemente arraigados ao subdesenvolvimento. Melhorar e equilibrar a distribuição das riquezas e traduzi-las em melhorias sociais, independentemente do contexto geopolítico em que se discutam ou da forma que se façam, pode ser uma solução mais segura e definitiva para as reinantes desigualdades.

Nesse caso, o Brasil, talvez único sul-americano em condições, pode ter papel destacado como protagonista dessa integração. O verdadeiro desafio é fazê-la sem comprometer o seu destino internacional. De maneira geral, portanto, o Brasil tem prioritariamente se projetado, quando com atores mundiais, bilateralmente. Por outro lado, quando no contexto regional, procura fazê-lo mediante blocos²⁰.

Ao contrário do que os desenvolvimentistas pensam, o seu papel político no mundo também se dará em decorrência da sua liderança no subcontinente, à maneira pela qual for construída e consolidada, e na exploração de sua vocação conciliadora em âmbito regional, sem mais espaço para omissões. É o único país que tem o potencial e a chave para isso: a sua dimensão territorial, a sua estabilidade institucional e, principalmente, as suas raízes históricas que o destacam dos demais como um ente diferente e totalmente dono de seu destino.

A questão é o momento, em como fasear o processo. Talvez o modelo de uma integração regional forte, num primeiro instante servindo como plataforma para uma posterior inserção mundial não funcione adequadamente para o País. A instantaneidade das demandas e oportunidades mundiais certamente requer que ambas as alternativas ocorram juntas: integração regional em paralelo à inserção global, de maneira que uma dimensão fortaleça a outra.

Nesse sentido, para exemplificar, a ancestral corrida militar e diplomática com a Argentina, cujo último tema central foi a questão das hidrelétricas na bacia do rio Paraná na década de 1970, época de vertiginoso crescimento econômico brasileiro e de estagnação portenha, foi pacificada com o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus. Esse acordo abriu o caminho para a criação do MERCOSUL, mais tarde, em 1991, com a pronta adesão do Uruguai e do Paraguai.

Esforços comuns, como o MERCOSUL ou o PROSUL, por exemplo, ou quaisquer outros similares, podem trazer vantagens regionais que não interferem nas peculiaridades nacionais.

Ao fim, pelos imperativos da globalização, da multilateralidade ou mesmo dos adventos de um mundo cada vez mais complexo pelos prodígios da moderna tecnologia, hoje quaisquer conflitos na América do Sul, para não falar de seu entorno estratégico, são cada vez mais impactantes para o Brasil, inclusive com plausíveis possibilidades de envolvê-lo diretamente. Seus efeitos, positivos ou negativos, serão diretamente proporcionais ao seu grau de preparo institucional para enfrentá-los, refletido nas suas políticas de defesa, no aperfeiçoamento da sua estatura econômica, na redução das suas assimetrias sociais, no seu papel e protagonismo regionais e no seu alinhamento estratégico internacional. 

Referências

BRASIL. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). **O Brasil e a segurança de seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Organizadores: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Brasília, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina**: Consenso de Washington ou crise fiscal? Aula magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec). Brasília: 4 dez 1990.

COSTA, Vanderley Messias da. Projeção no Atlântico Sul: Geopolítica Estratégica. São Paulo: **Revista USP**, nº 95, pp. 9-22, set/out/nov 2012.

COSTA PEREIRA, Alexandre da. Infraestrutura Logística e necessidades do Exército em cenários de conflitos armados em áreas de faixa de fronteira: o caso do Arco Norte da Região Amazônica. **Artigos Estratégicos**. Vol. 3 (2) jul/ago 2017. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx). Brasília, 2017.

COSTA VAZ, Alcides. **Evolução recente e perspectivas do processo de paz na Colômbia**. Brasília: Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEX), 2015.

COSTA VAZ, Alcides. As perspectivas do processo de paz na Colômbia: o Referendo e a proposta de um novo acordo com as FARC. Brasília: Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEX). **Informativo Estratégico**. Ano 2. nº 5. Dez 2016.

DALLARI, Pedro Bohomeletz de Abreu. **Aspectos jurídicos da formação e da gestão do território nacional**: o caso brasileiro. In: DALLARI, Pedro Bohomeletz de Abreu (Coord.). *Relações internacionais: múltiplas dimensões*. São Paulo: Aduaneiras, 2004. pp. 15-16. XX.227.

ELLIS, Robert Evan. O colapso da Venezuela e seu impacto na Região. **Military Review**. out 2017. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2017/Colapso-da-Venezuela/>>. Acesso em: 30 jan 2019.

FAJARDO, José Marcos Castellani. **Acordo Tripartite Itaipu-Corpus**: ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre. 2004. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6148/000437450.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jul 2019.

FUCCILLE, Alexandre. A vacilante atuação brasileira na integração regional: o (o)caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Agenda Política**. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos: Vol. 7, nº 1, 2019.

LAFER, Celso. O Brasil na América do Sul. **O Estado de São Paulo**. 19 maio 2013. Disponível em: <<https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-na-america-do-sul-imp-,1033273>>. Acesso em: 22 mar 2019.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Amazônia: pensamento e presença militar**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/>>. Acesso em: 5 jun 2019.

MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. 1996. Ed. Almedina. 9. ed. 2016.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Anna-blume, 1996.

OLIVEIRA, Marcos Guedes de. Ameaças regionais e extrarregionais e as respostas do Brasil. **Revista Análise Estratégica**, Brasília V 3 (2) jun/dez 2017.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança na América do Sul: problemas e atores. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP**. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200018&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 30 jan 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China**. Carta Nacional: Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Vol. 8, nº 2, jul/dez. 2013 [pp. 100 a 115].

ROCHA PAIVA, Luiz Eduardo. **O jogo do poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil**. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Estado-Maior do Exército, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Núcleo de Estudos Prospectivos. Brasília, 23 set 2013.

RODRIGUES, Fernando da Silva. Fronteiras como desafio histórico para o Exército: da geopolítica de Mário Travassos à defesa do território brasileiro na primeira metade do século XX. **Revista Análise Estratégica**, Brasília, V 10 (4), set/nov 2018.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Geopolítica do Entorno Estratégico**. [Palestra apresentada no I Seminário Internacional de Geopolítica dos Recursos Naturais, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 27 jun 2019].

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. **O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas**. (Working Paper). 2011. nº 12. Disponível em: <https://www.academia.edu/13724697/O_papel_do_Brasil_na_América_do_Sul_estratégias_e_percepções_mútuas>. 2011. Acesso em: 6 jun 2019.

VARGAS, Fábio Aristimunho. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Fundação Alexandre de Gusmão. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2017.

Notas

- ¹ O Tratado de Tordesilhas, firmado pelo rei dom João II de Portugal e os Reis Católicos, dom Fernando e dona Isabel, em 1494, redefiniu a distribuição do mundo entre as duas potências ibéricas. O meridiano de Tordesilhas foi estipulado a 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, ampliando, assim, as 100 léguas originalmente dispostas pela Bula Inter Coetera. As terras a oeste pertenceriam à Espanha e as terras a leste, a Portugal (VARGAS, 2017).

- ² A transferência da família real portuguesa proporcionaria ao Brasil uma coesão política até então não experimentada na condição de colônia, transformando-se o governo do Rio de Janeiro em uma autoridade central legitimada ante as diversas autoridades e oligarquias regionais. Essa coordenação política, aliada à coordenação econômica (apontada por Celso Furtado), seria uma das causas da manutenção da unidade territorial do Brasil após a Independência, em contraste com a fragmentação experimentada pelos países hispano-americanos (VARGAS, 2017).
- ³ No período imperial, o Brasil, ao conservar o princípio dinástico como fonte de legitimação, diferenciou-se decisivamente de seus vizinhos americanos, que passaram a representar para o império o “outro” irreconciliável. Na metafórica ruptura entre a América e a Europa, o Brasil colocava-se ideologicamente ao lado das potências europeias. A chave para permitir essa operação ideológica foi o conceito de “civilização”. Durante o Império, o Brasil construiu sua autoimagem a partir da percepção de uma suposta superioridade em termos de civilização – que seu regime político representava, ao aproximá-lo das monarquias europeias. Ainda que atrasado, escravista e distante, essa “monarquia tropical” sentia-se acima de seus vizinhos, que entendia anárquicos e selvagens (SANTOS, 2004).
- ⁴ O Brasil é hoje, mais do que antes, um ator global, com um patamar no mundo distinto de outros países da nossa região. O eixo regional tornou-se mais assimétrico. São maiores as expectativas dos vizinhos quanto ao papel do País na sustentabilidade de cooperação. Também são maiores os desafios relacionados às ambições do Brasil num mundo multipolar fragmentado, com tendências centrífugas e muitas tensões de hegemonia (LAFER, 2013).
- ⁵ Os vizinhos veem a si mesmos enfrentando não somente as empresas brasileiras, mas também o Estado brasileiro, ou melhor, uma poderosa aliança entre aquelas (as empresas) e este (o Estado). A percepção tem fundamento na realidade: tanto ou mais assimétricas que as economias, é a capacidade estatal de apoiar a atividade empresarial presente no Brasil e nos países da região. As iniciativas pontuais do governo brasileiro no sentido de solidarizar-se com os anseios de desenvolvimento dos países vizinhos mostraram-se insuficientes para acabar com os temores em relação às pretensões “subimperialistas” do Brasil (SORJ e FAUSTO, 2011).
- ⁶ A China, nesse sentido, repete uma tática conhecida dos Estados Unidos em suas projeções de poder em escala regional: busca tornar-se o principal parceiro individual de cada país, para excluir a influência dos demais poderes, em particular das principais potências regionais, o Brasil e os Estados Unidos. No caso da América do Sul, basicamente, essa tendência ocorre no setor econômico, mas que, como indicado, implica a diminuição de alternativas políticas autóctones (PECEQUILO, 2013).
- ⁷ Desse modo, a alternativa ao conflito passa necessariamente pela ênfase nos pontos de convergência, o que é perfeitamente viável se as relações não forem estruturadas como uma “equação de soma zero”, na qual o ganho de um implica, necessariamente, perda por parte de outros. O sucesso da cooperação impõe um consenso derivado da reciprocidade de interesses, cuja manutenção no tempo requer um contexto “*win win*”, ou seja, uma perspectiva em que todos os sócios devem ganhar juntos. A consecução daquela permite que se busque a plena integração regional, objetivo final perseguido pelo Mercosul (FAJARDO, 2004).
- ⁸ De acordo com a abordagem de Washington, as causas da crise latino-americana são basicamente duas: a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o *déficit* público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o populismo econômico e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo ou estruturalmente, a receita é adotar uma estratégia de crescimento *market oriented*, ou seja, uma estratégia baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações (BRESSER-PEREIRA, 1990).
- ⁹ Organização do Tratado do Atlântico Norte.
- ¹⁰ ... a irregularidade espacial do processo de integração regional na América do Sul aponta para níveis de estabilidade/instabilidade também espacialmente irregulares. Enquanto o Cone Sul apresenta considerável êxito, as porções Amazônia e Andes apresentam níveis de integração bem mais modestos. É exatamente nessas porções, onde o processo de integração é mais escasso, que se localizam áreas de potenciais conflitos territoriais, entre as quais se destacam as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia – a situação mediterrânea da Bolívia se constitui hoje na maior ameaça latente de conflito territorial no subcontinente –, as cercanias do lago Maracaibo (Colômbia-Venezuela) e a região de Essequibo (Venezuela-Guiana) (BRASIL, 2014).

- ¹¹ Mas o elemento de maior significado geopolítico do Atlântico Sul é o fato de que, nas suas duas bordas continentais, estão localizadas as jazidas de petróleo e gás consideradas pelos especialistas como das mais promissoras do mundo. A região responde hoje por cerca de 20% da produção mundial de petróleo, e sua taxa média anual de crescimento está próxima de 10%. Destaque-se que, atualmente, mais de um terço das importações de petróleo dos EUA e da China provém dos países produtores do continente africano, com destaque para Nigéria e Angola. Como visto, na vertente brasileira encontram-se as mais recentes e promissoras descobertas de petróleo e gás, e estudos preliminares indicam reservas com potencial de até 55 bilhões de barris nos campos do pré-sal. Além disso, cerca de dois milhões de barris/dia da produção do país provém atualmente da exploração *offshore* (COSTA, 2012).
- ¹² A percepção por parte do Brasil de que as principais ameaças à sua integridade estariam nas possíveis ambições de nações, empresas internacionais e organizações criminosas em subestimar a soberania nacional e se apropriarem dos recursos naturais brasileiros, principalmente na pouco povoada Amazônia, fez com que os agentes do Estado desenhassem um projeto para definitivamente incorporar aquela região ao país (MARQUES, 2007).
- ¹³ A crise na Venezuela é um problema para o país e para a região, o qual nem o direito internacional, nem as instituições multilaterais existentes estão preparadas para enfrentar. Para os Estados vizinhos, parece haver poucas alternativas politicamente aceitáveis. Por exemplo, é improvável que os EUA ou que entidades como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou Organização dos Estados Americanos decidam intervir fisicamente ou sejam capazes de atuar de modo suficientemente impactante para alterar a atual trajetória da Venezuela rumo a uma crise interna mais ampla e violenta (ELLIS, R. EVAN, 2017).
- ¹⁴ Por outro lado, algumas possibilidades de conflito interestatal ainda se mantêm em decorrência de questões de fronteira não completamente resolvidas. Destacam-se, entre Chile e Bolívia, por esta reivindicar a sua saída para o mar; entre Colômbia e Nicarágua, em decorrência da contestação à soberania sobre o arquipélago de San Andrés; entre Colômbia e Venezuela quanto à delimitação da plataforma continental do Golfo da Venezuela (ou Golfo de Maracaibo); Venezuela e Guiana acerca da bacia do rio Essequibo (PAGLIARI, 2011).
- ¹⁵ Atores não governamentais passaram a desempenhar o papel central ao lado dos Estados nas guerras, e esses atores não respeitam leis ou regras estabelecidas (OLIVEIRA, 2017).
- ¹⁶ Essa é a lógica da guerra cibernética e da guerra híbrida. Elas possuem características novas e estão cada vez mais integradas ao perfil das operações das grandes potências militares modernas. Em vista da importância do mundo virtual na sociedade brasileira e dos interesses externos no país, tanto a guerra cibernética quanto a guerra híbrida devem ser consideradas como possíveis e potenciais ameaças (OLIVEIRA, 2017).
- ¹⁷ Assinada em 1648, a *Paz de Westfália* marcou o fim da Guerra dos Trinta Anos na Europa e marcou questões como “soberania”, “razão de estado”, “Estado-Nação”, “diplomacia” e “equilíbrio de poder”.
- ¹⁸ Grupo de países com economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul.
- ¹⁹ Nas avaliações nunca deve ser confundido o *poder potencial* com *poder efetivo*. Países como o Brasil têm um *poder potencial* importante, em vista dos recursos naturais na sua posse. Mas a falta de capacidade para desenvolver, coordenar e mobilizar tais recursos com uma adequada vontade política não lhe dá acesso correspondente aos pratos da balança de poderes. Quando essa carência for suprida, terá então um *poder efetivo*, suporte à decisão e à credibilidade, que afetará a balança de poderes. Esta lida com *poderes mobilizáveis*, não com *poderes potenciais* (MOREIRA, 1996).
- ²⁰ Espera-se do Brasil um papel de liderança em nível internacional e regional que, sem deixar de lado os interesses legítimos do país, também represente os interesses do conjunto dos países da região. Até o momento, prevalece a percepção de que Brasil não consulta os outros países da região em seus movimentos globais. Em nível regional, espera-se do Brasil que contribua com políticas que indiquem um maior compromisso com os países vizinhos, não somente no que se refere a temas econômicos (comércio e investimentos), mas também em temas como o da absorção de imigrantes. De modo geral, existe uma expectativa de que o Brasil atue de modo a induzir a criação de regras estáveis na região, sentimento particularmente forte no Chile (SORJ e FAUSTO, 2011).