

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política

Programa de pós-graduação em Ciência Política

THALES LEONARDO DE CARVALHO

**A “VIRADA À ESQUERDA” E AS POLÍTICAS DE DEFESA E  
POLÍTICAS EXTERNAS RELACIONADAS À SEGURANÇA NA  
AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO COMPARATIVO DE 16 MANDATOS  
PRESIDENCIAIS**

Belo Horizonte

2018



THALES LEONARDO DE CARVALHO

**A “VIRADA À ESQUERDA” E AS POLÍTICAS DE DEFESA E  
POLÍTICAS EXTERNAS RELACIONADAS À SEGURANÇA NA  
AMÉRICA LATINA: UM ESTUDO COMPARATIVO DE 16 MANDATOS  
PRESIDENCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais,  
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre  
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes

Área de Concentração: Instituições, comportamento político  
e políticas públicas

Linha de pesquisa: Política internacional e comparada

Belo Horizonte

2018



320 Carvalho, Thales Leonardo de  
C331v A "virada à esquerda" e as políticas de defesa e políticas  
2018 externas relacionadas à segurança na América Latina  
[manuscrito] : um estudo comparativo de 16 mandatos  
presidenciais / Thales Leonardo de Carvalho. - 2018.  
123 f.  
Orientador: Dawisson Elvécio Belém Lopes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.  
Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas – Teses.  
3.América Latina – Defesa - Teses. I. Lopes, Dawisson E.  
Belém. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade  
de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.





**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**



## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**A "Virada à Esquerda" e as Políticas de Defesa e Políticas Externas relacionadas à Segurança na América Latina: um estudo comparativo de 16 mandatos presidenciais**

**THALES LEONARDO DE CARVALHO**

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Política Internacional e Comparada.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2018, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Dawisson Elvécio Belém Lopes - Orientador  
DCP/UFMG

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo  
DCP/UFMG

Prof. Antônio Jorge Ramalho da Rocha  
Escola Sul-Americana de Defesa (Quito, Equador)

Belo Horizonte, 26 de março de 2018.





*Dedico este trabalho à minha mãe que,  
mesmo não compartilhando mais esta dimensão comigo,  
continua ao meu lado, me inspirando e me dando  
forças diariamente para alcançar  
todos os meus objetivos e correr atrás dos meus sonhos.*



## AGRADECIMENTOS

Além da dedicatória, agradeço, primeiramente, à minha mãe, por ter me feito acreditar sempre nos meus sonhos e seguir sempre em busca dos meus objetivos, por mais difíceis que eles sejam de serem alcançados. Sem dúvidas, não foi fácil chegar até aqui. A entrada no mestrado, por mais difícil que fosse, seria apenas o início de uma caminhada. O próprio trabalho aqui desenvolvido não foi fácil e, por diversas vezes, me vali da crença que, por mais difícil que seja, podemos alcançar nossos objetivos. Agradeço, junto a isso, à minha Tia Eliana, por ter me aceitado como filho, abraçado e apoiado minhas decisões durante toda essa trajetória, além de torcer sempre para o meu sucesso.

Agradeço, também, à minha namorada, Florence, que entrou na minha vida em meio à turbulência que foi o ano de 2017, em que tive, mais do que nunca, que correr atrás dos meus objetivos acadêmicos. Agradeço-a por todo o apoio, carinho e paciência nesse tempo, por sempre me incentivar e me colocar pra cima, e por me aguentar nos momentos de tensão e desespero. Agradeço, por fim, por aceitar ser minha companheira e topou lutar por esse desafio comigo.

Aos amigos Alexandre Gonçalves, Bruna Pereira e Enrique Natalino, minha gratidão pelas conversas, revisões, comentários e incentivos. Ao amigo e ex-orientador (e referência citada aqui), Carlos Aurélio Pimenta de Faria, por me ajudar a descobrir o quanto gostava da academia, por ter uma paciência enorme para me mostrar os caminhos, por ter me incentivado tanto a seguir para o mestrado e me ajudado tanto nesse trajeto, também com conversas, comentários, revisões e muitos incentivos.

Por fim, agradeço ao personagem principal deste trabalho: ao meu orientador, prof. Dawisson Belém Lopes. Primeiro, por compartilhar seu enorme conhecimento, por também me apontar e me abrir caminhos e por fazer com que eu realmente me descobrisse enquanto acadêmico. Mas, também, por não me deixar desanimar nos momentos mais difíceis, por me fazer acreditar no trabalho que eu vinha desenvolvendo e por ter conseguido me motivar tanto a executá-lo.

A todos os citados, meu mais sincero agradecimento.



*I'm gonna hit the lotto  
I'm gonna place my bet on every step I take  
Go tell everyone under the sun  
I'm on my way  
And if I hit rock bottom  
I'm gonna smile and dance with every step I take  
Go tell everyone under the sun  
I'm on my way, on my way (AXWELL; INGROSSO, 2015)*



## RESUMO

Com a “Virada à Esquerda” na América Latina, muito se explorou em torno de convergências nas políticas adotadas pelos países nela envolvidos em diversas áreas, principalmente nas políticas econômicas e sociais. Pouco, no entanto, se explorou em torno das Políticas Externas relacionadas à Segurança e das Políticas de Defesa Nacional. Assim, o objetivo deste trabalho é o de analisar e comparar o que foi feito por 16 presidentes na região em torno das políticas mencionadas para entender se a “Virada à Esquerda” possibilitou uma convergência também nessas áreas entre os países latino-americanos. O que se pensa, *a priori*, é que essa convergência existiu, seja possibilitada pela orientação política desses mandatos ou pela UNASUL, que acaba por ser uma das consequências desse fenômeno. Para tanto, foram escolhidos 2 mandatos presidenciais – um anterior e outro posterior ao fenômeno estudado – de 8 países diferentes – dentre eles membros e não-membros da UNASUL, de orientação política mais à direita e mais à esquerda – para a análise. O método adotado é o QCA, visando identificar se houve ou não a referida convergência. O trabalho pretende, ainda, contribuir para os estudos sobre a convergência de políticas públicas e processos relacionados, como a difusão/transferência dessas políticas e a cooperação internacional, bem como demonstrar que as áreas estudadas estão sujeitas a serem afetadas por mudanças nas políticas doméstica e regional, a despeito do insulamento de suas burocracias em parte dos países.

Palavras-chave: Virada à Esquerda; América latina; Política Externa; Defesa Nacional; Segurança; Convergência de políticas públicas.





## **ABSTRACT**

With the advent of the Left Turn in Latin America, much was explored about convergences in several policy areas, mainly economic and social policies. However, little was explored about foreign policy related to security and national defense policies. Therefore, the purpose of this work is to analyze and compare what the 16 presidents in the region have done about the policies cited above to understand if the Left Turn has led to a convergence in these areas among the Latin American countries. This convergence may have been caused by the political orientation of these mandates or by UNASUR, one of the consequences of this phenomenon. In order to do that, two presidential mandates out of eight different countries were chosen to be analyzed, one previous to the Left Turn and other after the phenomenon. Among the countries, there are members and non-members of UNASUR, right and left wing. The method adopted is the QCA, aiming to identify whether there was this convergence or not. This study represents a contribution to the policy convergence studies and related processes, such as policy diffusion/transfer, and international cooperation, too. It also demonstrates that the studied areas are likely to be affected by changes in domestic and regional politics, despite the insulation of their bureaucracies in some of the countries in the region.

**Keywords:** Left Turn; Latin America; Foreign Policy; National Defense; Security; Policy convergence.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

**Figura 1 – Padrões de segurança regional pós-Guerra Fria**

**Figura 2 – As mudanças na forma dos estudos de segurança internacional da Guerra Fria ao pós-Guerra Fria**

**Figura 3 – Tendências na relação entre cooperação, difusão/transferência e convergência de políticas públicas**



## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1 – *Scores* da convergência discursiva relacionada à PES ao longo do tempo**

**Gráfico 2 – *Scores* da convergência material relacionada à PES ao longo do tempo**

**Gráfico 3 – Mulheres em operações de *peacekeeping* da ONU, de 2006 até 2016**

**Gráfico 4 – *Scores* da convergência discursiva relacionada à PDN ao longo do tempo**

**Gráfico 5 – *Scores* da convergência discursiva relacionada à PDN ao longo do tempo**



## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1 – Número de documentos analisados**

**Tabela 2 – Convergência discursiva de Políticas Externas Relacionadas à Segurança**

**Tabela 3 – Tabela de verdade para a convergência discursiva na PES**

**Tabela 4 – Convergência material de Políticas Externas Relacionadas à Segurança**

**Tabela 5 – Emprego relativo e absoluto de mulheres em PKOs durante os mandatos estudados**

**Tabela 6 – Médias de *Ideal Points* por país durante os mandatos estudados e dos EUA**

**Tabela 7 – Tabela de verdade para a convergência material na PES**

**Tabela 8 – Convergência Discursiva de Políticas de Defesa Nacional**

**Tabela 9 – Tabela de verdade para a convergência discursiva na PDN**

**Tabela 10 – Convergência Material de Políticas de Defesa Nacional**

**Tabela 11 – Tabela de verdade para a convergência discursiva na PDN**





## **LISTA DE QUADROS**

**Quadro 1 – Mandatos de esquerda/centro-esquerda/neodesenvolvimentistas e direita/centro-direita/neoliberais**

**Quadro 2 – Uma tipologia dos partidos governistas de esquerda na América Latina**

**Quadro 3 – Mandatos anteriores e posteriores à “Virada à Esquerda”**

**Quadro 4 – Mandatos presentes e ausentes na UNASUL**

**Quadro 5 – Elementos incluídos no conceito nacional de Defesa**

**Quadro 6 – Hipóteses de trabalho**

**Quadro 7 – Indicadores de convergência na PES**

**Quadro 8 – Indicadores de convergência na PDN**

**Quadro 9 – Documentos de diretrizes de PDN empregados na análise**



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADMs – Armas de Destruição em Massa

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

ALBA-TCP – Alternativa Bolivariana para os povos de nossa América – Tratado de Comércio dos Povos

APMBC – Convenção para a Proibição de Minas Antipessoais

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

BWC – Convenção para as Armas Biológicas

CA – Controle de Armas

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CRS – Complexo Regional de Segurança

CSH-OEA – Conselho de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

EE – Estudos Estratégicos

EP – Estudos de Paz

ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa

EUA – Estados Unidos da América

FA – Frente Ampla

FARC – Forças Armadas Revolucionárias Colombianas

FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

JID – Junta Interamericana de Defesa

MAS – Movimento ao Socialismo



MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti

MVR – Movimento V República

NAM – Movimento dos Não-Alinhados

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OPAQ – Organização para a Proibição de Armas Químicas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDN – Política de Defesa Nacional

PE – Política Externa

PES – Política Externa relacionada à Segurança

PJ – Partido Justicialista

PKO – *Peacekeeping Operation*

PP – Política pública

PSCh – Partido Socialista do Chile

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSUV – Partido Socialista Unificado da Venezuela

PT – Partido dos Trabalhadores

QCA – Análise Qualitativa Comparativa

SMI – Sistema Militar Interamericano

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UNASUL – União Sul-Americana de Nações

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNESCO – Organização das Nações para a Educação, Ciência e Cultura

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	31
<b>1 A “VIRADA À ESQUERDA” NA AMÉRICA LATINA</b> .....	33
1.1 Distinções conceituais: a esquerda, a direita e o neoliberalismo .....	34
1.2 A “Virada à Esquerda” .....	39
1.3 O regionalismo pós-liberal e o surgimento da UNASUL e do CDS .....	45
<b>2 CONVERGINDO POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA</b> .....	58
2.1 A Política Externa relacionada à Segurança e as Políticas de Defesa Nacional .....	58
2.2 A convergência de políticas públicas .....	67
2.2.1 A difusão/transferência de políticas públicas .....	68
2.2.2 A cooperação internacional .....	74
2.2.3 Cooperar, difundir, transferir e convergir .....	83
<b>3 EXISTE UMA CONVERGÊNCIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE DEFESA NA AMÉRICA LATINA?</b> .....	85
3.1 Convergência discursiva na PES .....	92
3.2 Convergência material na PES .....	97
3.3 Convergência discursiva na PDN .....	102
3.4 Convergência material na PDN .....	105
3.5 A convergência nas políticas estudadas .....	108
<b>CONCLUSÃO</b> .....	110
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	111
<b>APÊNDICE A – Tabela de verdade após a calibragem</b> .....	123





## INTRODUÇÃO

A “Virada à Esquerda” (ou, ainda, “Onda Rosa”) na América Latina, nos anos 2000, trouxe diversas mudanças já observadas na literatura em relação ao que era praticado pelos países da região. Com os governos de esquerda (e centro-esquerda), ganharam destaque as políticas de desenvolvimento social e redistribuição de renda, além de modelos econômicos diferentes (mas não necessariamente opostos) aos neoliberais, praticados nos anos 1990. Em grande parte dessas políticas, puderam ser percebidas convergências entre o que foi adotado pelos mandatários locais (LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; BELÉM LOPES; FARIA, 2016).

A maior parte desses estudos, no entanto, explora essas convergências sem abordar o referencial teórico contido na literatura sobre a convergência de políticas públicas, bem como itens afins, como a difusão/transferência de políticas públicas e, até mesmo, a cooperação internacional, tão explorada pelos estudiosos Relações Internacionais. A literatura sobre esses processos é relativamente recente, datando, principalmente, dos anos 1980 e, paradoxalmente, é pouco difundida. Para além disso, existe ainda pouco diálogo entre as literaturas citadas, apesar de que elas exploram diversos pontos em comum.

É notável, ainda, que tanto a “Virada à Esquerda”, quanto os trabalhos sobre a convergência de políticas públicas, têm abordado muito pouco as Políticas Externas (PE) dos países latino-americanos. Quando se fala em segurança e sobre as Políticas de Defesa Nacional (PDN), esse esforço é praticamente nulo. No entanto, a despeito de certo consenso na região sobre o fato de que PE e PDN tendem a sofrer pouca variação com as mudanças de governo, alguns sinais puderam ser vistos nos últimos anos, como a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, principalmente, seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O desenvolvimento social também ganhou ainda mais espaço e entrou na pauta das discussões relacionadas à segurança, como pudemos ver durante a VII Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em 2006 (MATHIAS; SANTOS; ZAGUE, no prelo<sup>1</sup>), passando a ser visto tanto como um fim quanto como um meio para se obter a paz.

É neste contexto que essa dissertação pretende se inserir. Em meio a tantas convergências em diversas políticas que a “Virada à Esquerda” trouxe na região, será que o fenômeno não teria possibilitado também que os países latino-americanos convergissem entre si em suas Políticas Externas relacionadas à Segurança (PES) e PDN? Ao contrário do que o

---

<sup>1</sup> Trabalho ainda não publicado, apresentado durante o 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política (Montevideu, 2017) e gentilmente compartilhado pela profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias.

senso comum diz, ao fazer uma pequena varredura sobre os dados disponíveis, acredito que poderíamos dizer que sim. Nesse sentido, optei por ir além e tentar provar, de forma empírica, esse impacto. Para tanto, selecionei 8 países da região, visando analisar o período de dois mandatos presidenciais em cada um – um durante o período neoliberal, nos anos 1990, e outro após a “Onda Rosa”, nos anos 2000, sendo os casos escolhidos com base nas variáveis independentes do trabalho, que serão apresentadas oportunamente no capítulo 3<sup>2</sup>. Utilizando um método desenvolvido relativamente recentemente – a Análise Qualitativa Comparativa (QCA), que começou a ser explorada no final dos anos 1980, visando uma junção entre metodologias quali e quantitativas – e uma metodologia que tenta propor um índice para aferir essa convergência, tento trazer uma abordagem que permita uma inferência com a maior validade possível.

Assim, inicio este trabalho situando o tempo e o espaço aqui estudados: a América Latina, apresentando um pouco sobre o período neoliberal e trazendo informações sobre a “Virada à Esquerda”, suas causas e efeitos. Aproveito para tratar sobre uma nova forma de regionalismo trazida por esse fenômeno, denominada “pós-liberal”. No segundo capítulo procuro, primeiramente, tornar claros os objetos de estudo deste trabalho: a Política Externa Relacionada à Segurança e as Políticas de Defesa Nacional. No mesmo capítulo, aproveito para trazer os conceitos teóricos empregados na análise, além de tentar propor um diálogo entre convergência, difusão e transferência de políticas públicas, além da cooperação internacional. Por fim, no terceiro capítulo, explícito como se procederá a análise e a realização.

---

<sup>2</sup> Os mandatos estudados nessa dissertação são: Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1999-2002), Carlos Menem (Argentina, 1995-1999), Rafael Caldera (Venezuela, 1994-1999), Arnoldo Alemán (Nicarágua, 1997-2002), Ernesto Ponce de León (México, 1994-2000), Andrés Pastrana Arango (Colômbia, 1998-2002), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Chile, 1994-2000), José María Figueres Olsen (Costa Rica, 1994-1998), Dilma Rousseff (Brasil, 2011-2014), Cristina Kirchner (Argentina, 2011-2015), Hugo Chávez (Venezuela, 2007-2013), Daniel Ortega (Nicarágua, 2012-2016), Enrique Peña Nieto (México, 2012-presente), Juan Manuel Santos (Colômbia, 2010-2014), Sebastián Piñera (Chile, 2010-2014), Laura Chinchilla Miranda (Costa Rica, 2010-2014).

## 1 A “VIRADA À ESQUERDA” NA AMÉRICA LATINA

A partir de 1998, a América Latina começou a entrar em uma nova fase em sua história. Diversos presidentes considerados de esquerda ou centro-esquerda foram, aos poucos, chegando ao poder por vias democráticas na maior parte dos países da região; fenômeno esse que ficou conhecido como “Virada à Esquerda” ou, ainda, “Onda Rosa”. Fazem parte desse processo as eleições de: Hugo Chávez (Movimento V República, Venezuela, 1998), Ricardo Lagos (Partido Socialista Chileno<sup>3</sup>, Chile, 2000), Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores, Brasil, 2002), Néstor Kirchner (Partido Justicialista, Argentina, 2003), Tabaré Vázquez (Frente Ampla, Uruguai, 2004), Evo Morales (Movimento ao Socialismo, Bolívia, 2005), Rafael Correa (Aliança PAIS, Equador, 2006), Daniel Ortega (Frente Sandinista de Libertação Nacional, Nicarágua, 2006), Fernando Lugo (Aliança Patriótica pela Mudança, Paraguai, 2008) e Maurício Funes (Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional, El Salvador, 2009).

Esse fenômeno é fruto de diversas causas e acarretou diversas transformações, tanto no nível nacional quanto, principalmente para o trabalho que pretendo desenvolver, a nível regional. Desta forma, a fim de explorar devidamente conceitos, possibilitadores, causas e consequências em torno da “Virada à Esquerda” na América Latina, opto aqui por dividir esse capítulo em três partes. Essa divisão pretende possibilitar uma melhor exposição das variáveis independentes do trabalho, bem como situa-lo temporal e espacialmente.

Na primeira parte, visio explicitar o que se entende aqui como a direita e a esquerda, enquanto orientações políticas. Para uma melhor aplicação desses conceitos ao contexto latino-americano, pretendo estabelecer uma conexão entre os mesmos e as concepções de neoliberalismo e neodesenvolvimentismo, tal qual puderam ser vistos na região. A partir disso, explicitarei a classificação dos mandatos estudados, com base em sua orientação político-econômica.

No segundo momento deste capítulo, será promovida a discussão sobre a “Onda Rosa” na América Latina. Aproveitarei para apresentar consequências que o fenômeno trouxe no âmbito doméstico em relação aos países da região. Ao fim, pretendo expor se os casos a serem analisados ocorreram antes ou depois da ocorrência do fenômeno.

---

<sup>3</sup> O Partido Socialista do Chile é parte da *Concertación de Partidos por la Democracia*, coalizão de partidos políticos de centro e esquerda que governou o Chile de 1990 a 2010 (HISTORIA DE CHILE..., 2017). O PSCh retornou ao poder em 2014, com a vitória de Michelle Bachelet.

Por fim, na terceira e última parte deste capítulo, pretendo trabalhar as consequências da “Virada à Esquerda” para a integração regional latino-americana. Neste ponto, será explorada uma nova forma de regionalismo que emergiu com os governos esquerdistas, denominada como “pós-liberal”, bem como as instituições surgidas nesse contexto, como a União de Nações Sul-Americanas e, em especial para os objetivos desse trabalho, o Conselho de Defesa Sul-Americano. Feito isso, explicitarei os atores que são parte da instituição.

### **1.1 Distinções conceituais: a esquerda, a direita e o neoliberalismo**

A distinção entre direita e esquerda surgiu no contexto da Revolução Francesa, mais precisamente em 1789, quando, na Assembleia Nacional, os defensores do rei ou de uma mudança gradual – tipicamente a nobreza e o clero – sentavam-se à direita, enquanto os mais pobres e simpatizantes da revolução, da liberdade e da igualdade, se localizavam à esquerda. Com o tempo, essa distinção foi se alterando, mas sua relação antitética foi sendo mantida (BOBBIO, 1996; NOEL; THERIEN, 2008).

Mas como poderíamos separar esquerda e direita? Bobbio (1996) nos mostra que os critérios espaciais foram deixados de lado já há algum tempo. Outros elementos, como individualismo x anti-individualismo e, principalmente, autoritarismo x libertarianismo<sup>4</sup>, foram sendo repensados. O mesmo autor observa que, na verdade, existiriam duas relações distintas, nos fornecendo dois eixos que nos forneceria quatro quadrantes: direita x esquerda em um eixo horizontal e autoritarismo x liberarianismo em um eixo vertical.

Bobbio (1996), Luna e Kaltwasser (2011) e Noel e Therien (2008), apontam diversos outros critérios que já se tentou utilizar como, por exemplo, a religião – argumento derrubado quando se pensa que existem ateus de direita e religiosos de esquerda; a tradição, enxergando como direita aqueles que preferem a manutenção dos valores vigentes e como esquerda aqueles que buscam a mudança – argumento também criticável, a partir do momento em que, em diversos contextos, a esquerda e a direita estiveram juntas, como em guerras civis e revoluções; classe social – refutável a partir do momento em que em diversas partes do mundo partidos de esquerda foram/são compostos por intelectuais de classe média e alta, incluindo na América Latina, como o PT no Brasil e a FA no Uruguai. No entanto, um dos critérios propostos por Bobbio (1996) tende a ser mais aplicável à nossa realidade: a separação com base na igualdade.

---

<sup>4</sup> Exemplo da inconsistência dessa clivagem é que podem existir governos autoritários tanto de esquerda (como Fidel Castro, em Cuba), quanto de direita (como Augusto Pinochet, no Chile).

Mas igualdade entre quem? Entre o que? Quem seriam os iguais e os diferentes? Igualdade política e/ou econômica?

Na busca por elementos que possam separar os dois lados, Weieshomeier (2010), através de testes estatísticos, vê na desregulação da economia por parte do Estado, principalmente na privatização, um fator de separação entre esquerda e direita em 18 países latino-americanos. As políticas sociais também se mostram como um fator de clivagem, mas não precisamente em todos os casos. Outros fatores, como meio ambiente e globalização são inseridos, mas possuem poder reduzido de explicação também. Por acreditar que apenas a desregulação não é capaz de explicar toda a clivagem – apesar de poder nos gerar hipóteses sobre a mesma – opto aqui por não adotar essa perspectiva.

Na busca por uma resposta às perguntas feitas acima, retomo à exploração de Bobbio (1996) e Luna e Kaltwasser (2011). De fato, não é fácil dizer de qual igualdade estamos falando, visto que uma corrente que busca igualar todos os indivíduos politicamente pode vir a permitir desigualdades econômicas e vice-versa. Além disso, um governo que visa à igualdade econômica não necessariamente apoia uma expansão de direitos sociais<sup>5</sup> à sua população, como demonstrado por Weieshomeier (2010). Talvez também por isso, como dito por Bobbio (1996), o conceito de esquerda e direita não tem sido estável ao longo dos séculos, sendo alterado de acordo com o contexto.

Na dificuldade de se pensar o que é a igualdade e em qual sentido, opto por aderir à concepção de Luna e Kaltwasser (2011), que giram em torno da percepção acerca das desigualdades, em um sentido amplo. Assim, segundo os autores, a direita seria “uma posição política distinguida pela crença que as principais desigualdades entre as pessoas são naturais e fora do alcance do Estado” (LUNA; KALTWASSER, 2011, p. 4, tradução do autor<sup>6</sup>), sendo dificilmente resolvidas, em um contexto em que o mercado atua sobre a alocação de recursos pela sociedade e, conseqüentemente, sobre essas desigualdades. Já a esquerda, seria “uma posição política caracterizada pela ideia de que as principais desigualdades entre as pessoas são artificiais e deveriam então serem neutralizadas pelo envolvimento ativo do Estado” (LUNA; KALTWASSER, 2011, p. 4, tradução do autor<sup>7</sup>). Apesar de parecer uma clivagem abstrata, a princípio, essa separação ficará mais clara na próxima seção, onde pretendo apresentar políticas

---

<sup>5</sup> Incluo nesses direitos, com base em Weieshomeier (2010), o aborto, eutanásia, fertilização in-vitro, direitos dos homossexuais, entre outros, relacionados à igualdade social.

<sup>6</sup> A political position distinguished by the belief that the main inequalities between people are natural and outside the purview of the state.

<sup>7</sup> A political position characterized by the idea that the main inequalities between people are artificial and should therefore be counteracted by active state involvement.

implementadas por esses governos esquerdistas, que ilustram uma visão em relação ao papel do Estado como ator importante na redução de desigualdades.

Como, então, enquadrar os mandatos aqui estudados como esquerda e direita? Como enquadrar casos como o populista Partido Justicialista que já criticou a desregulação por parte do Estado até os anos 1980, praticou-a nos 1990 e voltou a questioná-la nos 2000? E o Partido da Social Democracia Brasileira, considerado como sendo de centro por autores como Roberts (2015), e de direita por outros como Weisshomeier (2010)? Ou mesmo a *Concertación* chilena, no poder tanto nos anos 1990 quanto em parte dos anos 2000? Roberts (2015) nos demonstra o desalinhamento programático de diversos governos durante os anos 90, o que torna difícil esboçar qualquer classificação mais clara aqui, tendo em vista que não há consenso na própria literatura sobre a área. Para lidar com esses problemas, opto por inserir mais dois conceitos para facilitar a clivagem, antes de explicitar os critérios de classificação desses mandatos: o neoliberalismo e o novo desenvolvimentismo.

Primeiramente: mas o que seria o neoliberalismo? Antes de iniciar essa explicação, é importante ressaltar que trato aqui do neoliberalismo tal como visto na América Latina. No início da década de 1980 diversos países latino-americanos atravessaram crises em seus balanços de pagamentos. O resultado disso foi um aumento de suas dívidas públicas e, na tentativa de aliviar esse problema, os governos locais acabaram recorrendo ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Para a concretização dos empréstimos, o FMI lhes impôs condicionalidades: a adoção de ajustes estruturais nas contas e nas economias dos mesmos, com base em um modelo que viria a ser conhecido como Consenso de Washington. Devido às circunstâncias, pensando principalmente no descrédito de bancos e investidores e nas taxas de juros mais atrativas cobradas pelo Fundo, a maior parte desses Estados acabou por aceitar essas condições impostas (ROBERTS, 2015; WILLIAMSON, 1990; SILVA, 2010).

Esse “receituário”, segundo Williamson (1990), girava em torno de 10 medidas, de cunho neoliberal, a saber: (1) disciplina fiscal, com redução e controle de gastos e a regulação de políticas macroeconômicas; (2) estabelecimento de prioridades nos gastos públicos, com consequente redução de despesas em áreas como educação, saúde, subsídios, administração pública, entre outros<sup>8</sup>; (3) reforma tributária, de modo que os impostos atingissem um valor significativo, mas que seu aumento marginal fosse moderado para não impactar muito o bolso da população; (4) taxas de juros positivas e moderadas, determinadas por forças de mercado, com o objetivo de atração de investimentos produtivos e, ao mesmo tempo, visando impedir o

---

<sup>8</sup> Os gastos em defesa nacional tendem a ser afetados também; mas não muito, pensando-se no papel dessa área para a manutenção da soberania nacional (WILLIAMSON, 1990).

crescimento exagerado da dívida do governo; (5) taxas de câmbio flutuantes e competitivas, determinadas por forças de mercado; (6) liberalização comercial, com redução ou anulação de barreiras tarifárias e não-tarifárias a importações; (7) liberalização de investimentos diretos estrangeiros e de fluxo financeiro; (8) privatização de empresas estatais; (9) desregulação do mercado por parte do Estado; (10) respeito à propriedade privada. Esse modelo acabou não ser implementado em sua totalidade na maioria dos países da América Latina, seja por dificuldades políticas ou econômicas; no entanto, é inegável que houve mudanças, quando comparamos as políticas econômicas dos anos 1990 ao modelo anterior, de “Industrialização por Substituição de Importações” (WILLIAMSON, 1990; BRESSER-PEREIRA, 2009; LEVITSKY; ROBERTS, 2011a).

Já o novo desenvolvimentismo pôde ser visto na região a partir dos anos 2000, tendo surgido junto aos governos de esquerda que ascenderam na região à época – fenômeno esse que será melhor explorado na próxima seção. Essa corrente mantém alguns elementos neoliberais, como a rejeição de déficits fiscais e o combate à inflação. Mantém, ainda, o câmbio flutuante – mesmo optando por um tipo de flutuação com intervenções do Estado para a manutenção das chamadas “bandas cambiais”, a chamada “flutuação suja” – mas acaba por utilizá-lo como ferramenta de proteção à sua indústria. Insere outros pontos que não chegam a concorrer com o Consenso de Washington, como a industrialização voltada para os fortes mercados consumidores internos. No entanto, introduz novos elementos, baseando grande parte de suas atividades econômicas na extração de recursos naturais para exportação e conferindo importância ao papel do Estado na definição de estratégias de desenvolvimento, na regulação de mercados, na política industrial e na redução de desigualdades, com redistribuição de renda e aumento no valor real dos salários (BRESSER-PEREIRA, 2009; BELÉM LOPES; FARIA, 2016; BIELSCHOWSKY, 2012).

Durante as décadas de 1980 e 1990, a grande maioria dos governos latino-americanos acabou optando, em maior ou menor medida, pela adoção do modelo neoliberal, seja por coerção por parte do FMI ou mesmo por escolha própria – esses mecanismos de difusão de políticas serão explicados no capítulo 3. No entanto, com a “Virada à Esquerda” alguns deles acabaram adotando estratégias neodesenvolvimentistas. Assim, para a classificação dos mandatos a serem estudados, ao invés de dividi-los apenas com base em sua orientação política, opto aqui pela orientação político-econômica. Assim, a clivagem fica da seguinte forma: um conjunto formado por governos de direita, centro-direita e/ou que implementaram choques neoliberais e, em outro conjunto, os governos de esquerda e/ou centro-esquerda que viriam a

implementar práticas ligadas ao novo desenvolvimentismo. Com base nessa separação, o quadro abaixo nos mostra como cada mandato é aqui classificado; vale ressaltar que essa classificação foi realizada baseada pelo que é dito pela literatura relacionada ao tema:

**Quadro 1 – Mandatos de esquerda/centro-esquerda/neodesenvolvimentistas e direita/centro-direita/neoliberais**

<b>ESQUERDA/CENTRO-ESQUERDA/ NEODESENVOLVIMENTISTAS</b>	<b>DIREITA/CENTRO- DIREITA/NEOLIBERAIS</b>
Dilma Rousseff (Brasil, 2011-2014), Cristina Kirchner (Argentina, 2011-2015), Hugo Chávez (Venezuela, 2007-2013), Daniel Ortega (Nicarágua, 2012-2016)	Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1999-2002), Carlos Menem (Argentina, 1995-1999), Rafael Caldera (Venezuela, 1994-1999), Arnoldo Alemán (Nicarágua, 1997-2002), Ernesto Zedillo Ponce de León (México, 1994-2000), Andrés Pastrana Arango (Colômbia, 1998-2002), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (Chile, 1994-2000), José María Figueres Olsen (Costa Rica, 1994-1998), Enrique Peña Nieto (México, 2012-presente), Juan Manuel Santos (Colômbia, 2010-2014), Sebastián Piñera (Chile, 2010-2014), Laura Chinchilla Miranda (Costa Rica, 2010-2014)

**Fonte: elaboração própria, baseado em ROBERTS, 2015; LEVITSKY; ROBERTS, 2011b; WEISEHOMEIER, 2010; SILVA, 2010; CASTAÑEDA, 2006; BELÉM LOPES; FARIA, 2016; BRESSER-PEREIRA 2009**

Entendidos os conceitos básicos sobre os governos a serem estudados, bem como sua classificação, passo agora à exposição sobre no que consiste, de fato, a “Virada à Esquerda” na América Latina e suas causas e possibilitadores. Aproveito, ainda, para mencionar alguns de seus impactos no âmbito doméstico dos países da região para, na seção 2.3, analisar os impactos em escala regional.



## 1.2 A “Virada à Esquerda”

São diversos os motivos que possibilitaram e/ou causaram a ascensão democrática de presidentes de esquerda e centro-esquerda na América Latina. Cabe ainda ressaltar que esses elementos variam entre alguns casos e combinam elementos internos e externos aos Estados. Assim, pretendo aqui, primeiramente, entender quais foram essas condições e, logo após isso, as consequências para os países que tiveram presidentes dessa orientação política.

O primeiro desses possibilitadores foi a redemocratização dos países da região. Até o fim da década de 1970, grande parte dos países latino-americanos viveu sob regimes ditatoriais, instalados com o objetivo de conter o avanço do socialismo e seus adeptos em uma área de influência estadunidense – as Américas – em um contexto de conflito ideológico entre capitalismo (Estados Unidos) e socialismo (União Soviética). No entanto, a partir de 1978, o que se viu foi uma onda de redemocratização na região. Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) nos mostram que, enquanto apenas Colômbia, Costa Rica e Venezuela não possuíam regimes autoritários<sup>9</sup> em 1978, ao longo da década de 1990 apenas Cuba e Haiti se mantiveram sob regimes autoritários<sup>10</sup>. Assim, parte das décadas de 1980 e 90 se caracterizaram, na maioria dos países da região, pela transição do autoritarismo à busca de certa estabilidade democrática (SILVA, 2010; LINZ; STEPAN, 1999; MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2005; MARTINS FILHO, 1999). Pode-se dizer que essa transição está completa quando

“um grau suficiente de acordo foi alcançado quanto aos procedimentos políticos visando obter um governo eleito; quando um governo chega ao poder como resultado direto do voto popular livre; quando esse governo tem, de fato, a autoridade de gerar novas políticas; e quando os poderes executivo, legislativo e judiciário, criados pela nova democracia, não tem que, *de jure*, dividir o poder com outros organismos” (LINZ; STEPAN, 1999, p. 21).

O que se pode perceber é que, em parte dos casos, ao fim da década de 1990 essa transição já se encontrava em um estágio relativamente mais avançado, o que permitiu o

---

<sup>9</sup> Cabe ressaltar que, para se afirmar se um país é democrático ou não, emprega-se aqui a clivagem estabelecida por Mainwaring e Pérez-Liñán (2005; 2013). Os autores estabelecem quatro critérios para classificar os regimes latino-americanos: eleição do chefe de governo e da legislatura em eleições competitivas e justas; inclusão da maior parte da população adulta, com um sufrágio quase universal para essas pessoas; proteção dos direitos civis e políticos, como liberdade de imprensa, expressão e organização; e reais condições de governar por parte das autoridades eleitas. Um regime autoritário quebra todos esses critérios, enquanto um democrático atende a todos e um semi-democrático não atende alguns. Assim, não possuir um regime autoritário não significa necessariamente que se trata de uma democracia mas, ao menos, de uma semi-democracia.

<sup>10</sup> O Peru passou por um golpe, mantendo um regime autoritário entre 1992 e 1994 (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

surgimento e a emergência de forças oposicionistas e maior competição eleitoral. Grande parte dessas “forças oposicionistas” eram os partidos de esquerda. Em um cenário de maior institucionalização da competição eleitoral, a esquerda pôde disputar, de fato, o poder; podem-se constatar como exceções nesse sentido os casos de Bolívia, Equador e Venezuela, países em que não possuíam estruturas partidárias esquerdistas que canalizassem devidamente a opinião popular, como será visto mais a diante, e mesmo assim governantes dessa orientação política ascenderam ao poder (SILVA, 2010; LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; 2011b; CASTAÑEDA, 2006; MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2013).

Diretamente relacionada a essa condição está o fim da “Guerra Fria”, encerrando o mencionado conflito ideológico entre EUA e URSS. Até então, como já dito, a esquerda era diretamente relacionada ao socialismo e, portanto, considerada uma ameaça aos ideais capitalistas defendidos pelos EUA. No entanto, com a queda dos soviéticos, caiu também a ameaça real representada pelo socialismo. Caiu, ainda, a ordem internacional bipolar, com a disputa de áreas de influência e pelo posto de hegemonia pelos dois atores citados. Com o fim dessa ameaça à superioridade dos Estados Unidos e seus ideais, o que se viu foi o “desbloqueio” da prática esquerdista na região, em um cenário em que dificilmente outro ator poderia, naquele momento, ameaçar a influência da então potência hegemônica na região (e no mundo). Nesse novo contexto, governos com orientações mais à esquerda poderiam ser eleitos e exercer seus mandatos nesses países. A interferência dos Estados Unidos na região se reduziria ainda mais com os atentados de 11 de setembro de 2001, que alteraram profundamente as bases da política externa norte-americana, deslocando seu foco para o combate ao terrorismo no mundo, reduzindo o interesse pela América Latina<sup>11</sup> (SILVA, 2010; CASTAÑEDA, 2006; LIMA, 2008; SANAHUJA, 2012; LEVITSKY; ROBERTS, 2011b).

Em um cenário de prevalência da influência dos Estados Unidos e seus ideais na região, além do papel do FMI, a maior parte desses acabou adotando modelos neoliberais (já explicados na seção 2.1). O resultado desses modelos, no entanto, ficou longe do esperado. Em um primeiro momento, o acesso mais fácil a produtos importados acarretou em certo bem-estar da população. No entanto, as indústrias regionais não possuíam muita competitividade, em comparação com as de países desenvolvidos e dos tigres asiáticos, por exemplo. Isso fez com que a abertura comercial acarretasse no fechamento de diversas fábricas e, conseqüentemente,

---

<sup>11</sup> É importante ressaltar aqui que, apesar da redução da importância atribuída pelos EUA à América Latina de modo geral, países andinos, principalmente a Colômbia, continuaram a receber apoio estadunidense. Isso se deu em virtudes de ameaças percebidas pelos EUA, como o combate à criminalidade e ao tráfico internacional de drogas (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, 2014; HERZ, 2002).

no crescimento do desemprego (GRATIUS, 2012; LEVITSKY; ROBERTS, 2011b; ROBERTS, 2014).

O crescimento econômico também ficou longe do esperado, sendo baixo ou negativo na maior parte do tempo. Além disso, em uma região em que os níveis de desigualdade social já eram historicamente altos, as reformas citadas, ao invés de reduzir, contribuíram para aumentar ainda mais esses índices. Para uma população que convivia até então com níveis astronômicos de inflação, um dos poucos ganhos sentidos nesse contexto foi o controle desses índices; algo insuficiente perante os custos desse processo. Assim, entre os anos de 1998 e 2002, a maior parte dos países da região que havia adotado, em maior ou menor medida, essas medidas neoliberais mergulhou em uma crise – também com interferência do cenário externo, com crises em países asiáticos, por exemplo. Isso viria a enfraquecer os governos que estavam no poder e minar o suporte às políticas neoliberais. Cabe ressaltar novamente que alguns desses governos adotaram plataformas diferentes daquelas propostas durante suas campanhas eleitorais, o que aumentou ainda mais a descrença da população, tanto neles mesmos quanto nos sistemas políticos desses países. Nesse contexto, as alternativas de esquerda se fizeram cada vez mais viáveis e, aos poucos, foram chegando ao poder (BAKER; GREENE, 2011; BLANCO; GRIER, 2013; GRATIUS, 2012; LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; 2011b; ROBERTS, 2014).

É importante entender também que, para se fazerem viáveis, essas alternativas foram se adaptando ao longo do tempo, se afastando de modelos que visavam, por exemplo, tomar o poder por meio de revoluções e implementar ditaduras socialistas nos países, ou até mesmo as ditaduras populistas (GUNTHER; DIAMOND, 2003). Com o tempo, foram aprendendo a lidar com o “jogo” democrático e a realidade do mundo globalizado que vinha emergindo no pós-Guerra Fria; pelo menos pelo em seu discurso à época de suas eleições.

Assim, passado esse processo de adaptação, o que se viu na região foram diversos modelos diferentes de esquerda. Nos casos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, os movimentos e partidos populistas e/ou de esquerda tiveram origem ainda antes/durante as ditaduras militares que tomaram esses países tendo, inclusive, sido reprimidos por elas. Nos três últimos casos citados, os militantes dos partidos de esquerda que viriam ascender ao poder (respectivamente PT, PSCh e FA) absorveram a democracia liberal e viram nela a capacidade da garantia de direitos humanos e liberdades civis. Nesse sentido, se adaptaram ao jogo eleitoral e se profissionalizaram cada vez mais para nele concorrerem. Perceberam ainda que alguns preceitos do neoliberalismo não eram tão prejudiciais quanto lhes pareciam e, ao longo do tempo, procuraram manter alguns deles (como o câmbio flutuante e o controle inflacionário),

mesclando-os com políticas redistributivas em seus países. Já na Argentina, o populismo do Partido Justicialista foi se adaptando com o tempo, passando da oposição ao neoliberalismo e da repressão do regime militar durante a década de 1980 à implementação do Consenso de Washington com Carlos Menem na década de 1990 e, nos anos 2000, após a crise econômica que tomou o país no início da década, retomou ao populismo de esquerda com Néstor Kirchner (LEVITKSY; ROBERTS, 2011b).

No entanto, nem todos os partidos que ascenderam ao poder durante a “Onda Rosa” passaram necessariamente por processos de adaptação; novos movimentos políticos surgiram, já inseridos nesse novo jogo. Nos casos de Bolívia, Venezuela e Equador, até meados da década de 1990 não se viam alternativas institucionalizadas de esquerda que conseguissem canalizar os desejos da população; principalmente a luta contra o neoliberalismo. Os anseios populares relacionados a essa vertente eram encaminhados, até então, por movimentos sociais e candidatos personalistas. Ao contrário de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, em que essas forças de esquerda haviam surgido a mais tempo e tiveram tempo de se organizar, institucionalizar e profissionalizar, nos casos boliviano, venezuelano e equatoriano isso não ocorreu. Junto a isso, os sistemas partidários desses países entraram em colapso, seja por motivos econômicos e/ou políticos. Dessa forma, movimentos personalistas e poucos institucionalizados emergiram: o MAS de Evo Morales na Bolívia; o Movimento V República de Hugo Chávez (posteriormente renomeado Partido Socialista Unificado da Venezuela – PSUV); e a Aliança PAIS, de Rafael Correa (LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; 2011b).

Diversos autores tentaram classificar esses novos movimentos de esquerda latino-americanos. Castañeda (2006) elenca como esquerda “correta” os casos de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai e “errada” os casos boliviano, venezuelano e equatoriano. Silva (2010) associa o termo “renovadora” à dita “correta”, tendo em vista sua adaptação e “refundadora” à “errada”, pois essas novas lideranças buscavam alterações profundas no contexto existente. No entanto, a tipologia que me parece mais completa é a de Levitsky e Roberts (2011b), que insere mais dimensões nesse modelo: a concentração de autoridade, se é um partido mais personalista ou de autoridade mais dispersada pela organização partidária X o fato de o movimento ser novo ou adaptado ao longo do tempo. A tipologia e os exemplos encontram-se no quadro abaixo:

**Quadro 2 – Uma tipologia dos partidos governistas de esquerda na América Latina**

	<b>Organização partidária estabelecida</b>	<b>Novo movimento político</b>
<b>Autoridade dispersada</b>	<p><b>Esquerda partidária institucionalizada</b></p> <p>Esquerda eleitoral profissional (PSCh no Chile; PT no Brasil)</p> <p>Esquerda orgânica de massas (Frente Ampla no Uruguai)</p>	<p><b>Esquerda de movimentos</b></p> <p>(MAS na Bolívia)</p>
<b>Autoridade concentrada</b>	<p><b>Máquina populista</b></p> <p>(Peronismo sob Kirchner; FSLN na Nicarágua)</p>	<p><b>Esquerda populista</b></p> <p>(Chávez na Venezuela; Correa no Equador)</p>

Fonte: Levitsky; Roberts, 2011b, p. 13, tradução nossa

Cabe ainda mencionar o boom das *commodities* durante os anos 2000. As balanças comerciais dos países latino-americanos dependem muito desses produtos. Assim, o aumento nos preços dos mesmos colaborou para o sucesso, a princípio, nos modelos econômicos implementados pelos governos de esquerda e colaborou para que os mesmos ganhassem cada vez mais força na região. Mais que isso: permitiu que esses mandatários implementassem suas políticas redistributivas, reduzindo desigualdades e melhorando as condições de vida principalmente da população mais pobre (LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; 2011b).

Mas o que foi implementado por esses governos? Dentre essas medidas, duas áreas foram mais estudadas e merecem destaque aqui: economia e políticas sociais. No âmbito econômico, o que se viu foi o neodesenvolvimentismo, já explicitado na seção 2.1. Brasil, Chile e Uruguai deram continuidade ao modelo ortodoxo inserindo, porém, políticas sociais e redistributivas. Já Argentina, Bolívia e Equador, por exemplo, optaram por modelos heterodoxos, mesclando elementos da ortodoxia com a atuação do Estado em determinados setores, intervenções mais frequentes no câmbio e nos preços, entre outros. A Venezuela, por sua vez, optou por um modelo mais estatista, em que o Estado seria o principal motor do desenvolvimento, adotando, além de políticas de controle de câmbio, preços e etc., taxas alfandegárias e nacionalização de empresas (LEVITSKY; ROBERTS, 2011b). Percebe-se aqui uma ligação entre os “tipos de esquerda” e as políticas econômicas adotadas, em um contexto em que esquerdas mais institucionalizadas optaram por uma continuidade maior no que vinha sendo aplicado, incluindo basicamente as políticas redistributivas nesse contexto; enquanto as menos institucionalizadas buscaram mudanças maiores nas mesmas.

No entanto, é na área social que mais se viu a ação desses governos. Se durante o período neoliberal as políticas sociais recebiam pouca atenção, com a “Virada à Esquerda” esse cenário se alterou. Políticas redistributivas passaram a serem implementadas por esses governos, bem

como a expansão de serviços estatais para a população mais necessitada, em diversas áreas, como educação, saúde, alimentação, habitação, entre outras. Levitsky e Roberts (2011b) destacam, por exemplo, a expansão do Bolsa Família no Brasil, das *Misiones* na Venezuela, a incorporação de diversos grupos em outros países como Chile e Uruguai, políticas de valorização do salário mínimo, entre muitas outras iniciativas.

As políticas sociais em questão não se restringiram apenas às redistributivas, ou àquelas relacionadas a saúde, educação e outros. Matos (no prelo a; no prelo b) destaca, por exemplo, que a América Latina entrou, junto com a “Virada à Esquerda”, em uma nova onda feminista (denominada “Quarta Onda”). Segundo a autora, militantes feministas acabaram por se juntar a esses partidos de esquerda que vieram e emergir, reivindicando direitos da mulher, principalmente relacionados ao tratamento igualitário e a políticas para as mesmas, bem como criticando o modelo neoliberal. Assim, com a “Onda Rosa”, esses movimentos feministas, já institucionalizados, também ganharam espaço e, junto a eles, políticas de gênero. Matos (no prelo a) demonstra o caso brasileiro, em que passou-se a elaborar mais políticas desse tipo durante os governos esquerdistas; embora, como já exposto, Weisheimeier (2010) demonstra que esse tipo de medida não teve grande espaço em alguns países. Algumas políticas raciais também foram inseridas nesse contexto, como o estabelecimento de cotas para a entrada em universidades. Opto aqui por não aprofundar muito nas políticas sociais implementadas por esses governos, por entender que eles se afastam muito do objetivo deste trabalho; no entanto, é importante citá-las para entender as ações dos mesmos, bem como o fato de que se pôde ver convergência em diversos elementos relacionados às mesmas.

Por fim, no âmbito político, mais precisamente em relação à democracia, percebem-se dois tipos de orientação adotados por esses governos. O primeiro deles, segundo Levitsky e Roberts (2011b), se liga a um modelo baseado no pluralismo institucionalizado, junto a diversos mecanismos institucionais de *checks and balances*, respeitando as regras eleitorais e limitando a mobilização popular principalmente à arena eleitoral; apesar de expandir a participação em outros âmbitos, como em conselhos e etc., o principal meio de atuação do povo nesses países ainda é através do voto. São representantes desse modelo, denominado “liberal democrático”, a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai. Já a outra orientação busca nas maiorias populares, através de plebiscitos, referendos e da mobilização de massas, meios de ultrapassar ou alterar as regras institucionais e acaba por concentrar a autoridade política na figura do executivo. Compõem esse modelo, denominado “plebiscitário”, a Bolívia, o Equador e a Venezuela (LEVITSKY; ROBERTS, 2011a; 2011b).

O quadro abaixo demonstra quais mandatos ocorreram antes e depois da “Virada à Esquerda”:

**Quadro 3 – Mandatos anteriores e posteriores à “Virada à Esquerda”**

ANTERIORES	POSTERIORES
Fernando Henrique Cardoso, Carlos Menem, Rafael Caldera, Arnoldo Alemán, Ernesto Ponce de León, Andrés Pastrana Arango, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José María Figueres Olsen	Dilma Rousseff, Cristina Kirchner, Hugo Chávez, Daniel Ortega, Enrique Peña Nieto, Juan Manuel Santos, Sebastián Piñera, Laura Chinchilla Miranda

Fonte: elaboração própria

Assim, de forma geral, pudemos ver as causas e possibilitadores, bem como os impactos da “Onda Rosa” nos países da região. O que se pode perceber é que esses “novos” governos alcançaram certas convergências em diversos pontos. Passada a contextualização do que foi feito por esses novos atores em seus países, parto agora para uma contextualização em escala regional, objetivando demonstrar os impactos da “Virada à Esquerda” no referido nível de análise.

### 1.3 O regionalismo pós-liberal e o surgimento da UNASUL e do CDS

Durante a década de 1990, no contexto dos governos neoliberais, a integração regional incorporou ideias dessa corrente de pensamento. Com a redemocratização e o fim da Guerra Fria, os países latino-americanos passaram a buscar maior inserção e visibilidade no cenário econômico internacional (algo que não era priorizado pelo modelo de “Industrialização por Substituição de Importações”, implementado na maior parte dos países da região durante um grande período do século XX), em um cenário de emergência da globalização. Nesse sentido, tinha-se a concepção de que a mobilidade de capitais e o comércio, tanto em escala regional quanto global, seriam os pilares tanto da inserção desses países no mundo quanto da integração regional (REZA, 2003). Emergiu, assim, o regionalismo aberto, entendido como

“conjuntos de mercados plenamente integrados à economia internacional mediante a progressiva eliminação das barreiras ao intercâmbio comercial em conjunto com medidas vigorosas encaminhadas a incrementar o acesso social ao mercado

(REYNOLDS, THOUMI E WETTMANN *apud* REZA, 2003, p. 298, tradução do autor<sup>12</sup>)”.

Agrega-se a essa concepção o entendimento da CEPAL (1994, tradução do autor<sup>13</sup>), de que esse regionalismo se caracteriza pela “interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e conduzida basicamente por sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral”. Ou seja, durante os governos neoliberais, prevaleceu a concepção de que a integração latino-americana se daria essencialmente através do comércio (mais especificamente, da redução de barreiras comerciais, tarifárias ou não) entre os países locais; e a integração da região com o mundo se daria também através da abertura comercial (REZA, 2003), em um contexto em que “comércio e o investimento financeiro eram os principais catalisadores do crescimento e do desenvolvimento social” (RIGGIROZZI, 2012, p.11, tradução do autor<sup>14</sup>). Primeiramente seriam estabelecidos blocos regionais – onde prevaleceria o livre comércio entre os membros – e, posteriormente, esses blocos fariam acordos com outros blocos.

Um exemplo dessa concepção é o MERCOSUL. Inicialmente composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o bloco teve suas bases lançadas pelo Tratado de Assunção, em 1991, com os seguintes pilares:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países através, entre outros, da eliminação dos direitos aduaneiros e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida equivalente;  
O estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;  
A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes: de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, serviços, aduaneira, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e  
O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991, p. 3, tradução do autor)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> conjunto de mercados dinâmicos plenamente integrados a la economía internacional mediante la progresiva eliminación de barreras al intercambio comercial en conjunción con medidas vigorosas encaminadas a incrementar el acceso social al mercado.”

<sup>13</sup> a interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general.”

<sup>14</sup> Trade and financial investment were the main catalysers of growth and social development

<sup>15</sup> La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercadorias y de cualquier otra medida equivalente;

El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales regionales e internacionales;

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, servicios, aduanera, de transportes y



Cabe aqui ressaltar que o início das discussões para a formação do bloco é anterior à década de 1990. A Declaração do Iguazu, uma das precursoras do MERCOSUL, data de 1985, época em que os países latino-americanos ainda se encontravam na já mencionada crise de suas dívidas e começavam a implementar os modelos neoliberais (ALMEIDA, 2011). No entanto, o fragmento, extraído do próprio Tratado de Assunção, reflete claramente os preceitos do regionalismo aberto, acima mencionados.

Com a ascensão de governantes de esquerda na região, essa concepção de integração começou a mudar. Foram sendo inseridos diversos elementos defendidos pela esquerda, baseados tanto em temas pouco enfatizados pelos governos neoliberais, como políticas sociais e de redistribuição de renda, por exemplo, quanto na contestação à influência dos Estados Unidos na região. Esse novo regionalismo viria a ser dominado como “pós-liberal” ou, ainda, “pós-hegemônico” (GRATIUS, 2012; SANAHUJA, 2012).

Enquanto durante o regionalismo aberto a integração se daria através do comércio, em um contexto em que o Estado teria papel reduzido, no regionalismo pós-liberal o papel estatal cresceu. A integração não seria apenas comercial, mas também política e passaria a incluir diversas outras áreas. No caso do Mercosul, por exemplo, buscou-se a expansão para outras áreas, principalmente a social. Destaco aqui como exemplo o FOCEM, estabelecido em 2005 visando

financiar programas para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 2005).

Outro exemplo importante da extensão do Mercosul para além do âmbito comercial é o Instituto Social do Mercosul, criado em 2007, com os objetivos de

- 1- Contribuir para a consolidação da dimensão social como um eixo fundamental no desenvolvimento do MERCOSUL.
- 2- Contribuir para superar as assimetrias.
- 3- Colaborar tecnicamente na elaboração de políticas sociais regionais.
- 4- Sistematizar e atualizar indicadores sociais regionais.
- 5- Recompilar e intercambiar boas práticas em matéria social.
- 6- Promover mecanismos de cooperação horizontal.
- 7- Identificar fontes de financiamento (MERCOSUL, 2007, p. 1).

---

comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Os dois projetos não se restringiram ao papel. Foi com recursos do FOCEM que foram desempenhadas obras de saneamento em São Borja e Ponta Porã no Brasil; a construção de moradias e de serviços básicos em torno das mesmas no Paraguai; capacitação da população em regiões fronteiriças para projetos de economia social e microempreendimentos no Uruguai; entre outras iniciativas. Já o Instituto Social do Mercosul levou, por exemplo, à criação do Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais, surgido da percepção de políticas sociais convergentes entre os membros do bloco, visando a produção e difusão de conhecimento entre esses atores, entre outros (MERCOSUL, 2017a; 2017b). É importante citar que, durante a década de 1990, uma das poucas iniciativas com pretensões sociais por parte do bloco foi o estabelecimento de uma Assembleia dos Ministros da Saúde (RIGGIROZZI, 2012), algo bem diferente do que se veria no pós “Onda Rosa”.

Outro exemplo desse novo contexto de integração latino-americano é a Alternativa Bolivariana para os povos de nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). A instituição – que não chega a ser caracterizada como uma organização internacional, mas como uma plataforma de cooperação – originou-se em 2006 (apesar de o acordo inicial ter sido assinado em 2004) e incluía inicialmente Cuba e Venezuela. Sua proposta era a de ser “uma plataforma de integração para os países da América Latina e Caribe” (ALBA-TCP, 2017), buscando novos ideais como a cooperação, a complementariedade e a solidariedade entre os povos (em detrimento ao livre comércio), em um contexto em que cada país poderia contribuir em áreas que fossem mais desenvolvidos e solicitar apoio em áreas que necessitasse. Seus ideais básicos têm origem na esquerda menos institucionalizada na América Latina, tendo como seu principal idealizador o ex-presidente Venezuelano Hugo Chávez. Viriam ainda a compor a ALBA: Bolívia (desde 2006), Nicarágua (2007), Dominica e Honduras (2008), Equador, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbuda (2009). Nesse contexto de intercâmbio entre os povos, Cuba colaboraria com médicos, equipamentos e experiências no campo da saúde, por exemplo, enquanto a Venezuela colaboraria no setor energético e a Bolívia na relação com povos indígenas, entre outros. São resultados da instituição, por exemplo, o fato de Venezuela (2005), Bolívia (2008), Nicarágua e Equador (2009) terem sido declarados “Territórios Livres de Analfabetismo” pela UNESCO – através do programa “*Yo si puedo*”; bem como os 1.889.908 indivíduos de todos os países membros da instituição que receberam atendimento oftalmológico entre 2005 e 2010 através da “Missão *Milagro*” (SANAHUJA, 2012; RIGGIROZZI, 2011; ALBA-TCP, 2017; CARVALHO 2014).

No entanto, apesar de aspectos sociais serem uma das principais bandeiras da esquerda, essa expansão de áreas de integração não se limitou apenas a eles. Em 2004 foi criada a

Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Autores Seitenfus (2005) e Fuentes e Santana (2009) identificam que a instituição possuía, inicialmente, objetivos comerciais. Com o tempo, no entanto, passou a começar a refletir ideias desse novo contexto de integração regional, como a coordenação de políticas externas de seus membros, visando uma inserção sul-americana no contexto internacional. Alguns dos objetivos que foram sendo assumidos pela instituição eram: buscar uma convergência de ações entre os diversos blocos existentes na América do Sul, como CAN e Mercosul, bem como envolvendo Chile, Guiana e Suriname; integração infra-estrutural, algo que vinha sendo buscado desde a proposição da IIRSA<sup>16</sup>; além de elementos como busca pela redução de assimetrias regionais e até mesmo a criação de um Banco do Sul (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2012).

Em dezembro de 2005, a pedido do presidente venezuelano, Hugo Chávez, insatisfeito com os moldes da instituição, os países membros da CASA estabeleceram a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana, composta por representantes indicados pelos presidentes de seus países membros, visando refletir sobre a integração sul-americana. O resultado dessa comissão foi um relatório lançado em dezembro de 2006, intitulado “Um novo modelo de Integração da América do Sul: Rumo à União Sul-Americana de Nações”, que enfatizava a necessidade de integração entre os blocos regionais (ABDUL-HAK, 2013; VEIGA; RIOS, 2007). O documento viria, ainda, a propor a integração política e em áreas como cultura, “infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia” (VEIGA; RIOS, 2007, p. 22).

Assim, após esse relatório e em meio às discussões que já vinham em curso, foi assinado, em maio de 2008, o Tratado Constitutivo da nova organização regional resultante desses debates: a União de Nações Sul-Americanas. O documento acabou confirmando a redução do papel da integração comercial entre os países da região; apenas 1 dos 21 objetivos específicos menciona esse tema, por exemplo. Os outros temas trazidos pelo relatório foram contemplados e a integração, de fato, passou a assumir uma ênfase mais política (UNASUL, 2008; SANAHUJA, 2012).

Ao longo do tempo, diversos objetivos da UNASUL foram se desdobrando em órgãos permanentes de deliberação, como o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, o

---

<sup>16</sup> A IIRSA é uma iniciativa que visa promover a integração física dos países latino-americanos, principalmente em relação a transportes, energia e telecomunicações, através da modernização dos mesmos (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2012).

Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, o Conselho de Saúde Sul-Americano, entre outros. No entanto, entre essas estruturas, uma merece atenção especial aqui: o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Para explicar o surgimento do CDS, para além do contexto histórico da “Virada à Esquerda”, opto aqui por empregar também elementos da teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), que tem suas bases em Buzan, Waever e Wilde (1998) e Buzan e Waever (2003). Essa teoria surgiu no pós-Guerra Fria, em um cenário em que, segundo os autores, a tendência era a de que as interações relacionadas à segurança no Sistema Internacional passassem a se concentrar em nível regional. É nessa regionalização da segurança que iria emergir o papel desses complexos.

Um CRS é entendido por Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 12, tradução nossa<sup>17</sup>) como sendo “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”. Para os mesmos autores, esses processos de securitização retiram das ameaças o caráter objetivo, pelo fato de que eles ocorrem basicamente quando um ator ou grupo de atores, através da retórica e da construção intersubjetiva, consegue fazer com que algo seja percebido como uma ameaça. A partir disso, os atores acabam conferindo prioridade a esse tema, podendo até mesmo ir além das regras e procedimentos existentes para lidar com ele. Essas “ameaças” não são necessariamente militares, podendo consistir em qualquer elemento percebido como ofensivo aos atores, tendo em vista suas vulnerabilidades. Podem, assim, ser relacionadas à economia, meio ambiente, saúde, entre outros. Quando os atores do sistema passam a buscar juntos formas, prescritas ou não, de lidar com essas ameaças, o processo de securitização foi bem sucedido (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; GUZZINI, 2003).

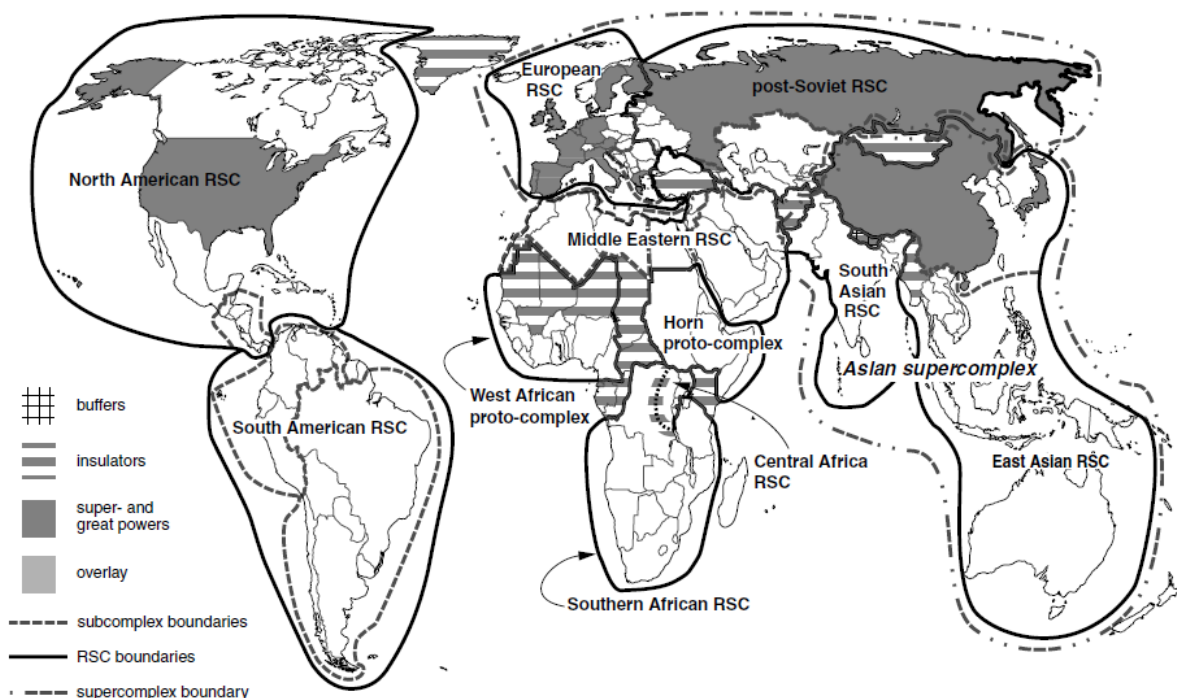
Os CRS são caracterizados pela interdependência entre seus membros sobre os assuntos relacionados à segurança. Essa interdependência pode assumir um caráter: de “formação conflituosa”, havendo grande rivalidade entre seus componentes, em uma estrutura social hobbesiana; de “regime de segurança”, quando Estados percebem uns aos outros como ameaças em certa medida, mas acabam por produzirem arranjos que reduzam essa insegurança, em um sistema similar a uma estrutura lockeana; ou de “comunidade de segurança”, quando as relações são amigáveis entre seus membros, buscando a construção de uma sensação de comunidade entre eles, em uma estrutura de caráter kantiano. Por fim, cabe dizer que esses CRS podem ser

---

<sup>17</sup> A set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another.

de dois tipos: padrão, quando a polaridade/distribuição de poder nos mesmos é definida pela polaridade regional; ou centrado, seja com grandes<sup>18</sup> ou superpotências<sup>19</sup> como polos, seja integrado por instituições, seja com uma potência regional polarizando esse complexo<sup>20</sup> (BUZAN; WAEVER, 2003; BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; FUCCILLE, 2014). O mapa abaixo demonstra a organização dos CRS ao redor do mundo desde o fim da Guerra Fria:

**Figura 1 – Padrões de segurança regional pós-Guerra Fria**



Fonte: Buzan; Waever, 2003

A despeito de se constituir como um CRS, a América do Sul não possuía, até o fim do século XX, uma instituição regional destinada a lidar com esse tipo de discussão. Essas estruturas eram tipicamente pan-americanas e/ou capitaneadas pelos Estados Unidos. Aproveito, aqui, para passar rapidamente por um histórico dessa institucionalização na região.

<sup>18</sup> As grandes potências são aqui entendidas como países fortes e ativos em diversas áreas e processos no Sistema internacional, com grande influência sobre atores em nível global. São exemplos: China, Japão, União Europeia e Federação Russa (BUZAN; WAEVER, 2003).

<sup>19</sup> As superpotências podem ser entendidas como Estados com capacidades políticas e militares de primeiro escalão, ativos e fortes em todas as áreas e processos no Sistema Internacional, capazes de influenciar outros atores e de estabelecer e difundir valores para a sociedade internacional. Hoje em dia, o único exemplo que se encaixa nessa descrição é o dos Estados Unidos (BUZAN; WAEVER, 2003).

<sup>20</sup> Fuccille e Rezende (2014) veem como diferença entre um CRS do tipo padrão e um do tipo centrado polarizado por uma potência regional o fato de que, no primeiro tipo, essa potência não possui domínio das dinâmicas regionais de segurança.

Até a década de 1930, em âmbito regional, existiam poucas iniciativas institucionalizadas relacionadas a esses temas, sendo elas convenções, tratados, conceitos e doutrinas. A maior parte das iniciativas foram adotadas pelos Estados Unidos, que chegaram a realizar mais de trinta intervenções armadas, tanto na América Latina quanto no Caribe, entre o fim do século XIX e os anos 30. Assim, a autonomia dos países latino-americanos era extremamente reduzida nesse contexto (ABDUL-HAK, 2013). No entanto, havia já divergências entre países da região sobre temas relacionados a segurança, envolvendo principalmente questões fronteiriças. Buzan e Waever (2003) destacam que, embora tenham se tornado independentes, os países sul-americanos não tinham suas fronteiras bem definidas. Isso seria um dos argumentos para diversas controvérsias, que persistem até hoje.

A partir de 1933, com a Política de Boa Vizinhança do presidente Franklin Delano Roosevelt, os Estados Unidos começaram a, gradualmente, investir no fortalecimento das relações políticas e econômicas com os países latino-americanos, em detrimento ao intervencionismo militar. Assim, os primeiros espaços institucionais para a integração e cooperação relacionadas à defesa e segurança em âmbito regional iriam surgir apenas na década de 1940 (ABDUL-HAK, 2013).

O primeiro deles foi a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, no âmbito da extinta União Pan-Americana, tendo sido originada de uma iniciativa estadunidense. O órgão, que teria caráter consultivo, possuía como objetivo a construção de uma estrutura militar, em caráter permanente, que visava preparar os Estados das Américas para defenderem o continente. Isso seria feito através do intercâmbio de ideias, informações e recomendações em torno de políticas de defesa em âmbito regional. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, optou-se pela manutenção da JID, objetivando construir uma defesa coletiva contra ameaças externas; principalmente o comunismo soviético, no contexto da Guerra Fria. Assim, foi-se inserindo a ideia de que um ataque ou uma ameaça, armada ou não, a um Estado das Américas seria um ataque ou ameaça a todos os Estados americanos; algo que, junto ao conteúdo da Ata de Chapultepec, acabou por originar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>21</sup>, assinado em 1947. Em 1948, foi assinado o Pacto de Bogotá, que consolidou a busca por soluções pacíficas em caso de controvérsias entre países da região; JID, TIAR e o Pacto de Bogotá passaram a compor o Sistema Militar Interamericano (SMI). Na mesma ocasião, foi criada a Organização dos Estados Americanos

---

<sup>21</sup> Cabe ressaltar que Equador e Nicarágua não assinaram o TIAR, por não terem representantes presentes na conferência que levou à assinatura do tratado, devido a golpes recém ocorridos (MARTINS FILHO, 1999).

(OEA), que viria a absorver parte do SMI (OEA, 1948; 2000; JID, 2017; ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, 2014; MARTINS FILHO, 1999).

Assim, entre as décadas de 1940 e 1990, as discussões sobre segurança e defesa em âmbito regional concentraram-se nos mecanismos citados, principalmente na OEA. Essas estruturas eram pan-americanas e sofriam enorme influência dos Estados Unidos<sup>22</sup>, assim como demonstrado por autores como Meek (1975) ou pelo próprio estatuto da JID, por exemplo, que previa que seu presidente deveria ser sempre um militar estadunidense (JID, 2016). Martins Filho (1999) ressalta o papel que a JID representaria naquele contexto: o de submeter as forças armadas latino-americanas à visão estratégica norte-americana. Outros exemplos do alinhamento ideológico da OEA com os EUA são dados por uma resolução da instituição condenando o comunismo, em 1954, e a expulsão de Cuba, em 1962, depois da revolução nacionalista que viria a culminar na transformação do país em uma ditadura socialista. A criação do Colégio Interamericano de Defesa, no mesmo ano, que consistiria em mais uma estadunidense na busca por interferir na ideologia e na doutrina dos militares latino-americanos (ABDUL-HAK, 2013). Segundo autores como Fuccille e Rezende (2014), durante esse período as Américas acabaram envolvidas no discurso securitizador estadunidense, de modo que um dos valores fundamentais compartilhados pelos países da região era a luta contra o comunismo soviético; que seriam ainda mais agravados pela revolução cubana (FUCCILLE, REZENDE, 2014; MARTINS FILHO, 1999). Nesse contexto, seja através de *overlay*<sup>23</sup> ou da união entre complexos, as dinâmicas regionais de segurança eram dominadas pelos EUA.

Esses mecanismos seguiriam como os únicos vigentes nas áreas mencionadas até o final da década de 1990; apesar de que autores como Abdul-Hak (2013) e Fuccille (2014) abordam o fato de os mesmos não serem muito efetivos. Até o ano de 2008, houve poucas iniciativas sul-americanas de institucionalização nesse sentido. Em 1999, uma declaração procurou estabelecer os países do Mercosul, Bolívia e Chile como uma Zona de Paz. Essa Zona seria estendida a todos os países da região em 2002. Em 2004, uma nova declaração procurou estabelecer um perímetro de paz na região andina. Em 2006 foi realizada a I Conferência dos Ministros da Defesa da CASA (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, 2014; HERZ, 2002).

---

<sup>22</sup> O interesse estadunidense na América Latina ia além daqueles geográficos e/ou relacionados à Guerra Fria, passando também por objetivos como a busca de matérias-primas de valor estratégico e a exclusividade na assessoria militar e no fornecimento de armas para os países da América Latina (MARTINS FILHO, 1999; ABDUL-HAK, 2013).

<sup>23</sup> *Overlay* é entendido aqui como quando uma grande ou superpotência interfere suficientemente nas dinâmicas de segurança de uma região, de modo a interferir e até suprimi-las, como ocorria na época colonial ou na Guerra Fria, por exemplo (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; BUZAN; WAEVER, 2003).

Mas essas iniciativas ainda não possuiriam grande efetividade. Buzan e Waever (2003) e Fuccille e Rezende (2014) destacam que, no contexto do fim da Guerra Fria, as dinâmicas de segurança sul-americanas se regionalizaram ainda mais. Controvérsias sobre questões fronteiriças e territoriais se mantiveram, como no caso da Bolívia, por exemplo, que busca seu acesso ao mar junto ao Chile e Peru; e a Venezuela, que reivindica parte do território da Guiana (BUZAN; WAEVER, 2003). Problemas domésticos também compõem as dinâmicas de segurança nos países sul-americanos. Movimentos separatistas e guerras civis, como os casos do *Sendero Luminoso* no Peru até o ano 2000, das FARC na Colômbia até os dias de hoje, além de movimentos separatistas no Paraguai, na Bolívia e diversos povos indígenas que possuem diversas reivindicações, fazem parte dessas dinâmicas. Isso tem abalado o objetivo de busca por uma estabilidade democrática, em regimes estabelecidos, em sua grande maioria, há menos de 40 anos (BUZAN; WAEVER, 2003; FUCCILLE; REZENDE, 2014).

O CRS sul-americano se caracteriza, ainda, pela presença de dois subcomplexos, sendo um formado pelos países do chamado “cone sul”, junto à Bolívia, e outro formado pelos países andinos. Esses subcomplexos possuem diferenças entre si. No cone sul, o Mercosul já vinha, desde o início da aproximação de seus membros para a formação do bloco, no final dos anos 1980, apresentando uma tendência a tomar as relações entre eles mais pacíficas. Entre os países andinos, no entanto, questões fronteiriças ainda causam grande divergência entre os mesmos. O problema das drogas também é mais forte nesses países, principalmente no caso colombiano. A influência estadunidense acaba por ser maior nesses países andinos também, em função do apoio dos EUA no combate às drogas, por eles fortemente securitizadas. O Brasil, no entanto, serve como um fator de união entre os subcomplexos, sendo central tanto para o Mercosul e o cone sul, quanto fortemente interessado no problema das drogas, além de sua busca pela liderança regional (BUZAN; WAEVER, 2003; BONILLA; CEPIK, 2004; FUCCILLE; REZENDE, 2014).

Quase todos esses fatores podem ser ilustrados por um caso emblemático, que seria o estopim para a criação do CDS. Em março de 2008, tropas colombianas atacaram uma região onde estariam possíveis membros e líderes das FARC. Esse local, porém, ficava próximo a Angostura, uma região localizada em território equatoriano. No entanto, não foi solicitada permissão ao governo de Rafael Correa para adentrar o referido território. Esse evento gerou uma crise regional. O caráter ideológico seria um combustível para esse fato, visto que o governo colombiano era próximo aos Estados Unidos<sup>24</sup>, enquanto os equatorianos e outros

---

<sup>24</sup> Cabe lembrar a proximidade entre EUA e Colômbia no combate às drogas e, principalmente, às FARC.



vizinhos, como a Venezuela contestavam e até mesmo securitizavam a influência dos EUA. Nesse contexto, os colombianos acusavam os presidentes de Equador e Venezuela<sup>25</sup> de apoiarem os terroristas das FARC<sup>26</sup>, enquanto os presidentes bolivarianos<sup>27</sup> acusavam a Colômbia de quebra de soberania (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, 2014).

Para a mediação da crise, a única instituição regional que teria a segurança regional em seu escopo, como dito, era a OEA. Havia, ali, grandes chances de se gerar uma solução favorável aos colombianos, com vieses estadunidenses. Percebeu-se, então, a necessidade de um órgão sul-americano de mediação diplomática de crises. Concebeu-se, ainda, a necessidade de cooperação e coordenação de políticas de defesa, junto a medidas de confiança mútua que confeririam mais previsibilidade e segurança aos países da região. Caso houvesse uma maior coordenação dessas políticas e comunicação nesse sentido, essa crise poderia ter sido evitada. (ABDUL-HAK, 2013; BRASIL, 2008). Assim, buscou-se um órgão que objetivasse

articular medidas de fomento da segurança e da transparência na América do Sul, como a troca de experiências sobre a elaboração de documentos de doutrina e políticas nacionais de defesa; o intercâmbio de pessoal e a formação e treinamento militar; exercícios militares conjuntos; facilitação da participação conjunta em operações de manutenção da paz sob os auspícios da ONU; integração das bases industriais de defesa; coordenação de ações humanitárias em caso de riscos e ameaça à segurança dos Estados; análise conjunta de aspectos da situação internacional, regional e sub-regional em matéria de defesa; e coordenação regional no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados (ABDUL-HAK, 2013, p. 147).

Desta forma, para além da própria estrutura da UNASUL que, em tese, já poderia colaborar nesse papel<sup>28</sup>, foi proposta pelo Brasil<sup>29</sup> a criação do CDS. As discussões, no entanto, não seriam fáceis: venezuelanos buscavam uma estrutura de defesa comum sul-americana<sup>30</sup>, enquanto à Colômbia, por exemplo, apoiada pelos EUA, isso não era interessante. Bolivarianos procuravam inserir aspectos ideológicos enquanto outros países, menos afetados por ideologias, não os apoiavam. Venezuelanos tentavam incluir a participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre defesa em âmbito regional, enquanto outros, como o Brasil, eram contra (ABDUL-HAK, 2013; FUCCILLE, 2014; PÁDUA; MATHIAS, 2010). No entanto, depois de

<sup>25</sup> Hugo Chávez apoiou fortemente o presidente equatoriano nesse contexto (ABDUL-HAK, 2013).

<sup>26</sup> Cabe citar que as FARC possuem fortes ideais de esquerda e que os presidentes bolivarianos citados, principalmente Hugo Chávez, possui proximidades ideológicas com os mesmos em alguns pontos.

<sup>27</sup> São chamados aqui de bolivarianos os governos relacionados à esquerda menos institucionalizada na América Latina, com ideias mais radicais; a saber: Bolívia, Equador e Venezuela.

<sup>28</sup> Essa colaboração se daria através do espaço aberto pela mesma para o intercâmbio de informações e experiências em diversas áreas, segundo o próprio tratado constitutivo da instituição (UNASUL, 2008).

<sup>29</sup> Fuccille e Rezende (2014) destacam ainda outros interesses próprios do Brasil nesse contexto, como a busca pela contenção do bolivarianismo na região e a projeção de poder e liderança do país sobre a região.

<sup>30</sup> Pensando principalmente no “inimigo” estadunidense (PÁDUA; MATHIAS, 2010).

intensos debates e negociações, em dezembro de 2008 foi aprovado o estatuto do novo órgão. Seus objetivos seriam:

1. Consolidar uma zona de paz sul-americana.
2. Construir uma visão comum em matéria de defesa.
3. Articular posições regionais em fóruns multilaterais sobre defesa.
4. Cooperar regionalmente em matéria de defesa.
5. Apoiar ações de desminagem, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais (UNASUL, 2017).

A ideia, como se pode perceber, é a de se abrir um espaço de cooperação, integração e construção de uma identidade sul-americana de defesa e segurança, não de se constituir uma instituição de defesa coletiva na região (como o TIAR) ou uma aliança militar (como a OTAN). Pretendia-se construir um espaço de debate sobre políticas de defesa e segurança, de segurança coletiva, como dito por Fuccille (2014). Assim, as estruturas antigas, no âmbito da OEA, continuam existindo, tendo passado, segundo Fuentes e Santana (2009), por um processo de certa democratização. Herz (2002) destaca o papel contemporâneo da JID, por exemplo, exercendo projetos de desminagem, ajuda em casos de desastre, apoio ao Colégio Interamericano de Defesa e catalogação de medidas de confiança mútua. Fato é que, como dito por Abdul-Hak (2013), a OEA acaba por guardar ainda ideias da influência estadunidense sobre a região, o que tende a fazer com que os países sul-americanos confirmem cada vez mais importância ao CDS.

Entendida a UNASUL e, principalmente, o CDS, o quadro abaixo exhibe quais mandatos estudados são membros ou não dessas instituições:

**Quadro 4 – Mandatos presentes e ausentes na UNASUL**

UNASUL	Não-UNASUL
Dilma Rousseff, Cristina Kirchner, Hugo Chávez, Juan Manuel Santos, Sebastián Piñera	Daniel Ortega, Fernando Henrique Cardoso, Carlos Menem, Rafael Caldera, Arnoldo Alemán, Ernesto Ponce de León, Andrés Pastrana Arango, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José María Figueres Olsen, Enrique Peña Nieto, Laura Chinchilla Miranda

Fonte: elaboração própria

Por fim, procurei nesse capítulo, em primeiro lugar, promover uma contextualização histórica do trabalho que pretendo desenvolver. O que se pode ver é que, com a ascensão de governos de esquerda na região, puderam ser vistas mudanças nas políticas até então desenvolvidas nos países nela envolvidos. No âmbito doméstico, isso se deu principalmente através da inclusão de elementos sociais nas agendas internas dos estados. No âmbito regional, deu-se ênfase a temas até então pouco contemplados na agenda sul-americana, como segurança e defesa; optei, no entanto, por não aprofundar sobre resultados das iniciativas em torno dessas políticas, por entender que o espaço ideal para isso é no capítulo analítico dessa dissertação (a saber, capítulos 4). Além disso, procurei explicitar pontos em que houve a convergência de políticas entre esses governos, bem como estruturas regionais por eles criadas que possam vir a colaborar nessa convergência. Tentei, aqui, explorar as variáveis independentes do trabalho, bem como deixar implícitos pontos que poderão ter contribuído para a variável dependente desse trabalho: a convergência de políticas de defesa e PE de segurança dos países envolvidos na “Onda Rosa”.

## 2 CONVERGINDO POLÍTICAS DE DEFESA E SEGURANÇA

É no contexto da Virada à Esquerda que se insere a análise que pretendo realizar. No entanto, para a construção do argumento que pretendo defender aqui, é importante também deixar claro também com o que estamos lidando. Os efeitos aqui estudados – a convergência de políticas públicas – também devem ser explicados, junto aos processos que podem vir a produzi-los. Desta forma, o objetivo deste capítulo é o de explicitar esses elementos, visando deixar claras as bases utilizadas para o desenvolvimento desta dissertação. Para tanto, procederei, primeiramente, à explanação conceitual sobre o que se entende por Política Externa Relacionada à Segurança e Política de Defesa Nacional. Depois, passarei à convergência de políticas públicas, tratando sobre como ela pode ocorrer e aprofundando um pouco sobre seus processos.

### 2.1 A Política Externa relacionada à Segurança e as Políticas de Defesa Nacional

Para entender no que consistem as políticas aqui estudadas é importante, primeiro, entender o que são as políticas públicas. Desta forma, inicio aqui esta seção visando explicitar no que consistem as PP's. Logo após, apresentarei o que se entende aqui por PES e PDN. Ao fim, pretendo estabelecer comunicações sobre ambas, visando explicar o porquê de estudá-las em conjunto.

Faria (2012a) e Souza (2006) destacam que não existe consenso em relação a uma definição exata sobre políticas públicas. Peters (1986) e Lynn (1980) veem as PP's como somas das ações governamentais, que acabam por produzir efeito em seus cidadãos. Essa concepção, apesar de bem aceita pela academia, parece não ser suficiente aos objetivos deste trabalho. Primeiro, pois em determinadas situações, a decisão de não agir também poderia ser considerada como uma política pública; segundo, pois no caso da política externa, por exemplo, os efeitos produzidos não são apenas sobre os cidadãos daquele país. O conceito de Dye (2012) parece, então, se enquadrar melhor ao modelo que se pretende construir aqui, ao entender que a “política pública é qualquer coisa que os governos escolham fazer ou não” (DYE, 2012, p. 3, tradução nossa<sup>31</sup>). Assim, a partir do momento em que um governo possua um repertório de ações que possam ser adotada, sua resposta consistirá em uma política pública, sendo que não

---

<sup>31</sup> Public policy is whatever governments choose to do or not to do

agir também será entendido como uma PP. Cabe acrescentar que, assim como dito por Rua (2009), essas escolhas envolvam bens públicos<sup>32</sup>.

Dentre as políticas públicas, temos a política externa. Faria (2012b) ressalta que são muitas as definições propostas para PE. A definição de Arenal (1994), no entanto, parece atender bem aos objetivos desse trabalho, entendendo como política externa a

“forma com que um Estado conduz suas relações com outros Estados, se projeta ao exterior, ou seja, se refere à formulação, implementação e avaliação das opções exteriores a partir do interior de um Estado” (ARENAL, 1994, p.22, tradução do autor<sup>33</sup>).

A política externa é praticada pelo Estado na busca pela provisão de bens públicos em diversas áreas. Possui, no entanto, uma especificidade em relação às outras: “o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41). Sousa (2005) destaca o fato de que a PE ocorre tanto no ambiente interno e externo, com os tomadores de decisão no meio dessa transição; assim, além de ser influenciada pelas demandas domésticas, como qualquer outra política pública, mas acaba sofrendo também influência de grupos e fatores externos.

Entre as diversas opções de bens públicos que a PE pode prover, um deles é a segurança. O entendimento sobre no que consiste a segurança, no entanto, apesar de parecer uma discussão simples, passa por duas visões: uma denominada tradicionalista e outra abrangente (BUZAN et al, 1998; BUZAN; HANSEN, 2009). Recorro, então, à exposição das mesmas para explicitar e justificar a que pretendo adotar neste trabalho. Para explicar os dois pontos de vista, me amparo em quatro elementos que, segundo Buzan e Hansen (2009), têm estruturado os debates da área desde os anos 1940: a centralidade do Estado; o papel de ameaças internas e externas; a expansão da segurança para além do setor militar; e a ligação da segurança com a dinâmica de perigos, ameaças e de urgência.

É importante entender rapidamente as abordagens utilizadas durante a Guerra Fria, que viriam a originar os entendimentos que vemos hoje em dia<sup>34</sup>. Foi após a Segunda Guerra Mundial, em um mundo em que vigorava uma ordem bipolar, com a disputa, em todos os âmbitos, entre as duas potências da época – Estados Unidos e União Soviética – que foram

---

<sup>32</sup> Para Mas-Colell et al (1995), um bem público é algo no qual a utilização por um ator não interfere na utilização por outro agente; o uso por parte de um não exclui o uso por parte de outro.

<sup>33</sup> forma en que un Estado lleva sus relaciones con otros Estados, se proyecta hacia el exterior, es decir, se refiere a la formulación, implementación y evaluación de las opciones exteriores desde el interior de un Estado

<sup>34</sup> Nye e Lynn-Jones (1988), Buzan e Hansen (2007; 2009), entre outros, destacam que os estudos relacionados à segurança ganharam espaço após o fim da Guerra Fria.

ganhando cada vez mais destaque os estudos relacionados a segurança. Buzan e Hansen (2007) destacam três vertentes que surgiram nesse contexto: uma denominada “Estudos Estratégicos” (EE), que tinha certa prevalência à época; outra chamada de “Controle de Armas” (CA) e a última “Estudos de Paz” (EP). À época, a iminência de um conflito entre as superpotências e/ou seus aliados era o que mais despertava preocupação e o foco passou a ser em como evitar um conflito em proporções mundiais, de modo que as análises tendiam a adotar o nível de análise global; as dinâmicas regionais de segurança ou eram relacionadas à disputa das superpotências, ou eram esquecidas. O Estado possuía papel central, pois a tendência era de que os eventuais conflitos que viessem a ocorrer – e alguns de fato ocorreram – fossem interestatais. Assim, os EE adotaram o Estado como ator principal nesse contexto, focando na iminência do conflito entre os mesmos, enquanto os EP focaram tanto a perspectiva estatal quanto focaram nos indivíduos e no impacto que o eventual conflito poderia ter sobre os mesmos (BUZAN; HANSEN, 2009; NYE; LYNN-JONES, 1988; WOLFERS, 1952; ULLMAN, 1983).

Com a dita iminência de um conflito nuclear no cenário mencionado, recaíram sobre isso os estudos das três vertentes mencionadas. Os Estudos Estratégicos focaram na corrida armamentista e na deterrência<sup>35</sup>; enquanto os Estudos de Paz<sup>36</sup> buscavam o desarmamento e visavam demonstrar que havia outras áreas em que os recursos despendidos com as armas poderiam ser empregados, como educação e saúde; e os adeptos do Controle de Armas situavam-se no meio do caminho, ao ver que a corrida armamentista trazia perigos para a humanidade, mas o desarmamento era algo utópico, de modo que o ideal seria controlar essa corrida. De qualquer forma, em todas as três abordagens, a segurança era vista de um ponto de vista essencialmente militar (WALT, 1991; BUZAN; HANSEN, 2007; 2009). Nye e Lynn-Jones (1988) e Walt (1991, p. 212, tradução nossa<sup>37</sup>) resumem a concepção de segurança nesse contexto, como “o estudo da ameaça, uso e controle da força militar”.

Para além de evitar conflitos, os trabalhos da época objetivavam preparar, principalmente os Estados Unidos e alguns de seus principais aliados, para caso houvesse um

---

<sup>35</sup> A deterrência ocorre quando um atores tendem a não se atacarem por temer as capacidades militares uns dos outros (KAHN, 1961).

<sup>36</sup> Os Estudos de Paz acabaram sendo divididos entre aqueles relacionados à paz negativa e positiva. Para Galtung, (1969), um dos mais importantes estudiosos dessa vertente, a paz se caracteriza basicamente pela ausência de violência. Essa ausência, no entanto, pode ser momentânea, ocorrendo em um contexto em que existem controvérsias no sistema ainda não resolvidas e que podem levar a um novo emprego da violência; ou duradoura, em que se resolvem as divergências na estrutura do sistema, passando-se a um contexto em que não existe a iminência do emprego da força. A primeira é denominada paz negativa, enquanto a segunda, positiva. Os EP relacionados ao primeiro tipo acabaram por serem mais próximos aos EE, pois se relacionavam à iminência de conflitos; enquanto os relacionados ao segundo tipo visavam a construção de consensos e de justiça social, incrementando outros elementos à busca pela paz, como as políticas redistributivas (GALTUNG, 1969).

<sup>37</sup> The study of the threat, use and control of the military force.

eventual conflito, prevendo medidas extremas e urgentes para caso o mesmo eclodisse. Nye e Lynn-Jones (1988) destacam o fato de que grande parte dos trabalhos possuía uma visão de curto prazo, com elementos mais imediatos e urgentes, sendo que a menor parte das obras produzidas naquele momento traziam conteúdos e teorias que durariam por mais anos. A preocupação era, de fato, em como proceder naquele contexto de bipolaridade (WOLFERS, 1952; ULLMAN, 1983; NYE; LYNN-JONES, 1988; MATHEWS, 1989).

O fim da Guerra Fria trouxe um enorme impacto para a concepção de segurança. Primeiro, porque o principal objeto de estudo ao longo de tantos anos passou a não existir mais. Além disso, os inúmeros estudos na área, apesar de terem produzido modelos relacionados a diversos tipos de eventuais conflitos, não foram capazes de pensar o final da Guerra Fria como ocorrendo da forma pacífica como foi conduzido. Assim, a subárea precisava se reinventar, se adaptar a esse novo contexto (BUZAN; HANSEN, 2009; WALT, 1991; ULLMAN 1983; NYE; LYNN-JONES, 1988). Enquanto autores como Fukuyama (1992) viram nesse fato o fim da história, Huntington (1993) alertou que, com o fim do embate entre as superpotências, a tendência é que passassem a ocorrer choques entre as diversas civilizações<sup>38</sup> ao redor do mundo e Buzan, Waever e Wilde (1998) percebeu uma tendência à regionalização das dinâmicas relacionadas à segurança.

Nesse contexto, aqueles autores que compunham a vertente dos Estudos Estratégicos e dos Estudos de Paz relacionados à paz negativa passaram a buscar se adaptar de uma forma que originaria a vertente hoje denominada “tradicionalista” dos estudos sobre segurança. Com o fim da ordem bipolar, esses autores passaram a discutir para qual ordem o mundo caminhava (uni ou multipolar), bem como quem poderiam ser os novos aspirantes a superpotências, como a China – junto aos Estados Unidos, que já havia se consolidado como tal. Com o fim da principal ameaça até então, que era a de um conflito nuclear entre as superpotências, o Estado continuou a desempenhar papel central nas análises, mas as ameaças passaram a ser também internas (além de externas), com os atores e grupos sub-estatais, principalmente aqueles do terceiro mundo, com foco nos chamados “Estados falidos”<sup>39</sup> e nos grupos terroristas<sup>40</sup>. Muita atenção

---

<sup>38</sup> Para Huntington (1993), uma civilização consistia em uma entidade cultural, podendo compreender grupos étnicos, religiosos, nacionalidades, regiões, entre outros. Não teriam um tamanho definido.

<sup>39</sup> Entende-se aqui o Estado a partir da perspectiva de Weber (2000), de que o mesmo constitui uma comunidade política que monopoliza legitimamente o uso da coerção física em um determinado território. Assim, um Estado vai se tornando falido à medida que falha em obter esse monopólio, ou obter legitimidade ou em dominar seu território. Esse processo, para Rotberg (2002), ocorre a medida que esses Estados não conseguem prover benfeitorias básicas à sua população, como educação, saúde e infraestrutura.

<sup>40</sup> Buzan e Hansen (2009) destacam ataques terroristas em maior escala ocorridos durante a década de 1990, como atentados a bomba no World Trade Center, nos Estados Unidos, em 1993, em uma edificação de treinamento

passou a ser dada às operações de *peacekeeping*<sup>41</sup> (PKO's, na sigla em inglês para *Peacekeeping Operations*), como na Bósnia, Somália, entre outros<sup>42</sup>. Para essa vertente, no entanto, a ênfase continua relegada ao plano militar; Walt (1991), por exemplo, problematiza a expansão dos estudos relacionados a segurança para além do plano militar, temendo perda de escopo e do *expertise* da área, entre outros. Por fim, a atenção dada às armas nucleares continuou, com o aumento de estudos relacionados à não-proliferação das mesmas para outros Estados; juntou-se a isso a preocupação com a proliferação de armas de destruição em massa, como as químicas e biológicas, bem como tecnologia de mísseis e etc. (BUZAN; HANSEN, 2009).

No entanto, já nesse contexto, Nye e Lynn-Jones (1988), por exemplo, já destacavam o papel interdisciplinar da segurança. Autores como Ullman (1983) e Mathews (1989) já enfatizavam a necessidade de se incorporar outras perspectivas aos estudos sobre segurança; na verdade, essa ideia já vinha, segundo Buzan e Hansen (2009), de contextos anteriores, em que os estudiosos da paz positiva tentavam incorporar perspectivas como gênero e pós-colonialismo ao subcampo, por exemplo, mas acabavam por receber pouca importância. Elementos como imigração, meio ambiente, saúde pública (principalmente com o alastramento da AIDS) ganhavam força nesse contexto. Diversas concepções foram surgindo e tomando espaço nesse cenário, como a construtivista convencional, pós-estruturalista, feminista, entre outras (BUZAN; HANSEN 2009) – sobre o qual não aprofundarei aqui por acreditar não ser necessário para a análise pretendida. A imagem abaixo ilustra as vertentes nos estudos de segurança e sua evolução:

---

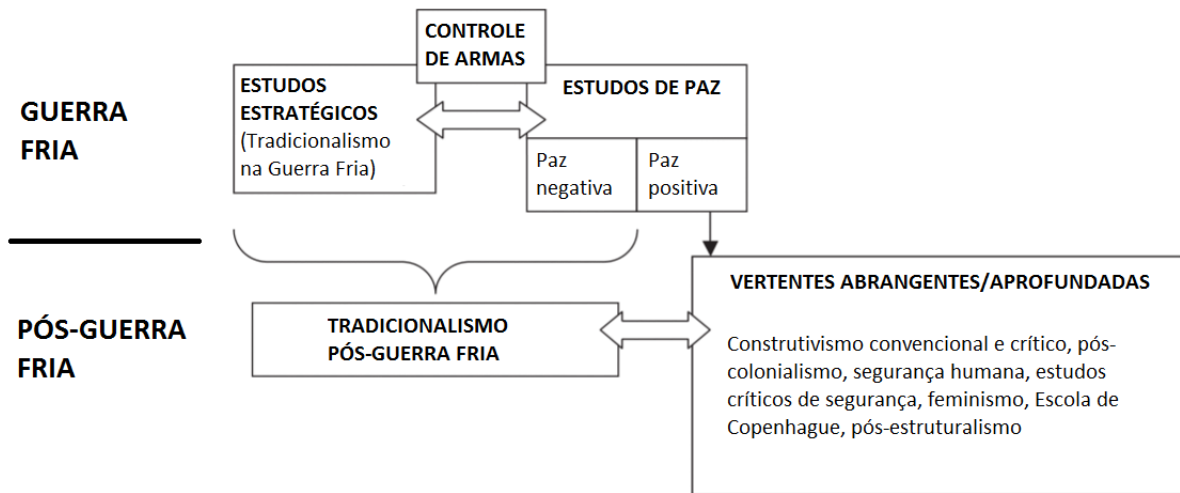
militar em Riad, capital da Arábia Saudita, em 1995, e em embaixadas estadunidenses na Tanzânia e no Quênia, em 1998.

<sup>41</sup> A ONU, em seu compromisso de manutenção da paz e segurança internacionais, tenta atuar na prevenção de conflitos. Caso eles ocorram, a organização se esforça na resolução do mesmo por meios diplomáticos (*peacemaking*) e, em casos extremos, através de meios coercitivos, incluindo o uso da força, com autorização do Conselho de Segurança (*peace enforcement*). Após conseguir a paz, meio que frágil, podem-se constituir missões para mantê-la, na implementação de cessar fogo ou de acordos de paz; as chamadas missões de *peacekeeping*. Nos últimos tempos, tem-se implementado também a ideia de *peacebuilding*, da construção da paz através da reconstrução, em diversos âmbitos (político, econômico e etc.), da estabilidade de países afetados por conflitos. Cabe ressaltar que, por exemplo, *peacekeeping* pode ocorrer junto com *peacemaking* ou *peacebuilding* (ONU, 2008).

<sup>42</sup> Citei aqui duas operações que ocorreram na década de 1990. As PKO's foram crescendo em números com o tempo, sendo que hoje possuem diversas missões nesse sentido ao redor do mundo.



**Figura 2 – As mudanças na forma dos estudos de segurança internacional da Guerra Fria ao pós-Guerra Fria**



Fonte: BUZAN; HANSEN, 2009, tradução e adaptação nossa

Opto, neste trabalho, por me utilizar de uma delas: a da Escola de Copenhague, baseando-me principalmente nas obras de Barry Buzan e Ole Waever. Os estudiosos dessa vertente não possuem uma visão nem estadocêntrica nem focada nos indivíduos; focam nas coletividades (tanto grupos de Estados quanto sociais) em suas análises. Para eles, a segurança está relacionada à sobrevivência, à percepção do que representa ameaça à existência de um ator ou grupo, bem como as vulnerabilidades dos mesmos a isso. Essas questões não seriam apenas militares, pois

“ameaças e vulnerabilidades podem surgir em muitas áreas diferentes, militares e não-militares, mas para serem consideradas questões de segurança elas têm que atender a critérios estritamente definidos que as distinguem dos caminhos normais meramente políticos” (BUZAN et al, 1998, p. 5, tradução nossa<sup>43</sup>)

Ou seja, para Buzan et al (1998), problemas relacionados a qualquer área podem ser considerados questões de segurança, desde que securitizados<sup>44</sup>, ou seja, a partir do momento em que um grupo o percebe como uma ameaça, podendo se utilizar de suas vulnerabilidades e lhe confere urgência suficiente, a ponto de ir além das regras e procedimentos existentes para resolvê-lo.

<sup>43</sup> Threats and vulnerabilities can arise in many different areas, military and nonmilitary, but to account as security issues they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from the normal run of the merely political.

<sup>44</sup> A securitização já foi trabalhada no capítulo anterior deste trabalho.

Assim, uma política externa relacionada à segurança seria o canal através do qual as políticas e estratégias internacionais relacionadas ao que é securitizado, na visão dos mandatos selecionados, são formuladas, executadas e avaliadas. Para efeitos de atingir os objetivos deste trabalho, o mesmo será restringido às políticas e estratégias internacionais relacionadas ao âmbito militar, visto que, como já dito no capítulo anterior, elementos relacionados às outras áreas já foram explorados por outros autores.

Por fim, diretamente ligada à política externa (principalmente à relacionada a segurança), é importante entender no que consistem as políticas de defesa. Nesse caso, também, a literatura apresenta diversas definições diferentes. Em Bruneau e Tollefson (2006) e Pion-Berlin e Trinkunas (2007, p. 77, tradução nossa<sup>45</sup>), por exemplo, podemos ver essas políticas entendidas como “o desenvolvimento de planos e processos designados para prover a supervisão, organização, treinamento, emprego e financiamento das forças armadas”. Essa definição parece pouco abrangente, principalmente por não tratar sobre o objetivo principal das mesmas. Já para Rudzitz e Nogami (2010, p. 13), uma política de defesa é “a articulação entre os objetivos colocados pelo mais alto órgão político e os meios militares”. O conceito proposto parece atender bem ao que se pretende trazer nesse trabalho; no entanto, seria irresponsável ignorar o fato de que, assim como dito por Vergara (2009), cada país costuma trazer seu próprio conceito, através de documentos que traçam suas diretrizes de defesa, como Livros Brancos, Estratégias Nacionais, leis e Políticas de Defesa Nacional. Assim, opto aqui por trazer algumas dessas visões de países da região, para estabelecer exatamente o que será entendido aqui como política de defesa.

Ao se observar os elementos envolvidos nos conceitos disponibilizados por países da região em documentos que demonstram suas diretrizes de defesa, o que se percebe é que os mesmos concordam nos objetivos dessas políticas: a proteção da soberania, dos interesses, recursos e da população. No entanto, os mesmos diferem em relação à origem das ameaças a esses tópicos, bem como aos componentes principais dessas políticas.

Em relação à origem das ameaças, por exemplo, enquanto argentinos e chilenos (entre outros) focam apenas naquelas de origem externa, bolivianos, peruanos e venezuelanos (entre outros) incorporam a essa perspectiva aquelas de origem interna, enquanto outros, como brasileiros e colombianos, não deixam claro o pensamento sobre isso. Já sobre quem deve estar envolvido nas políticas de defesa, é consensual o papel dos militares, enquanto bolivianos e

---

<sup>45</sup> the development of plans and processes designed to provide for the oversight, organization, training, deployment, and funding of the armed forces

venezuelanos, por exemplo, trabalham também o papel dos civis. A Nicarágua é o único país que não torna claro o pensamento sobre esses tópicos, ao definir as políticas de defesa como

“o meio que tem a nação nicaraguense com a finalidade de garantir a soberania, autodeterminação e independência nacional e a integridade territorial e a inviolabilidade do mesmo, através da execução de um conjunto de medidas e ações de caráter integral destinadas a prevenir e superar as ameaças, riscos ou agressões” (NICARÁGUA, 2010, tradução nossa<sup>46</sup>).

No quadro abaixo, estão marcados com (X) os pontos incluídos pelos países locais em sua definição de “política de defesa”. Estão marcados com (?) os casos em que não há clareza sobre determinado elemento:

**Quadro 5 – Elementos incluídos no conceito nacional de Defesa**

<b>PAÍS</b>	<b>AMEAÇAS EXTERNAS</b>	<b>AMEAÇAS INTERNAS</b>	<b>MILITARES</b>	<b>CIVIS</b>
Argentina	X		X	
Bolívia	X	X	X	X
Brasil	X	?	X	?
Chile	X		X	
Colômbia	X	?	X	?
Equador	X	?	X	
Nicarágua	?	?	?	?
Paraguai	X	X	X	
Peru	X	X	X	X
Uruguai	X	?	X	X
Venezuela	X	X	X	X

**Fonte:** elaboração própria, baseado nas diretrizes nacionais de defesa mais recentes dos países citados. As diretrizes utilizadas estão citadas no Quadro 9, mais adiante, além de Bolívia (2004), Equador (2006), Paraguai (2013), Peru (2005) e Uruguai (2014).

Na busca por um diálogo entre o que os países da região entendem como defesa e o que a academia diz, opto por seguir uma abordagem mais convencional, entendendo-a como

<sup>46</sup> Es el medio que tiene la Nación nicaraguense con la finalidad de garantizar la soberanía, autodeterminación e independencia nacional y la integridad territorial e inviolabilidad del mismo, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones de carácter integral destinadas a prevenir y superar las, amenazas, riesgos o agresiones.

políticas que visem defender a soberania, os interesses, recursos e a população de um país contra ameaças, predominantemente (mas não apenas) externas, de cunho militar. Percebe-se uma certa ampliação no conceito de defesa, assim como tem havido no conceito de segurança.

Apesar de terem sido citados pelas definições de alguns países, acredito que não caiba aqui debater o papel que os civis possam vir a exercer na implementação dessas políticas, por não ser esse o foco deste trabalho. Fato é que, com a (re)democratização dos países da região, os civis passaram a compor a tomada de decisões relacionadas à defesa, sendo a mesma delegada ao poder executivo dos países. Pion-Berlin (2009), Bruneau (2013), Rudzit e Casarões (2015), entre muitos outros autores, trabalham o fato de que, nas democracias, os civis passaram a controlar as decisões sobre essas políticas – não descartando os militares, mas conferindo-lhes, normalmente, a função de assessoramento. Pion-Berlin e Trinkunas (2007), no entanto, destacam a falta de interesse da maior parte dos civis em torno dessas políticas na América do Sul, tendo em vista que a região não possui muitas ameaças/conflitos; Bruneau (2013) agrega ainda mais a essa discussão, ao ressaltar que a carreira de burocratas civis nos Ministérios da Defesa ainda é pouco incentivada na região. De qualquer forma, a defesa se destaca como um tipo de política pública, empregando meios militares na busca de um bem público específico: a paz e segurança da população.

Por fim, é importante entender as ligações entre as políticas citadas, para compreender por que analisá-las em conjunto. Para tanto, Alsina Jr. (2003; 2009) e Saint-Pierre (2010) nos oferecem interessantes elementos para pensar essa relação: PE e PDN se ligam principalmente pelo fato de que, assim como a diplomacia, políticas de Defesa Nacional, falando principalmente nas ações das forças armadas, podem ser usadas como instrumento de uma política externa, seja na projeção de poder de um Estado ou na busca pela paz e segurança do mesmo. Para além disso, objetivo aqui trabalhar a política externa de segurança voltada, principalmente, para o âmbito militar. Como dito, a PE é uma política pública implementada fora das fronteiras do Estado. Já a PDN, tende a ser adotada dentro das fronteiras estatais e fortemente (mas não unicamente) condicionada por fatores da dinâmica doméstica. A ideia aqui, ao se tratar das duas políticas em conjunto, é entender o papel das variáveis estudadas nas ações dos casos pesquisados voltadas para temáticas militares e/ou de segurança, tanto em âmbito interno quanto externo.

Nesta seção busquei definir os objetos de estudo deste trabalho, as políticas a serem analisadas. Assim, passo agora ao entendimento dos processos que serão aqui estudados: a convergência de políticas públicas e seus meios.

## 2.2 A convergência de políticas públicas

Entendidas as políticas públicas que estão sendo analisadas nesse trabalho passo agora à explicação do processo aqui estudado: a convergência dessas políticas. Durante o século XX, mais especificamente desde o final do mesmo, o mundo presenciou um grande avanço nas tecnologias, principalmente nas comunicações e transportes. Junto a isso, o processo de globalização ganhou força, “encurtando” distâncias e tornando mais próximos os atores do sistema internacional. Percebeu-se também a busca por integração entre os atores, principalmente em âmbito regional, junto ao surgimento de diversas instituições. Esses elementos viriam a colaborar na maior ocorrência dos processos de convergência nas políticas públicas, ao propiciar a comunicação e a transmissão de informações sobre os problemas e políticas aplicados pelos mesmos (EVANS; DAVIES, 1999; KNILL, 2005; MARSH; SHARMAN, 2009).

A literatura nos oferece uma diversidade de denominações para tratarmos desse fenômeno, como: difusão (*policy diffusion*), transferência (*policy transfer* - DOLOWITZ; MARSH, 1996), isomorfismo institucional (*institutional isomorphism* – HAWLEY, 1968; DIMAGGIO; POWELL, 1983), *lesson drawing* (ROSE, 1991), harmonização, aprendizado, contágio, *policy bandwagoning*, circulação de políticas públicas (*policy circulation*), mobilidade de políticas públicas (*policy mobilities*), entre diversas outras (KNILL, 2005; MARSH; SHARMAN, 2009; CARVALHO, 2016). Esforços já foram feitos na literatura para tentar organizar tais denominações e o papel de cada um desses fenômenos. Desta forma, na busca por construir a base teórica necessária para a execução da análise que pretendo aqui realizar, passo agora a buscar organizar e explicar esses conceitos. O objetivo desta parte do trabalho é o de explicar no que consiste e como podem ocorrer os processos de convergência de políticas públicas.

A convergência de políticas públicas é entendida aqui como

“qualquer crescimento na similaridade entre uma ou mais características de uma certa política (ex: objetivos, instrumentos e configurações da política) em um dado conjunto de jurisdições políticas (instituições supranacionais, Estados, regiões, autoridades locais) ao longo de um dado período de tempo” (KNILL, 2005, p. 768, tradução nossa)<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Any increase in the similarity between one or more characteristics of a certain policy (e.g. policy objectives, policy instruments, policy settings) across a given set of political jurisdictions (supranational institutions, states, regions, local authorities) over a given period of time.

Esse efeito pode ser aferido através de quatro diferentes formas. A primeira é a convergência- $\sigma$ , mais explorada pela literatura, que ocorre quando se percebe que as diferenças nas políticas desempenhadas por diferentes atores foram reduzidas ao longo do tempo. Já a convergência- $\beta$  visa aferir o quanto países (ou outros atores estatais) buscam seguir outro(s) que desempenham papel de liderança em determinadas áreas e, para isso, reforçam seus padrões regulatórios mais rapidamente e enfaticamente que seus “líderes”, visando alcançá-los. A convergência- $\gamma$  é aferida com base em *rankings* relativos a certas políticas, de modo que, quanto mais próximos na classificação, maior a convergência entre os atores em questão. Por fim, a convergência- $\delta$  é vista quando se estabelece um tipo ideal, um modelo como exemplo e se busca perceber se a distância que os atores se encontram desses modelos vem sendo reduzida. Vale dizer que, caso haja um desses tipos de convergência, não significa, necessariamente, que haja outro (KNILL, 2005; HOLZINGER, 2006; VOETGLE, 2014). Este trabalho se debruça sobre o último tipo citado, de modo que será estabelecido um tipo ideal das políticas estudadas e analisado se os países estudados convergem nesse sentido; esse modelo será melhor especificado no próximo capítulo.

É importante entender a convergência de políticas públicas como um efeito, que pode ser percebido quando comparamos um determinado conjunto de atores em momentos diferentes. Esse efeito pode ser obtido através de coincidências, com o desenvolvimento de políticas similares por parte de determinados atores sem, no entanto, ter havido contato entre eles, ou o desejo de obter essa similaridade; ou através de dois diferentes processos. O primeiro deles consiste na adoção de políticas já utilizadas em outro tempo e/ou espaço, o que nos leva à difusão/transferência de políticas públicas. Já o segundo, refere-se a quando os atores desenvolvem conjuntamente uma determinada política, seja por perceberem que possuem problemas similares a serem resolvidos, por semelhanças culturais ou qualquer outro motivo; em ambos os processos, a cooperação tende a estar envolvida (MARSH; SHARMAN, 2009; KNILL, 2005). Assim, passo agora à explicação da difusão/transferência de políticas públicas e da cooperação internacional (e seus diferentes tipos), tentando, logo após, deixar clara a relação entre os mesmos e a convergência.

### 2.2.1 A difusão/transferência de políticas públicas

Passemos então ao entendimento dos processos de difusão/transferência de políticas públicas. Para tanto, iniciarei pelas definições de cada uma dessas denominações, passando pela relação entre os mesmos. Feito isso, explicitarei o que pode ser difundido/transferido, as

motivações para que os atores recorram a esses processos, atores envolvidos, graus, mecanismos pelas quais os mesmos podem ocorrer e, por fim, o que pode levar a falhas nas mesmas. Pretendo, ao tratar desses processos, discutir também a aplicação dos termos: contágio, aprendizado *policy bandwagoning*, *lesson-drawing*, emulação, harmonização, isomorfismo institucional, mobilidade e circulação de políticas.

A difusão é aqui entendida como “o processo no qual uma inovação é comunicada através de certos canais entre os membros de um sistema social” (ROGERS, 1983, p. 5, tradução do autor<sup>48</sup>), de modo que, através dessa comunicação, assim como dito por Meseguer (2005) e Marsh e Sharman (2009), essas inovações políticas em um ator acabem interferindo nas decisões de outro ator. Para Rogers (1983) a comunicação ocorre quando existe o compartilhamento de informações entre um conjunto de atores. Assim, a difusão seria um tipo especial de comunicação, em que essas informações se constituiriam em novas ideias. Essas inovações não seriam necessariamente algo criado recentemente, mas sim que seja percebido como novo por outro(s) ator(es), independente da data de sua criação, seja por não serem conhecidas até então, seja por serem percebidas como uma solução para um problema que precise ser resolvido em determinado momento (ROGERS, 1983; CARVALHO, 2017).

Já a transferência, é entendida como

“um processo no qual conhecimentos sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou espaço é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou espaço (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, traduzido pelo autor<sup>49</sup>).

Mas o que seriam exatamente essas inovações? O que poderia ser difundido/transferido? Para Dolowitz e Marsh (1996; 2000), estariam incluídos nesse processo: objetivos, estrutura e/ou conteúdos das políticas; instrumentos e técnicas administrativas; instituições; ideologias; ideias, atitudes e conceitos; lições (positivas e negativas) de elementos adotados por outros atores; e programas, entendidos aqui como “meios específicos do curso de ação usados para implementar políticas” (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p. 12, tradução do autor<sup>50</sup>). No presente trabalho, serão estudados esses elementos envolvidos PES e na PDN dos casos selecionados.

---

<sup>48</sup> the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system

<sup>49</sup> a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institution in another time and/or place

<sup>50</sup> the specific means of the course of action used to implement policies

Tenho empregado aqui a expressão difusão/transferência, tratando esses processos normalmente como um fenômeno único. Isso se dá em função da relação entre os mesmos e, para entendê-la, faz-se necessário compreender o foco analítico dos estudos em torno de cada um deles. A literatura sobre difusão possui um foco mais relacionado à estrutura do sistema e procura entender o alastramento de uma política pelos atores desse sistema. Parte do princípio de que, quanto mais atores adotarem essa política, mais atores tenderão a adotá-la, intencionalmente ou não (OBINGER; SCHMITT; STARKE, 2013; MARSH; SHARMAN, 2009). Stone (2003, p. 3, tradução nossa<sup>51</sup>), por exemplo, percebe que, em relação à difusão, as políticas são mais “contagiosas que escolhidas”. Quando se estuda esse processo, se busca o estabelecimento de padrões sobre a dispersão de uma política ao longo de um sistema social. Assim, acaba adotando métodos quantitativos em suas análises, buscando estudar o alastramento de políticas por conjuntos de atores e/ou sistemas sociais ao redor do mundo<sup>52</sup> (LEVI-FAUR; VIGODA-GADOT, 2004; MARSH; SHARMAN, 2009).

Já os estudos sobre a transferência têm como objetivo entender como uma política passa de um ator para o outro, apreendendo as motivações e atores envolvidos e o processo de transmissão das mesmas em si de forma mais detalhada. Utilizam-se, para tanto, de métodos qualitativos, adotando um número pequeno de atores para serem analisados e buscando explicações mais específicas (MARSH; SHARMAN, 2009).

Não há consenso na literatura sobre a relação entre os dois processos. Autores como Newmark (2002) pensam na transferência como um tipo de difusão, enquanto outros como Busch e Jorgens (2005) pensam a difusão como um tipo de transferência; ao mesmo tempo, Stone (2001) e Page (2000) veem ambas como um tipo de *lesson-drawing*<sup>53</sup>. No entanto, utilizo aqui a concepção de Marsh e Sharman (2009), de que os dois processos se caracterizam pela relação de agência x estrutura. Estudar a transferência seria estudar a agência, o passo a passo sobre como uma política foi sendo adotada pelos atores e se inserindo em um sistema; enquanto estudar a difusão seria estudar a estrutura, significa a busca pela apreensão de como essa política se alastrou pelo sistema, como essa estrutura afetou os agentes (MARSH; SHARMAN, 2009).

---

<sup>51</sup> Contagious rather than chosen

<sup>52</sup> Autores como Starke (2013), Lee e Strang (2006) e Graham, Shipan e Volden (2013) percebem certa ineficiência no emprego apenas de métodos quantitativos para estudar a difusão. Para esses autores, que essas pesquisas esbarram na disponibilidade de dados e acabam demonstrando, basicamente, se tem havido convergência nessas políticas, mas não como e por que. Se posicionam, assim, favoráveis à integração de métodos quali e quantitativos para melhores resultados nas mesmas e percebem que tem crescido o número de trabalhos que empregam esse tipo de desenho em suas análises. Me ative aqui, no entanto, na parte mais tradicional da literatura, para tornar mais fácil o entendimento da relação entre os processos estudados.

<sup>53</sup> Para Rose (1991), *lesson drawing* teria um significado semelhante ao de transferência de políticas públicas. Dolowitz e Marsh (1996), no entanto, percebem que o primeiro tende a envolver basicamente mecanismos voluntários, enquanto o segundo compreende meios coercivos também.



Fato é que os dois processos se referem a um mesmo fenômeno: a utilização de práticas adotadas por um ator em um determinado momento para o desenvolvimento de outras práticas, por outros ou até mesmo pelo mesmo ator, em outro momento.

São diversas as motivações que podem levar os atores a recorrer a esses processos. A literatura nos apresenta motivações tanto racionalistas, que se baseiam na redução de custos e maximização de benefícios nesses processos, quanto de cunho mais reflexivista, sociológico, pensando na construção intersubjetiva dos mesmos. Começo apresentando as perspectivas mais racionalistas: implementar uma política com base em elementos já adotados em outro tempo/espaço tende a economizar tempo e recursos empregados no desenvolvimento da mesma. Rogers (1983) e Dolowitz e Marsh (1996; 2000) acrescentam, além disso, outros fatores, como o fato de que, quanto mais simples for a política, maior a probabilidade de ser difundida/transferida; e de que quanto mais informações são disponibilizadas sobre a mesma, mais probabilidade dela ser implementada. Dolowitz e Marsh (1996) afirmam ainda que, quanto mais simples o “problema” a ser resolvido por uma política e quanto menores os efeitos colaterais que a mesma pode causar, maior a probabilidade de a mesma ser implementada através da transferência

Por outro lado, fugindo à perspectiva mais racional e pensando na interação entre os atores, Berry e Berry (1999), Stone (2003) e Weyland (2005) reforçam o fato de que a proximidade geográfica pode ser um fator importante para se entender o alastramento de uma política entre um determinado conjunto de atores. Junto a isso, Dobbin, Simmons e Garrett (2007) destacam que políticas implementadas por países que sejam referências em uma determinada área tendem a se alastrar mais em um determinado sistema. As similaridades sociais, culturais, políticas e históricas entre os atores tendem também a estimular a adoção de políticas similares. Por fim, o fato de atores recorrerem a comunidades epistêmicas com ideias similares também é um fator que pode incentivar os processos aqui citados (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). McCann e Ward (2013) vão mais além, em um *approach* que denominam “mobilidade de políticas”, em que esses processos ocorrem com base nas interações entre os atores, não na racionalidade.

Para além dessas concepções, DiMaggio e Powell (1983) e Radaelli (2000), através de um *approach* denominado “isomorfismo institucional”, percebem que esses processos podem ocorrer em função da busca por legitimidade, reputação ou facilitação da relação com outros atores. Por fim, Oliveira e Faria (2017) lembram a noção de “circulação de políticas”, que parte de uma concepção mais histórica do que reflexiva ou racionalista. Dentre as diversas

denominações em torno dos processos estudados, opto por continuar empregando a mais utilizada pela literatura, continuando a me referir como “difusão” ou “transferência” de políticas públicas.

É importante também ressaltar que nem sempre se adota uma política por completo; varia o grau em que as mesmas são difundidas/transferidas. Dolowitz e Marsh (1996; 2000) identificam quatro graus em que esses processos podem ocorrer. O primeiro é a cópia (*copying*), em que um programa é adotado sem alterações, igual havia sido implementado em outro tempo/espaço. O segundo é a emulação<sup>54</sup> (*emulation*), quando se copiam alguns elementos já implementados, mas também se desenvolvem outros na política que se pretende implementar. O terceiro pode ser chamado de síntese (*synthesis*), hibridização (*hybridization*) ou combinação (*combination*), e ocorre quando se utilizam elementos adotados em dois diferentes tempos/espaços na construção de um modelo que se adequa mais à realidade do ator que pretende implementá-los. Por último, temos a inspiração (*inspiration*), em que apenas se utilizam de ideias de outros atores para se pensarem as políticas a serem implementadas (DOLOWITZ; MARSH, 1996; 2000; MARSH; SHARMAN, 2009; CARVALHO, 2016).

A difusão/transferência de políticas públicas pode ocorrer horizontalmente, seja entre Estados ou entre unidades subnacionais, ou verticalmente, do Estado para as unidades subnacionais, por exemplo. Participam desses processos os “oficiais eleitos, partidos políticos, burocratas/servidores públicos, grupos de pressão, empreendedores políticos e *experts* e instituições supranacionais” (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 345, tradução do autor<sup>55</sup>), bem como instituições e consultores não-governamentais, corporações transnacionais, *think tanks* e organizações internacionais (DOLOWITZ; MARSH, 2000; STONE, 2000).

Existem quatro mecanismos através dos quais esse processo pode ocorrer; podendo haver interação entre eles em alguns casos. O primeiro deles é o aprendizado (*learning*), que ocorre quando um ator percebe um problema e, na busca por resolvê-lo, entende que uma determinada política pode ser efetiva em sua solução. Possui cunho racional (mesmo que essa racionalidade tenda a ser limitada), ao buscar uma resolução mais fácil e que possa prover resultados melhores e mais previsíveis para um problema. No entanto, o volume de informações acerca do que se pretende adotar e seus resultados tende a ser limitado, o que pode levar a cálculos equivocados sobre as vantagens de se adotar determinada política (DOLOWITZ; MARSH, 1996; SHIPAN; VOLDEN, 2008; ROSE, 1991; WEYLAND, 2005; MARSH;

---

<sup>54</sup> Emulação também é um nome de um mecanismo de difusão/transferência de políticas.

<sup>55</sup> elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts and supra-national institutions

SHARMAN, 2009). Exemplo da transferência por meio do aprendizado nos é provido por Ancelovici e Jenson (2003), que demonstram que diversos países ao redor do mundo têm adotado o “Bolsa Família” brasileiro como modelo de programa de transferência condicional de renda na busca pela redução de seus níveis de miséria e pobreza extrema, pensando na redução de custos ao reproduzir uma política bem sucedida.

Já a imitação (*mimicry*), também chamada de emulação (*emulation*), socialização (*socialization*) e *bandwagoning* é vista quando atores reproduzem políticas e/ou elementos adotados em outro tempo/espaço, sem levar em conta suas informações, especificidades, elementos técnicos e etc. Tende a ocorrer por motivos simbólicos, culturais, normativos ou quando atores percebem que outros vistos como referências em determinadas áreas imitam as políticas por eles adotadas sobre esses temas. Esse mecanismo se difere do aprendizado, pois, enquanto o *learning* implica em um cálculo racional na tomada de decisão sobre a implementação de uma política, a imitação não inclui cálculos racionais na busca pela resolução de um problema, apenas a reprodução de práticas adotadas por outros atores a partir da interação entre os mesmos (MARSH; SHARMAN, 2009; SHIPAN; VOLDEN, 2008; STONE, 2001). Assim, embora ambos costumem se relacionar a transferências voluntárias, o aprendizado tende a partir de uma perspectiva mais racional do ator, enquanto a emulação vem de uma construção intersubjetiva entre os atores, de uma perspectiva mais reflexivista. Stone (2001) demonstra a emulação, por exemplo, quando diversos países foram adotando modelos neoliberais seguindo o modelo inglês, nas décadas de 1980 e 90.

A competição (*competition*) ocorre quando um ator percebe que existe uma disputa (normalmente *rankings*) para a obtenção determinados benefícios e, para se saírem melhor nela, devem adotar determinada política. Tende a ocorrer junto com o aprendizado, de modo que os atores busquem aprender, voluntariamente e com base em um cálculo racional, políticas para competirem em busca dos ganhos desejados. É vista, por exemplo, quando Estados vão adotando políticas visando conseguir posições melhores em *rankings* de confiabilidade para atraírem mais investimentos externos (MARSH; SHARMAN, 2009; SHIPAN; VOLDEN, 2008).

Por último, tem-se a coerção (*coercion*), também chamada de penetração (*penetration*), que pode ser direta ou indireta. A coerção direta ocorre basicamente quando um ator é forçado por outro(s) a implementar determinadas medidas. Já a indireta, é vista quando, mesmo sem haver necessariamente a ameaça de sanções por parte de outros membros do sistema, um ator acaba sendo forçado, por causas externas, a adotar uma determinada política (DOLOWITZ;

MARSH, 1996; 2000; SHIPAN; VOLDEN, 2008). Exemplos desse tipo de transferência foram vistos na América Latina entre os anos 1980 e 90: a imposição de condicionalidades, por parte do FMI, para a concessão de empréstimos para aliviar as contas dos governos da região, já mencionada no capítulo anterior, é uma forma de transferência coercitiva.

Apesar do fato de que esses processos reproduzem elementos já utilizados e, provavelmente, bem sucedidos, isso não significa que eles automaticamente obterão sucesso. Dolowitz e Marsh (2000) e Marsh e Sharman (2009) destacam três situações em que essas políticas difundidas/transferidas podem vir a falhar: quando não se possui informações suficientes do que se está implementando; quando não se transferem elementos cruciais da política; ou quando o que é transferido simplesmente não se enquadra na realidade daquele ator. Exemplo disso nos é fornecido por Dolowitz e Marsh (2000), ao demonstrar a tentativa frustrada de transferência, por parte do Reino Unido, de uma política estadunidense relacionada ao pagamento de pensões alimentícias. Os autores destacam, em primeiro lugar, a ausência de informações e análises a respeito de como a política dos EUA teria obtido sucesso; o fato de que partes importantes da política do país norte-americano não foram implementadas tal como eram em seu país de origem, como o sistema judicial e o serviço social; e os diferentes objetivos na implementação, tendo em vista que nos Estados Unidos implementou-se essa política com o objetivo de reduzir a crescente “judicialização” das pensões, enquanto no Reino Unido implementou-se com o objetivo de redução de gastos, em um contexto de adoção de um pacote de medidas neoliberais pela então primeira-ministra Margaret Thatcher. Assim, a transferência seria “mal-informada”, incompleta e inapropriada, vindo a falhar (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Nesta subseção, procurei expor os processos de difusão/transferência de políticas públicas, bem como seus detalhes e diferentes denominações, na busca pela construção do arcabouço teórico deste trabalho. Como pudemos ver, os estudos em torno desses processos tentam explicar as motivações que levaram Estados a adotar determinadas políticas, bem como a forma através da qual os mesmos ocorreram. Para a ocorrência dos mesmos, pode haver a cooperação entre atores. Procedo, então, à apresentação sobre como isso poderia ocorrer.

### 2.2.2 A cooperação internacional

A literatura emprega diversos termos para se referir a diversos aspectos da cooperação, como “ajuda externa” (*foreign aid*), “ajuda oficial ao desenvolvimento” (*official development assistance*), ajuda oficial (*official assistance*), cooperação internacional ao desenvolvimento

(CID), entre outros. A maior parte dos trabalhos relacionados a essa área se dirigem à CID, em suas mais diversas formas. Pouco se encontra em relação à cooperação militar, para não dizer sobre outros tipos, como a cooperação em assuntos de inteligência. Assim, nessa seção, para além de buscar organizar conceitos e nomenclaturas, pretendo tentar dialogar com a literatura sobre a CID (e suas variadas formas) e sobre a cooperação militar juntas, buscando explicar como e por que as mesmas ocorrem. Recorro à explanação desses dois tipos de cooperação tendo em vista a construção do arcabouço teórico visando alcançar os objetivos deste trabalho, acreditando que essas duas ferramentas podem levar à convergência nas políticas aqui estudadas. Opto, então, por contar um pouco da história da cooperação, para entender como a mesma tem evoluído.

Começamos entendendo os antecedentes da cooperação como vemos hoje. Lancaster (2007) observa que a mesma não se constitui como um fenômeno novo. Já no século XIX podiam-se ver episódios de assistência entre países do Sistema Internacional em casos de catástrofes e desastres. Via-se também auxílio de potências imperiais às suas colônias e, no início da Segunda Guerra Mundial, a assistência técnica dos Estados Unidos aos países da América Latina, sua principal área de influência, concedida majoritariamente na área militar (LANCASTER, 2007). Em 1942, por exemplo, como já dito, foi criada a Junta Interamericana de Defesa partindo, principalmente, de uma iniciativa estadunidense de cooperação militar na busca pela defesa do continente em meio à Segunda Grande Guerra (JID, 2016). No entanto, foi com o fim dessa guerra que pudemos assistir o início da institucionalização da cooperação como vemos hoje (LANCASTER, 2007; MILANI, 2014).

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, grande parte da Europa estava destruída. Junto a isso, começava a disputa ideológica entre capitalismo e socialismo, com a, já diversas vezes mencionada nesse trabalho, Guerra Fria. Com a necessidade de reconstrução do continente europeu e objetivando reduzir a possibilidade de expansão do socialismo nos países europeus destruídos pela guerra, tendo em vista principalmente a oportunidade de que os soviéticos viessem a colaborar na reestruturação do continente, os Estados Unidos lançaram um plano para a estabilização e reconstrução europeia que, entre empréstimos e doações, atingiria o valor de 13 bilhões de dólares (em valores da época); ficaria conhecido como Plano Marshall e seria posteriormente visto como um dos primeiros percursos ajuda externa como vemos hoje (LANCASTER, 2007; MILANI, 2014).

Nesse período, ganhou força também o processo de descolonização na África, Ásia, no Caribe e no Pacífico. Apesar de certa relutância inicial, os países que foram aos poucos

permitindo a liberdade dessas colônias acabaram por prover ajuda a esses novos Estados mesmo após conceder sua independência, no intuito, principalmente, de mantê-los em sua esfera de influência (LANCASTER, 2007; MILANI, 2014; AYLLÓN, 2014).

É importante também ressaltar o papel que a ONU teria nesse contexto. A organização, que foi criada após a Segunda Guerra Mundial, tendo como um de seus objetivos principais a busca pela manutenção da paz, via no desenvolvimento de seus membros uma forma de cumprir esse objetivo; o capítulo IX da Carta das Nações Unidas reforça esse pensamento (ONU, 1948). A própria organização foi constituindo órgãos que viriam a facilitar a cooperação em diversas áreas, como em saúde (Organização Mundial da Saúde – OMS) e educação, ciência e cultura (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura – UNESCO).

Em 1949 foi aprovado pela Assembleia Geral da instituição o Programa Expandido de Assistência Técnica, que previa contribuições voluntárias de membros para financiar a ida de técnicos e profissionais para treinamento de pessoal em países do chamado Terceiro Mundo, considerados menos desenvolvidos. Nos anos 1950, através da impossibilidade de agir diretamente em assuntos relacionados à segurança, principalmente em função de vetos estadunidenses e/ou soviéticos no Conselho de Segurança<sup>56</sup>, a ONU passou a atuar principalmente em três áreas: descolonização, direitos humanos e desenvolvimento, podendo dar mais ênfase à cooperação. Ainda nessa época, para além da cooperação multilateral possibilitada pelas Nações Unidas e pelas incipientes organizações europeias, bem como da atuação dos Estados Unidos, outros países desenvolvidos começaram a criar agências para atuar de forma bilateral nesse processo<sup>57</sup> (RIST, 2008; MILANI, 2014; LANCASTER, 2007). Assim, Rist (2008) considera esse um período de incubação do desenvolvimento.

No contexto da Guerra Fria a cooperação se tornou uma importante ferramenta de política externa, objetivando, principalmente, a criação de laços entre as superpotências, seus aliados e os países em desenvolvimento. Enquanto os Estados Unidos e os países europeus proviam assistência<sup>58</sup> a diversos países de terceiro mundo visando manter sua influência, o bloco socialista também despendeu recursos nesse sentido: a União Soviética e a China<sup>59</sup>, em 1970, viriam a gastar 1,1 bilhão de dólares cada uma nessas atividades, cabendo ressaltar que

---

<sup>56</sup> China, Estados Unidos, Federação Russa, França e Reino Unido possuem direito a vetar quaisquer resoluções que sejam votadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ademais, o órgão dispõe de 15 membros e são necessários 9 votos favoráveis para que sejam aprovadas suas resoluções (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

<sup>57</sup> Incentivados, em muito, pelos Estados Unidos (MILANI, 2014).

<sup>58</sup> Me refiro aqui tanto à assistência para o desenvolvimento quanto à militar.

<sup>59</sup> Lancaster (2007) ressaltava que, além da disputa ideológica entre ocidente e oriente, soviéticos e chineses também disputavam entre si quem seria o legítimo representante da causa socialista.

os países da Europa Oriental também prestavam auxílio. Os principais destinos da cooperação prestada pelos países socialistas eram Estados em que os governos possuíam essa mesma orientação ideológica, como Coreia do Norte, Vietnã do Norte, Mongólia e Cuba; mas havia também outros, como Síria e Índia, além de Egito e outros países africanos em geral. Para além dessa disputa para ajudar o desenvolvimento desses países, havia também assistência militar, visando reforçar os apoiadores das duas ideologias que disputavam a hegemonia até então (LANCASTER, 2007).

Nesse contexto, de modo geral, a cooperação era prestada por países desenvolvidos aos subdesenvolvidos, de modo que foi ganhando força a ideia de “ajuda externa”. Lancaster (2007) entende a “ajuda externa” como

uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo para outro governo independente, ONG ou qualquer organização internacional (como o Banco Mundial ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) com um elemento de doação de pelo menos 25%<sup>60</sup>, tendo com objetivo melhorar a condição humana no país que recebe a ajuda (LANCASTER, 2007, p. 11, tradução nossa<sup>61</sup>).

No entanto, enquanto a definição de Lancaster (2007) parece focar no desenvolvimento (segundo dito pela própria autora), Ayllón (2006) ressalta o fato de que a “ajuda externa” pode envolver também assistência em outras áreas, como a militar. Assim, opto por unir aqui os dois entendimentos, de modo que a “ajuda externa” seja qualquer transferência voluntária de recursos entre os atores mencionados, independente da área, enquanto a “ajuda externa ao desenvolvimento” corresponda ao conceito acima exposto acima e dito por Ayllón (2006) e Galán e Sanahuja (1999).

É importante ressaltar que a “ajuda externa”, assim como o termo “assistência”, implica uma relação de hierarquia, em que um país superior auxilia a um relativamente atrasado e/ou inferior. O que se pode observar é que, inicialmente, era esse o padrão da cooperação: países do “norte global” tentando ajudar, por motivos diversos, países do “sul global”; países desenvolvidos prestando assistência aos menos desenvolvidos. Não havia, nesse primeiro momento, grande preocupação com a adaptação de políticas aos padrões desses países receptores da cooperação. Havia, ainda, grande preocupação em relação à efetividade da assistência prestada, sendo aferido constantemente seu bom andamento e podendo ocasionar,

---

<sup>60</sup> A autora optou por usar a marca de 25% de doação em função do estabelecido pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (LANCASTER, 2007).

<sup>61</sup> A voluntary transfer of public resources, from a government to another independent government, to an NGO, or to an international organization (such as the World Bank or the UN Development Program) with at least a 25 percent grant element, one goal of which is to better the human condition in the country receiving the aid.

em caso de maus resultados, até à interrupção da mesma (AYLLÓN 2006; MILANI, 2014; LANCASTER, 2007).

Em um contexto de disputas entre grandes potências e de marginalização da maior parte dos países do mundo, subdesenvolvidos, na formulação da ordem internacional – principalmente, aqui, das conferências de Bretton Woods<sup>62</sup>, em 1944, que firmariam as bases para a ordem econômica mundial naquele momento – esses países começaram a procurar outras formas de se inserirem nesse sistema. Essa movimentação culminaria na Conferência de Bandung<sup>63</sup>, na Indonésia, em 1955, com a afirmação de princípios como o respeito à Carta da ONU, não interferência em assuntos internos de outros países, promoção de cooperação e interesses mútuos e a busca pelo não alinhamento às superpotências da Guerra Fria. Seria formado, a partir disso, o Movimento dos Não-Alinhados (*Non-Aligned Movement* – NAM), em 1961 (AYLLÓN, 2014).

Ao invés da busca de cooperação com os países do “norte”, esses países em desenvolvimento passariam a buscar cooperar entre si, em um movimento que Ayllón (2014) vê como um embrião do que hoje conhecemos como cooperação sul-sul. Outros organismos viriam a colaborar nesse processo, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), que viria a auxiliar países em desenvolvimento na formulação de suas políticas comerciais e no intercâmbio de experiências. A UNCTAD colaboraria ainda no surgimento de uma coalizão de 77 países em desenvolvimento que buscariam colaboração e compartilhamento de práticas entre si, que ficaria conhecida como G-77. Tanto o NAM quanto o G-77 foram ganhando adeptos com o tempo (AYLLÓN, 2014).

Uma característica importante dessa incipiente cooperação sul-sul a diferia (e ainda difere) da cooperação norte-sul. Enquanto a segunda implica a transferência de políticas a países menos desenvolvidos, sem se buscar muitas adaptações à realidade dos receptores e normalmente impondo condicionalidades e critérios de mensuração de eficiência, a primeira

---

<sup>62</sup> Os acordos de Bretton Woods foram estabelecidos em 1944 e viriam a reconfigurar o sistema financeiro mundial. O sistema vigente até então visava a conversibilidade das moedas dos países em ouro; após esses acordos, no entanto, ficou fixada a conversibilidade dessas moedas em dólar e do dólar ao ouro. Além disso, foram criadas duas instituições para prestar auxílio financeiro aos Estados que precisassem: o Fundo Monetário Internacional, que objetivava, entre outros, a concessão de empréstimos para a correção de desequilíbrios em balanços de pagamentos caso necessário; e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, que viria a ser rebatizado Banco Mundial posteriormente), para a concessão de empréstimos primeiramente para a reconstrução de países destruídos por guerras e, posteriormente, para o desenvolvimento. Posteriormente esse padrão viria a mudar, principalmente com a atitude dos Estados Unidos de desvincular a paridade pré-estabelecida do dólar com o ouro, em função da crise econômica no início dos anos 1970.

<sup>63</sup> Participaram da Conferência de Bandung: Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia (atual Myanmar), Camboja, Ceilão (atual Sri Lanka), China, Chipre, Costa Dourada (atual Gana), Egito, Etiópia, Filipinas, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Japão, Jordânia, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Paquistão, Síria, Sudão, Tailândia, Turquia e Vietnã do Norte e do Sul – hoje em dia unificados (ACHARYA, 2014).



busca ao máximo colocar os países envolvidos em uma situação de maior equidade, sob uma concepção de crescimento mútuo e, normalmente, sem a imposição de condicionalidades (AYLLÓN, 2014).

Apesar de terem ocorrido fatos importantes na história da cooperação durante os anos 1970 e 1980, não cabe, para os propósitos desse trabalho, demasiado aprofundamento sobre como essa cooperação foi evoluindo. Penso, no entanto, que era importante demonstrar as origens da cooperação, para entender melhor esse processo. Demonstradas as origens, opto aqui por progredir de forma mais rápida no tempo, no que diz respeito à história da cooperação.

O fim da Guerra Fria foi um marco importante, para além de outros processos já citados nesse trabalho, para entendermos a cooperação como ocorre hoje. Em primeiro lugar, o fim da União Soviética acarretou no surgimento de 15 novas repúblicas, que até então pertenciam aos domínios soviéticos. A maior parte das mesmas viria a precisar de assistência para se estabilizar (pensando principalmente em sua democratização e abertura comercial) e se inserir em um mundo cada vez mais globalizado. Outros países que tinham passado por conflitos internos apoiados tanto por socialistas quanto por capitalistas também precisariam de auxílio em sua reconstrução. Com o fim da ameaça representada pelo comunismo, a promoção da democracia passou a ser cada vez mais uma prioridade dos países ocidentais, visto que não eram mais necessárias ditaduras que controlassem o avanço dos “vermelhos”. Assim, além da busca pela democratização das novas repúblicas, algumas ditaduras que, até então, eram apoiadas com o objetivo de manter seus países livres da ameaça socialista, passaram a receber cada vez menos apoio. Não menos importante, cabe mencionar que alguns países doadores passaram por crises econômicas nos anos 1990 (MILANI, 2014; LANCASTER, 2007).

Além disso, o fim da ameaça constante de um iminente conflito nuclear entre as duas superpotências até então abriu espaço para o ingresso de novos temas na agenda internacional, como desenvolvimento (cabendo ressaltar que, ao invés de critérios apenas econômicos, se buscaram novas formas de aferi-lo, como o Índice de Desenvolvimento Humano [IDH], que leva em conta critérios como alfabetização, expectativa e vida e níveis de educação), meio ambiente, desenvolvimento social, gênero, saúde (principalmente a epidemia da AIDS), entre outros; até o conceito de segurança, como já vimos, foi expandido a algumas dessas áreas. A própria ONU passou a atuar nesse sentido, com diversas conferências acerca desses “novos temas”, conferindo um tom cada vez mais multilateral aos mesmos. A “ajuda externa” foi se convertendo mais em parcerias entre os atores, junto à multiplicação de organizações não-governamentais atuando nesses processos. Um fato destacável, para além das diversas

conferências, são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs<sup>64</sup>), firmados pela ONU em 2000, demonstrando o compromisso cada vez maior na busca pelo desenvolvimento dos atores pelo mundo e passando a guiar diversas atividades de cooperação entre atores, principalmente Norte-Sul. Por fim, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos acarretaram em um aumento nas doações para a cooperação, justamente por entender que um dos elementos que teriam levado aos mesmos seriam, justamente, as desigualdades ao redor do mundo (MILANI, 2014; LANCASTER, 2007).

Até aqui, procurei contextualizar, de forma rápida, um pouco da história da cooperação, bem como diversos elementos nela envolvidos, para entender como esses processos tem surgido e evoluído ao longo do tempo. Mas como eles ocorrem? Galán e Sanahuja (1999, p. 23, tradução nossa<sup>65</sup>) tentam responder essa pergunta ao estipular 6 formas: “as preferências comerciais, a cooperação econômica, a ajuda financeira, a assistência técnica, a cooperação científica e tecnológica e a ajuda humanitária”.

As preferências comerciais são vistas quando atores mais desenvolvidos eliminam parcial ou totalmente as barreiras comerciais, tarifárias ou não, à importação de produtos de outro determinado ator menos desenvolvido, objetivando incentivar a industrialização ou a diversificação produtiva do segundo. Já a cooperação econômica se baseia no fortalecimento do setor produtivo do país receptor, através, principalmente, de melhoria da infraestrutura, apoio institucional para a criação das legislações que permitam o fortalecimento desse setor e desenvolvimento ou transferência de tecnologias focando, principalmente, no setor privado, enxergando-o como um motor do desenvolvimento (AYLLÓN, 2006; GALÁN; SANAHUJA, 1999).

A ajuda financeira consiste, como o próprio nome já diz, na injeção de capitais em um país receptor. Essa “injeção” pode ocorrer de diversas formas: apoio ao orçamento do país receptor para gastos correntes ou ao investimento público em obras de necessidade da população; facilitação do acesso a capitais de investimento no setor produtivo, seja para a infraestrutura ou para as atividades propriamente ditas; facilitação de acesso a “microcréditos” para pequenas empresas ou trabalhadores autônomos; financiamento de operações de câmbio;

---

<sup>64</sup> Consistiam nos ODMs, que deveriam ser cumpridos até 2015: redução da pobreza extrema e a fome; alcance do ensino primário universal; promoção da igualdade de gênero e empoderamento das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde materna; combate à AIDS e outras doenças; garantia da sustentabilidade material; criação de uma parceria para o desenvolvimento em escala mundial (ONU, 2017). Foram substituídos, em 2015, pelos 17 “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

<sup>65</sup> Las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria.

perdão de dívidas; concessão de linhas de crédito para que o receptor importe produtos do país doador; transferência de fundos em momentos de crise (GALÁN; SANAHUJA, 1999).

A assistência técnica corresponde à busca por fortalecimento da capacidade das instituições dos países receptores para a gestão em diversas áreas, como reformas econômicas, fortalecimento institucional, saúde, educação, meio ambiente, entre outros. Já a cooperação científica e tecnológica visa promover o desenvolvimento de determinados atores através do fortalecimento de suas capacidades tecnológicas, principalmente com a formação de pessoal capacitado, transferência de tecnologia e desenvolvimento conjunto de produtos. O conhecimento transmitido pelas duas formas de cooperação citadas pode ser passado, através de seminários, encontros, intercâmbio de profissionais, entre outros (GALÁN; SANAHUJA, 1999).

Os tipos de cooperação citados até aqui se inserem no contexto da denominada “Cooperação Internacional ao Desenvolvimento”, entendida por Ayllon (2006) como

“Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico” (AYLLÓN, 2006, p. 7).

Apesar de ser o tipo mais estudado pela literatura de cooperação, a CID não consiste na única forma em que países podem cooperar. Há também a ajuda alimentar, provida a países em situação de desabastecimento de alimentos em que, além de financiar, por vezes, a compra desses alimentos tem, nos últimos anos, procurado auxiliar a população local nos processos de produção dos mesmos; e a ajuda humanitária, provida em situações de emergência, como em caso de desastres naturais, epidemias e conflitos armados, em que a população se encontra em situação de vulnerabilidade e lhes é oferecido auxílio no atendimento de demandas mais urgentes, como abastecimento de água e alimentos e atendimento a feridos (GALÁN; SANAHUJA, 1999).

A cooperação militar também possui seus próprios meios para que ocorra; autores como McCrabb (2015) e Reveron (2010) identificam 6 deles:

“contatos militares, incluindo visitas de oficiais sênior, visitas de contrapartes, conferências, conversas entre *staffs*, programas de intercâmbio de pessoal e unidades; assistência às outras nações, incluindo à sua defesa interna, programas de assistência de segurança e atividades planejadas de assistência humanitária e cívica; exercícios

multinacionais; educação multinacional; e controle e armas e atividades de monitoramento de tratados” (REVERON, 2010, p. 105, tradução nossa<sup>66</sup>)

É importante também entender por que os atores cooperam entre si no Sistema Internacional. Para isso, as teorias de Relações Internacionais nos proveem diferentes explicações para a ocorrência desses processos; destaco aqui três visões, a saber, uma realista, uma liberal e uma construtivista. Para os realistas, partindo de uma lógica racionalista e pensando que, na anarquia do Sistema Internacional que, para eles, é constituída por relações conflituosas entre os atores nele envolvidos, o objetivo maior de um Estado é a sua sobrevivência. Nesse sistema, a cooperação não é fruto de valores morais, mas sim do interesse nacional dos doadores. Desta forma, Estados prestam cooperação quando a mesma lhes permite obter vantagens que ampliem relativamente seu poder em um sistema, como a manutenção de sua influência sobre outros atores, alianças, apoio em organismos internacionais ou intensificação do comércio, entre outros, buscando sempre ter capacidades suficientes de garantir sua sobrevivência nesse sistema (AYLLÓN, 2007).

Já para os liberais adeptos da interdependência complexa, partindo também de uma perspectiva racionalista, mas visando a lógica de ganhos absolutos (em detrimento à lógica realista de ganhos relativos), a cooperação reduz custos de ação para os atores no Sistema. Isso se dá de diversas formas, seja de manutenção de hegemonia, projeção de poder ou quaisquer outros, principalmente em um ambiente de diversificação cada vez maior de temas discutidos. Assim, os Estados acabam por cooperar para obter ganhos maiores com custos menores. Por fim, o enfoque construtivista parte, em geral, da concepção de que existem valores morais inerentes à sociedade internacional e é com base neles que os atores colaboram uns com os outros, na busca pela redução de desigualdades e do desenvolvimento da humanidade (AYLLÓN, 2007).

Assim, tentei fazer nessa seção uma exposição sobre a cooperação internacional. Como pudemos ver, os estudos em torno desse processo partem de uma perspectiva baseada no contexto internacional para explicar como o mesmo ocorre e pensam, principalmente, em por que prestar a cooperação; tentam, ainda, demonstrar as ferramentas através dos quais esse fenômeno pode ocorrer. Feita essa exposição, passo agora à tentativa de demonstrar as possíveis relações entre cooperação internacional, difusão/transferência e convergência de políticas públicas.

---

<sup>66</sup> military contacts, including senior official visits, counterpart visits, conferences, staff talks, and personnel and unit exchange programs; nation assistance, including foreign internal defense, security assistance programs, and planned humanitarian and civic assistance activities; multinational training; multinational exercises; multinational education; and arms control and treaty monitoring activities.

### 2.2.3 Cooperar, difundir, transferir e convergir

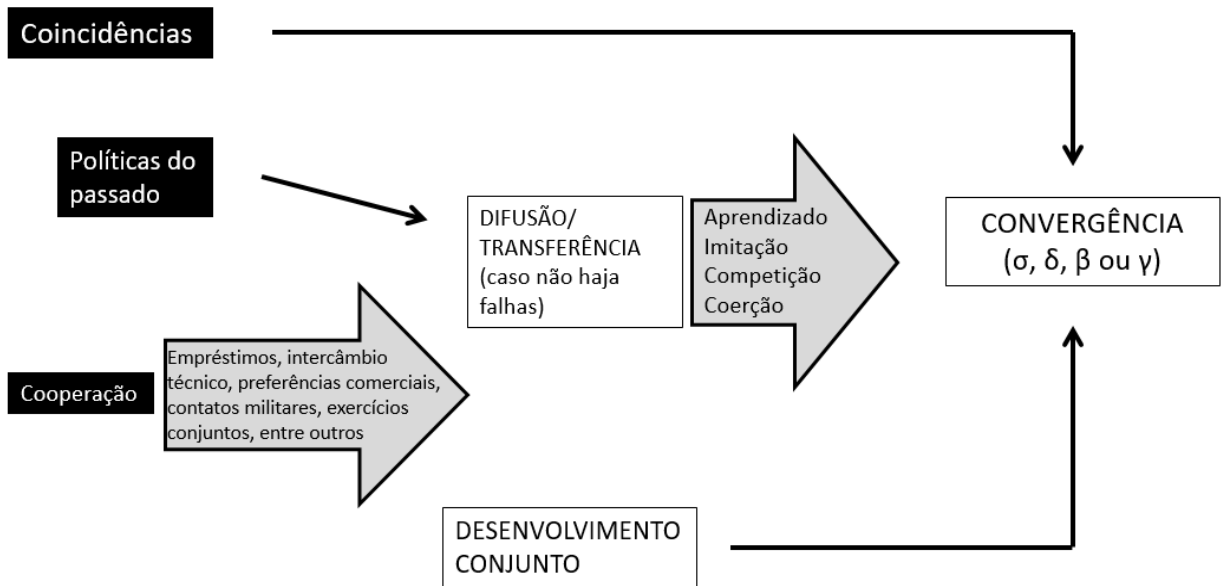
Chegado o momento, então, de entender como os processos aqui estudados se relacionam. Assim como dito por Knill (2005) e como pudemos ver, convergir é uma consequência, um resultado. Dessa forma, os estudos relacionados a esse processo focam nos efeitos, na busca por perceber, de fato, se foram desenvolvidas similaridades em políticas e/ou indicadores nos atores estudados ao longo do tempo.

O efeito estudado – no caso, a convergência – pode ser causado, como dito, por coincidências, desenvolvimento conjunto de políticas ou pela difusão/transferência das mesmas. Assim, os estudos sobre as mesmas focam no processo sobre como uma política utilizada em um tempo/espaço é utilizada em outro tempo/espaço. A diferença entre um e outro é que, enquanto os estudos sobre difusão focam no padrão de adoção ao longo de um sistema, os de transferência se preocupam com o conteúdo e o processo de transmissão de uma determinada política.

Por fim, a cooperação implica a ação conjunta de atores, buscando a implementação de uma política, por parte de um deles ou de ambos. O foco analítico dos estudos em torno desse processo passa próximo aos de transferência de políticas públicas: estudam os processos de transmissão desses elementos. A cooperação, no entanto, passa por uma perspectiva mais própria das Relações Internacionais, incluído, por vezes, variáveis sistêmicas (do ponto de vista internacional, como os objetivos estratégicos de um Estado, projeção de poder e etc.); enquanto a transferência tende a incluir mais variáveis da Ciência Política, dos estudos sobre políticas públicas, como problemas a serem resolvidos e etc. Algo que chama a atenção, nesse sentido, é o fato de que cooperar pode significar tanto transmitir ou auxiliar de alguma forma na transmissão de uma política bem sucedida para um ator quanto o desenvolvimento conjunto, por parte de dois ou mais atores, de elementos que possam ser aproveitados por ambos.

Assim, tento, na figura abaixo, demonstrar como os processos estudados se relacionam:

**Figura 3 – Tendências na relação entre cooperação, difusão/transferência e convergência de políticas públicas**



**Fonte: elaboração própria**

O que se pode ver aqui é que, tanto o efeito quanto os processos aqui estudados estão conectados. Há, no entanto, exceções a essas conexões. A assistência alimentar e/ou humanitária não leva, necessariamente, à convergência, consistindo apenas em uma espécie de auxílio em casos de emergências. As falhas no processo de transferência de uma política pública podem, também, fazer com que não haja uma convergência, trazendo incertezas quanto ao destino dessa política. Nos cenários mais comuns, no entanto, a tendência é a de que esses processos se conectem, havendo assim uma convergência entre um determinado grupo de atores.

### **3 EXISTE UMA CONVERGÊNCIA NAS POLÍTICAS EXTERNAS DE SEGURANÇA E POLÍTICAS DE DEFESA NA AMÉRICA LATINA?**

Procurei até aqui demonstrar o tempo e espaço em que se insere a análise que pretendo realizar, bem como aspectos conceituais e teóricos envolvidos na mesma. Neste capítulo pretendo explicitar os passos e instrumentos empregados na realização da referida análise, bem como executá-la. Esta dissertação pretende responder à seguinte pergunta: a “Virada à Esquerda” na América Latina possibilitou uma convergência na PES e na PDN desenvolvida pelos países locais? As hipóteses que podem vir a respondê-la encontram-se no quadro abaixo:

#### **Quadro 6 – Hipóteses de trabalho**

H0: não houve convergência entre as políticas mencionadas.

H1: a “Virada à esquerda” levou a uma convergência na PES nos países em que houve a ascensão de governos de esquerda

H2: Houve uma convergência na PDN entre os membros da UNASUL

**Fonte: elaboração própria**

Para tanto, escolhi 8 países latino-americanos para serem analisados, pelo período de dois mandatos presidenciais de cada um deles; cada mandato em cada país constitui um caso. Esses mandatos ocorreram em dois tempos diferentes: os primeiros durante a década de 1990, em um contexto em que predominavam governos de direita e/ou que vieram a levar a cabo a implementação de políticas neoliberais; os demais, ocorridos durante os primeiros 17 anos do século XXI, período em que predominaram na região governos de esquerda e/ou que vieram a implementar políticas neodesenvolvimentistas em seus países. Entre eles, opto por estudar casos que chegaram ao poder a partir de 2009, em função da criação da UNASUL, que ocorreria em 2008. Assim, tem-se aqui um desenho de pesquisa que é ao mesmo tempo longitudinal e transversal. Essa escolha é importante, pois tem o potencial de ampliar a validade dos achados deste trabalho. Um recorte longitudinal nos permite averiguar se houve, de fato, convergência nas políticas estudadas ao longo do tempo, enquanto um recorte transversal permite investigar o impacto das variáveis elencadas.

O método escolhido para a realização do trabalho é a Análise Qualitativa Comparativa (QCA, do inglês *qualitative comparative analysis*), em função do número de casos (16), pensando na adequabilidade do método para produzir boas explicações com um n-

intermediário. Dentre as vertentes do método, o *fuzzy-set QCA* constitui-se como a que melhor se encaixa no que pretendo realizar, tendo em vista que uma dicotomização de todas as variáveis (como no *crispy-set QCA*) ou a proposição de um número limitado de níveis que poderiam ser alcançados pelas variáveis elencadas (como no *multi-value QCA*) poderia levar à perda de dados importantes; principalmente no caso da variável dependente, como será visto. Desta forma, assim como dito por Ragin (2008), as variáveis poderão assumir qualquer valor entre 0 e 1.

São três as variáveis independentes aqui elencadas; todas elas dicotômicas. A primeira é a “Virada à Esquerda” em si, procurando entender se a maior presença de governantes de esquerda na região levou, por si só, a um aumento nas similaridades em relação a essas políticas. Como vimos, o fato de um país estar localizado próximo a outro(s) que adotem determinada(s) medida(s) pode vir a adota-las mais facilmente. Os mandatos podem ter ocorrido antes ou depois desse fenômeno; assim, para mandatos anteriores, em que há ausência da variável, será atribuído valor 0, enquanto para aqueles que tiverem ocorrido depois do início do mesmo, será atribuído valor 1.

A segunda variável independente aqui empregada é a orientação político-econômica do chefe do poder executivo nos mandatos estudados. Os casos podem ter governos de esquerda e/ou terem adotado medidas neodesenvolvimentistas durante sua permanência ou serem de direita e/ou terem implementado majoritariamente medidas de cunho neoliberal – os critérios de separação e alocação já foram explicitados no capítulo 2 deste trabalho. Assim, será atribuído valor 0 àqueles de direita/neoliberais e 1 àqueles que apresentarem a variável, ou seja, aos que forem de esquerda/neodesenvolvimentistas. É importante analisar o impacto dessa variável, principalmente pensando que similaridades ideológicas e/ou políticas podem facilitar uma eventual convergência.

Por fim, a última variável apresentada é a UNASUL, em função de seu Conselho de Defesa Sul-Americano. A instituição é entendida como variável interveniente neste trabalho pois, como apresentado no segundo capítulo desta dissertação, pode ser vista como consequência da “Virada à Esquerda”, resultado da nova configuração regional introduzida por esse fenômeno; no entanto, pode ter possibilitado a convergência que se está aqui estudando. Assim, será atribuído valor 0 para os mandatos que não forem membros da instituição e 1 para os membros. As variáveis explicativas explicitadas constituem a base da escolha dos casos, tal como dito por King, Keohane e Verba (1994). Procurei aqui escolher casos que apresentassem a maior diversidade possível de combinações entre as condições estudadas, para possibilitar uma melhor observação através do QCA.



A variável dependente deste trabalho é a convergência; mais especificamente, a convergência- $\delta$ , aquela em que se estabelece um tipo ideal – que será explicitado mais adiante – e se observa o quanto os casos estudados se aproximaram dele. Para uma melhor operacionalização da variável mencionada, optei por desmembrá-la em quatro categorias de análise: dois tipos de políticas – PES e PDN – que podem apresentar dois tipos de convergência – discursiva e material. Cada tipo de convergência em cada tipo de política consistirá em uma categoria. Será entendida a convergência discursiva quando as mensagens, diretrizes, discursos, planos e estratégias dos casos estudados apresentarem similaridades. Já a convergência material será considerada quando ações tangíveis efetivamente implementadas para além dos discursos e diretrizes, como o emprego de recursos (tanto em termos de pessoal quanto financeiros), monitoramento, tropas ou equipamentos militares e votos em fóruns internacionais apresentarem similaridades. Essa variável consistirá em um *fuzzy-set*, tendo seu valor compreendido entre 0 e 1. Nessa divisão, tento contemplar todos os elementos que podem estar presentes em um eventual alastramento de políticas, assim como dito por Dolowitz e Marsh (1996; 2000), como objetivos, programas, instituições, ideologias, além dos recursos tangíveis e afins.

Para mensurar a convergência, foram estabelecidos parâmetros para as referidas categorias de análise, com base nos seguintes critérios: elementos debatidos na Organização das Nações Unidas (ONU) como temas de segurança; elementos contidos no Tratado Constitutivo do Conselho de Defesa Sul-Americano; elementos relacionados à Política Externa que sofreram alterações com a “Virada à Esquerda” reconhecidas pela literatura e que podem vir a influenciar na segurança regional; pautas defendidas pela esquerda (como a inclusão social e perspectivas de gênero) que poderiam se refletir nas políticas estudadas. Assim, cheguei aos seguintes parâmetros para analisar a PES: integração regional, papel das mulheres em conflitos armados, influência do desenvolvimento social na prevenção de conflitos e no narcotráfico, armas de destruição em massa, papel das assimetrias internacionais em relação ao terrorismo, construção de uma identidade regional em relação à segurança e intervenções militares. Já para a PDN, os parâmetros foram: integração regional; construção de uma identidade regional sobre defesa, integração da indústria de defesa entre países da região, terrorismo, relação entre forças armadas e sociedade, participação e controle civil em torno da defesa, papel das mulheres na defesa nacional, treinamento e equipamento das forças armadas, transparência entre vizinhos, cooperação acadêmica na área de defesa e desastres naturais.

Feito isso, prossegui à elaboração do tipo ideal, necessário para a análise da convergência- $\delta$ . Para a construção do mesmo, busquei idealizar um caso hipotético, que

respondesse à seguinte pergunta: como deveria agir um governo de esquerda e membro da UNASUL? A resposta, então, foi um governo que: buscasse a integração ou, ao menos, maior cooperação multilateral na região nas áreas de segurança e defesa, bem como a construção de uma identidade regional em torno do tema e de medidas de fomento da confiança mútua, visando conferir um caráter cada vez mais pacífico à região; cooperação entre os países locais em segurança e defesa em áreas como acadêmica, indústria de defesa, treinamento e equipamento militar e na preparação para eventuais desastres naturais; a maior incorporação de mulheres nas forças armadas e suas missões; a visão de que os conflitos e o terrorismo ao redor do mundo seriam fruto de assimetrias e falta de desenvolvimento social e de que a prevenção dos mesmos estaria fortemente baseada na redução das mesmas e no desenvolvimento; busca pela redução e eventual eliminação dos arsenais de armas de destruição em massa (ADM), como químicas, nucleares e biológicas ao redor do mundo, bem como o não-desenvolvimento das mesmas na região; que cooperassem na resolução de problemas locais, como desminagem, narcotráfico e desastres naturais que poderiam vir a acontecer. Construído esse tipo ideal, foram estabelecidos indicadores, pensando em critérios de validade e confiabilidade (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), dispostos nos quadros que aparecem nas próximas páginas, junto à sua codificação, entre parênteses.

A partir destes indicadores, foi estabelecido um índice de convergência para cada categoria de análise, que varia entre os valores 0 e 1. O valor total de cada categoria (1) dividido igualmente pelo número de indicadores que a constituem, constituindo assim o *score* de cada um deles. Cada indicador será dicotomizado, de modo que, caso haja a presença do mesmo, será atribuído valor total; caso não haja ou não sejam encontradas informações sobre os mesmos, será atribuído valor 0. A partir disso, foram coletados os dados que poderiam responder aos indicadores propostos; as técnicas utilizadas para coleta e análise dos dados serão melhor explicitadas nas subseções referentes a cada uma das categorias de análise.

Obtive, então, os índices de convergência de cada uma das categorias de análise e procedi à calibragem dos mesmos para a análise dos *fuzzy-sets*. Essa calibragem é importante, por nos permitir obter medidas mais precisas sobre o quanto os casos estão ou não incluídos na categoria de países convergentes em relação ao tipo ideal estabelecido (RAGIN, 2008). Para entender como foi realizada a calibragem, é importante entender, primeiro, que o QCA é um método que se encontra na fronteira entre a pesquisa quantitativa e qualitativa. Aplicando isso ao presente trabalho, isso significa que podemos aferir aqui se os casos são ou não convergentes e o quanto são. Para entender o porquê realizar a calibragem, utilizo o seguinte exemplo: vamos supor que, em uma das categorias de análise do trabalho, o caso A obtenha

**Quadro 7 – Indicadores de convergência na PES**

<b>INDICADORES</b>	<b>CONV. DISCURSIVA (0.1 por indicador)</b>	<b>CONV. MATERIAL (0.083 por indicador)</b>
Integração regional (IR)	Manifestou o desejo de uma maior integração regional no âmbito da segurança sem os EUA?	Passou a integrar organizações regionais que lidem com a temática da segurança e não contenham os EUA?
Narcotráfico (NT)	Relacionou o narcotráfico às assimetrias e desigualdades sociais?	
Mulheres (MUL)	Enfatizou o papel das mulheres em situações de conflito armado ao redor do mundo?	Emprega mulheres em operações de peacekeeping?
Prevenção de conflitos (PREV)	Enfatizou a prevenção de conflitos através de políticas de desenvolvimento social?	
Desarmamento e não-proliferação (TNP, OPAQ, BIO e DESM)	Ratifica o TNP?	Optou por uma política de não-armamento nuclear?
	É membro da OPAQ?	E de armas químicas?
	E a Convenção sobre as Armas Biológicas?	E de armas biológicas?
	Ratificou a APMBC?	Houve algum tipo de coordenação de políticas de desminagem, sem a participação dos EUA?
Terrorismo (TER)	Relacionou o terrorismo às assimetrias sociais internacionais?	Votou junto aos EUA em menos da metade das resoluções relacionadas a terrorismo na ONU?
Identidade regional (IDR, IDP e IDRPKO)	Houve a tentativa de criação de um conceito regional sobre segurança?	O <i>score</i> obtido em Ideal points por esse mandato é inferior a 0,35?
		Houve esforços de coordenação entre medidas desses mandatos com países locais em relação a operações de peacekeeping, sem a influência direta dos EUA?
Posicionamento sobre intervenções militares (PKO e PKOAL)		Contribuiu com pessoal (militares, policiais e observadores) em alguma intervenção militar autorizada pelo CSNU?
		Essa intervenção tinha como membro algum outro país sul-americano?

Fonte: elaboração própria

**Quadro 8 – Indicadores de convergência na PDN**

<b>INDICADORES</b>	<b>CONV. DISCURSIVA (0.09 por indicador)</b>	<b>CONV. MATERIAL (0.083 por indicador)</b>
Indústria de defesa (IND)	Manifestou a intenção de integração ou, ao menos, articulação de suas bases industriais de defesa às de outros países da região em âmbito multilateral?	Houve alguma coordenação da indústria de defesa nacional à de outros países da região?
Integração regional (IR)	Manifestou o desejo de maior integração regional no âmbito da defesa?	Compõe alguma instituição que lide com a temática de defesa e não contenham os EUA?
Identidade regional (IDR)	Houve a tentativa de criação de um conceito regional sobre defesa?	
Terrorismo (TER)	Manifestou preocupação com o combate ao terrorismo em seu território?	Houve a tentativa, em âmbito regional, de coordenação de políticas relacionadas ao terrorismo sem a participação direta dos EUA?
Forças armadas e sociedade (FAS)	Reconheceu o papel do desenvolvimento como fonte de consolidação da defesa nacional?	Concede às Forças Armadas o direito de realizar missões de Garantia da Lei e da Ordem Constitucional em seu território?
Mulheres (MUL)	Existe a manifestação de apoio à participação de mulheres nas forças armadas?	Permite a incorporação de mulheres a postos de comando dos oficiais das três forças?
Políticas de rearmamento e desenvolvimento estratégico e tecnológico das forças armadas (ARM e TREI)	Enfaticizou o rearmamento e/ou desenvolvimento tecnológico de suas forças armadas em conjunto com países vizinhos?	Houve o desenvolvimento, em conjunto com outros países da região, de novos equipamentos para as forças armadas?
		Houve treinamento militar multilateral com países da região sem envolver os EUA?
Transparência (TRP)	Expressou o desejo de maior transparência nas relações de defesa com os vizinhos?	Existe uma padronização na estruturação e compartilhamento dos orçamentos de defesa?
Cooperação acadêmica (COOP e ESC)	Reconheceu a importância da cooperação acadêmica regional em âmbito multilateral na região em matéria de defesa?	Existe alguma estrutura fixa de difusão de conhecimentos e informações na área de defesa com outros países da região sem a participação dos EUA?
		Existe uma escola de formação de pessoal, civil e militar, na área de defesa, sem a participação dos EUA?
Controle e participação civil (CIV)	A concepção desses mandatos sobre defesa inclui o papel de civis?	O Ministro da Defesa (ou equivalente) é um civil?
Desastres naturais (DES)	Reconheceu a importância da cooperação regional no que tange a desastres naturais?	Existe a coordenação de esforços entre países da região para atuar em situações de desastres naturais (no próprio território ou em vizinhos) sem a participação dos EUA?

Fonte: elaboração própria

um índice de convergência de 0.77, o caso B de 0.95 e o caso C, 0.2. Qualitativamente falando, A e B são convergentes da mesma forma, se fixarmos um *threshold* de 0.7 para considerar a convergência, enquanto B é divergente. Quantitativamente, no entanto, a intensidade do quanto A e B estão contidos no conjunto de casos convergentes é diferente e, portanto, deve haver variação na inclusão dos casos no *fuzzy-set*. Assim, a calibragem reajusta o *score* de inclusão dos casos no conjunto, de modo a apresentar de forma mais precisa o quanto eles são convergentes, de fato. Os resultados dos *scores* após a calibragem estão disponíveis na tabela no apêndice do trabalho.

Dentre as formas de calibragem, será adotado o método direto. Para a utilização do mesmo, devem ser definidas três “âncoras” qualitativas: uma que indica que um caso apresenta o *outcome*, outra que indica que o caso não apresenta e outra que demonstre que existe uma ambiguidade, em que o caso não apresenta, de forma satisfatória, essa condição, mas ela também não está ausente nele. Essas “âncoras” devem ser decididas com base no conhecimento substantivo do pesquisador em torno da pesquisa (RAGIN, 2008). Para permitir uma inferência mais consistente, será considerado que um caso apresenta a convergência, no caso da PES – tanto discursiva quanto material – quando seu índice dentro da categoria analisada for maior ou igual a 0.8. Já a “âncora” para a divergência será 0.3, enquanto, para a ambiguidade, será definido o índice de 0.5. No caso da PDN, no entanto, os *thresholds* serão de até 0.2 para não inclusão, 0.5 para o ponto médio e 0.7 para inclusão na variável dependente. Optei por esses valores, primeiramente, me apoiando no valor de 0,8 sugerido por Ragin (2008), que seria suficientemente elevado para considerar a inclusão de uma variável em um determinado caso. Assim, este valor poderia tornar mais válidos os resultados da pesquisa. A diferença entre eles, no entanto, se dá pelo fato de que existem 3 indicadores em relação às políticas externas que tendem a estar mais relacionados à política global e regional do que à orientação política dos governos propriamente dita – a saber, aqueles relacionados às armas nucleares, químicas e biológicas – enquanto, em relação às políticas de defesa, apenas um dos indicadores me parece ter esse viés: o terrorismo.

Após a calibragem, recorrerei, por fim, à tabela de verdade, visando identificar condições suficientes para a ocorrência do *outcome* esperado. Foram aceitas como resultados aquelas combinações de variáveis que apresentassem, pelo menos, 0.8 de consistência<sup>67</sup>, seguindo parâmetros recomendados por Ragin (2000). A análise foi realizada, desde a calibragem, utilizando o aplicativo R, através da interface gráfica disponibilizada pelo pacote

---

<sup>67</sup> A consistência sinaliza se uma conexão empírica é relevante e merece atenção do pesquisador (RAGIN, 2008).

“QCAGUI”. Passo agora, então, a apresentar os resultados referentes a cada uma das quatro categorias analíticas.

### 3.1 Convergência discursiva na PES

Para a análise da convergência discursiva nas Políticas Externas relacionadas à Segurança dos casos estudados, algumas das fontes de dados utilizadas foram discursos proferidos pelos governos estudados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)<sup>68</sup>, na Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos (CSH-OEA)<sup>69</sup> e em encontros das instâncias do CDS<sup>70</sup>, dispostos na tabela abaixo. No caso dos documentos da AGNU, tendo em vista a grande quantidade, os filtros utilizados foram os seguintes: foram selecionadas para uma busca mais detalhada as atas de encontros que tratavam sobre terrorismo, missões de *peacekeeping*, desarmamento e segurança internacional, tráfico de drogas, crimes transnacionais, racismo, gênero, crianças e políticas sociais. Para os quatro últimos tópicos, procurei pela palavras “conflict”, “peace” e “security” nos discursos dos países estudados. Para os demais, procurei pelas palavras “social”, “inclusion”, “education” e “health”. A partir disso, recorri à uma análise de conteúdo qualitativa, observando a semântica dos discursos para perceber se havia a presença dos indicadores estabelecidos. Para os documentos da CSH-OEA e do CDS, foi utilizada apenas a análise da semântica dos mesmos. Para os casos das instituições relacionadas ao desarmamento internacional (TNP<sup>71</sup>, OPAQ<sup>72</sup>, BWC<sup>73</sup> e APMBC<sup>74</sup>), recorri aos próprios sítios eletrônicos dos mesmos.

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=speech&menu=search&submenu=power#focus>>. Acesso em: 20 set. 2017.

<sup>69</sup> Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/acomrelatresumoes.asp>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://docs.unasursg.org/all-documents>>. Acesso em: 05 set. 2017.

<sup>71</sup> Disponível em: <<http://disarmament.un.org/treaties/t/npt>>. Acesso em: 01 set. 2017.

<sup>72</sup> Disponível em: <<https://www.opcw.org/about-opcw/member-states/>>. Acesso em: 01 set. 2017.

<sup>73</sup> Disponível em: <[https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/7BE6CBBEA0477B52C12571860035FD5C?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/7BE6CBBEA0477B52C12571860035FD5C?OpenDocument)>. Acesso em: 01 set. 2017.

<sup>74</sup> Disponível em: <<https://www.apminebanconvention.org/states-parties-to-the-convention/>>. Acesso em: 01 set. 2017.

**Tabela 1 – Número de documentos analisados**

<b>Instituição/país</b>	<b>Pré-"Virada à Esquerda"</b>	<b>Pós-"Virada à Esquerda"</b>
AGNU-Argentina	265	232
AGNU-Brasil	208	323
AGNU-Chile	202	181
AGNU-Colômbia	171	105
AGNU-Costa Rica	106	149
AGNU-México	481	303
AGNU-Nicarágua	57	128
AGNU-Venezuela	174	371
CSH-OEA	15	121
CDS-UNASUL	N/A	59
<b>TOTAL</b>	<b>1679</b>	<b>1972</b>

Fonte: elaboração própria

Procedi, então, à análise dos indicadores estabelecidos. Os resultados podem ser vistos na tabela abaixo:

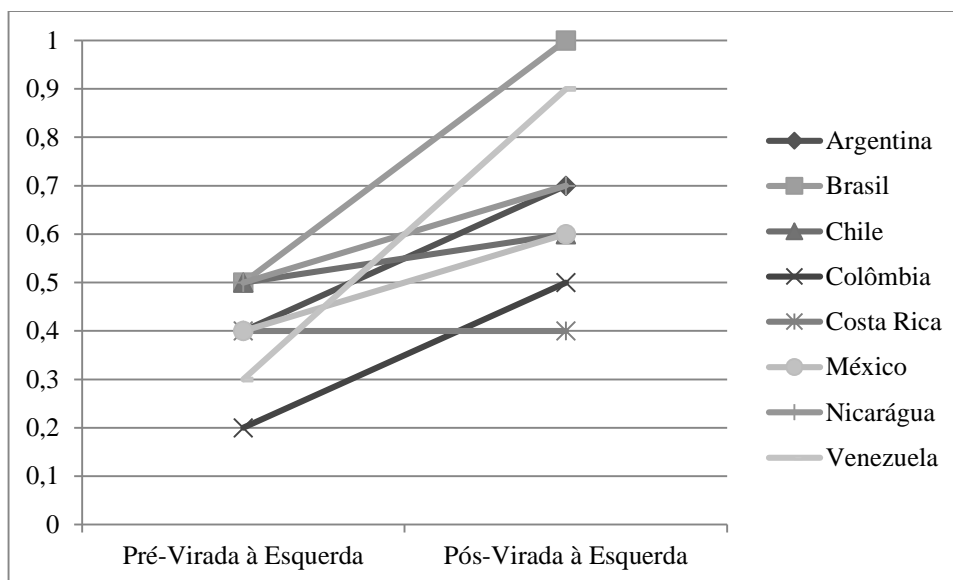
**Tabela 2 – Convergência discursiva de Políticas Externas Relacionadas à Segurança**

CASOS	NT	IR	MUL	PREV	TNP	OPAQ	BIO	DESM	TER	IDR	TOTAL
BRA - 1999-2002	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0.5
ARG - 1995-1999	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0.4
VEN - 1994-1999	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0.3
NIC - 1997-2002	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0.5
MEX - 1994-2000	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0.4
COL - 1994-1998	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0.2
CHI - 1994-2000	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0.5
COS - 1994-1998	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0.4
BRA - 2011-2014	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1.0
ARG - 2011-2015	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0.7
VEN - 2007-2013	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0.9
NIC - 2012-2016	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0.7
MEX - 2012-2017	1	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0.6
COL - 2010-2014	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0.5
CHI - 2010-2014	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0.6
COS - 2010-2014	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0.4

Fonte: elaboração própria

A primeira observação que se pode extrair ao observar essa tabela é a de que, no geral, quase todos os países estudados se aproximaram do tipo ideal estabelecido ao longo tempo, como podemos ver no gráfico abaixo.

**Gráfico 1 – Scores da convergência discursiva relacionada à PES ao longo do tempo**



Fonte: elaboração própria

O comportamento de Argentina, Brasil, Chile, Nicarágua e Venezuela já era esperado, de acordo com as hipóteses estabelecidas. O mesmo vale para a Costa Rica, que não apresentou alterações ao longo do tempo. No caso colombiano, uma potencial explicação pode estar em sua localização na América do Sul, próxima a diversos outros governos de esquerda – e fazendo fronteira com governos mais radicais – além do fato de ser membro da UNASUL. Já a oscilação mexicana ocasionou certa surpresa e ainda não há hipóteses em relação às suas causas. No entanto, apesar das variações, México e Colômbia não vêm a comprometer as inferências que se pretende fazer aqui, pois não apresentaram convergência.

Ao nos aprofundarmos um pouco mais sobre os indicadores, o que se pode perceber é que os governos de esquerda tenderam a enfatizar mais a importância da integração regional em matéria de segurança, mas sem a presença dos Estados Unidos, ilustrada pela UNASUL e pelas diretrizes de defesa de alguns dos países locais – serão citadas mais a diante quais documentos de quais países foram utilizados aqui, quando será tratada a convergência discursiva na PDN. No entanto, uma diferença chama a atenção nesse contexto. Se durante a década de 1990, os discursos eram dotados de enaltecimento do papel da democracia, da conquista de direitos civis e políticos e da liberalização econômica, o mesmo já não pode ser dito após a “Virada à Esquerda”. A democracia ainda importaria, mas o elemento mais abordado pelos governos de esquerda da região seria a desigualdade social. Assim, defendiam as políticas de inclusão social e de melhoria das condições de vida da população como formas de se alcançar um mundo mais seguro. A maior parte deles viria, inclusive, a colocar as desigualdades entre



as causas de problemas como o terrorismo e o narcotráfico. Um exemplo pode ser visto na fala do embaixador Leandro Vieira Silva (2014<sup>75</sup>, tradução nossa<sup>76</sup>), ao dizer que “[o] extremismo violento, radicalismo e violência muitas vezes resultam da exclusão social, política e econômica prolongada, em meio ao qual a intolerância pode prosperar”.

É importante notar também que, embora vejam as desigualdades entre as razões para conflitos, terrorismo e narcotráfico, existem diferenças entre os discursos dos diferentes tipos de governos de esquerda na região. Representantes da esquerda mais moderada tendem a se restringir a destacar o papel da marginalização de determinados grupos, como podemos ver na fala do embaixador brasileiro utilizada acima e no discurso do diplomata argentino José Sbatella na AGNU<sup>77</sup> quando, em discussão relacionada à Estratégia Global das Nações Unidas contra o Terrorismo, enfatizou que “[a] Argentina apoia e promove o diálogo entre civilizações e culturas, visando desenvolver e promover educação e cultura humanitárias, ajudando a remover e encorajar o respeito à diversidade”<sup>78</sup>. Por outro lado, governos mais radicais colocam o sistema capitalista como o principal responsável por estes problemas relacionados à segurança internacional. Segundo a embaixadora nicaraguense, Alina Julia Argüello González,

a crescente ganância do capitalismo global, especialmente no Oriente Médio e na África, levou a guerras e tem fomentado fanatismo e terrorismo, semeando, assim, insegurança e destruição e provocando conflitos armados e crises alimentares, ambientais e humanitárias de escala e consequências infinitas<sup>7980</sup>

O embaixador venezuelano, Jorge Valero Briceño, também viu a exaustão do atual modelo econômico e político no mundo como sendo uma potencial causa de problemas de segurança internacional, principalmente pelas injustiças por ele trazidas<sup>81</sup>.

O impacto da UNASUL nessa categoria de análise parece restringir-se à tentativa de elaboração de um conceito de segurança regional, realizada no âmbito do CDS. É importante mencionar a pouca ênfase concedida por esses governos às perspectivas de gênero em relação

---

<sup>75</sup> Discurso proferido no dia 12 de junho de 2014, por ocasião da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>76</sup> Violent extremism, radicalism and violence often stem from protracted social, political, economic and cultural exclusion, amidst which intolerance may thrive.

<sup>77</sup> Discurso proferido no dia 28 de junho de 2012, por ocasião da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>78</sup> Argentina supports and promotes the dialogue among civilizations and cultures in order to develop and promote humanitarian education and culture, helping to remove inequalities and encourage respect for diversity.

<sup>79</sup> Discurso proferido no dia 27 de outubro de 2015, por ocasião da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

<sup>80</sup> the growing greed of global capitalism, especially in the Middle East and Africa, had led to wars and had fomented fanaticism and terrorism, thereby sowing the seeds of insecurity and destruction and provoking armed conflict and food, environmental, labour and humanitarian crises of infinite scale and consequences.

<sup>81</sup> Segundo discurso proferido no dia 6 de novembro de 2011, por ocasião da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

à segurança internacional; apenas o Brasil apresentou esse indicador, vindo no empoderamento feminino um aspecto importante para a reconstrução e reestabilização pós-conflito<sup>82</sup>. Por fim, em relação aos acordos sobre armas de destruição em massa, os países da região apresentaram similaridades, de modo que quase todos já assinavam e ratificavam, desde a década de 1990, tratados relacionados a armas nucleares, biológicas e químicas. O mesmo vale para as minas antipessoais.

Procedi, então, à calibragem dos dados e, então, à tabela de verdade, que nos levou aos seguintes resultados:

**Tabela 3 – Tabela de verdade para a convergência discursiva na PES**

	viresq	oripol	unasul	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	8	0.265	0.000	BRA1,ARG1,VEN1,NIC1, MEX1,COL1,CHI1,COS1
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	?	0	-	-	
4	0	1	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	0	2	0.457	0.295	MEX2,COS2
6	1	0	1	0	2	0.614	0.371	COL2,CHI2
7	1	1	0	1	1	0.877	0.860	NIC2
8	1	1	1	1	3	0.950	0.947	BRA2,ARG2,VEN2

Fonte: elaboração própria

Como podemos ver, a “Virada à Esquerda”, junto à orientação política, apresentam-se como condições necessárias para a ocorrência da convergência discursiva na PES, com consistência maior que 0.8. Os indícios são de que a similaridade ideológica entre os líderes do poder executivo dos países locais levou à possibilidade de alastramento da ideia de que as desigualdades sociais podem estar entre as causas de problemas de segurança no mundo. A UNASUL parece ter exercido pouco impacto, não chegando a ser uma condição necessária para a convergência. O fato de estar geograficamente próximos aos governos de esquerda também parece ter tido impacto, como ilustrado por México e Colômbia; também insuficiente para explicar a convergência.

<sup>82</sup> Como podemos ver, por exemplo, em discurso proferido no dia 21 de março de 2011, durante a 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, pela embaixadora brasileira Maria Luiza Ribeiro Viotti.

### 3.2 Convergência material na PES

Para a análise da convergência material na PES, foram utilizadas diversas fontes de dados. A primeira delas foram os dados relativos à contribuição anual de forças militares e policiais para missões de *peacekeeping* da ONU<sup>83</sup>, onde está informada, também, a quantidade de homens e mulheres que cada país emprega nas PKO's que participa. Analisei os informes relacionados aos meses de agosto dos anos dos mandatos estudados, tendo em vista que essa é uma parte do ano em que os presidentes recém eleitos na região já foram empossados, permitindo uma avaliação de seus resultados. Vale ressaltar que, em relação ao indicador de gênero, não foi possível obter dados relacionados aos mandatos dos anos 1990, tendo em vista que a quantidade de mulheres empregadas nessas operações só foi disponibilizada a partir de novembro de 2009.

Para os indicadores relacionados ao desarmamento internacional, foi analisada a semântica de seus discursos na AGNU, além de suas reiteradas declarações de não possuírem armas nucleares, químicas e biológicas. Em relação à desminagem, foram analisadas as atas de reuniões do CDS, buscando algum indício de coordenação nessas políticas sem a influência direta dos EUA.

Em relação ao terrorismo, foram utilizados os *voting records* de resoluções relacionadas ao terrorismo votadas pela AGNU, no período dos mandatos estudados. Para tornar mais clara a análise, foram analisadas apenas aquelas em que houve votação nominal, em que se permite observar claramente os votos dos atores. Por fim, para a análise dos votos dos países latino-americanos na ONU, visando observar uma possível identidade regional nesse sentido, optei por utilizar os *ideal points* estabelecidos por Voeten, Strezhnev e Bailey (2009), bem como sua base de dados, atualizada em 2016, com informações até o ano de 2015<sup>84</sup>. Essa escolha se deu pela validade do indicador que, conforme demonstrado por Bailey, Strezhnev e Voeten (2017), parece prover-nos uma melhor ilustração da realidade. Para tanto, ao invés de simplesmente avaliar se países apresentaram votos semelhantes ou não da AGNU, os *ideal points* avaliam os votos utilizando um modelo espacial, e atribuindo maior ou menor importância a determinadas resoluções. Isso ajuda com que a análise possa distinguir mudanças de interesses e de agendas, por parte dos atores, bem como a orientação de sua política externa. Assim, o indicador pareceu mais interessante para a análise que pretendo realizar.

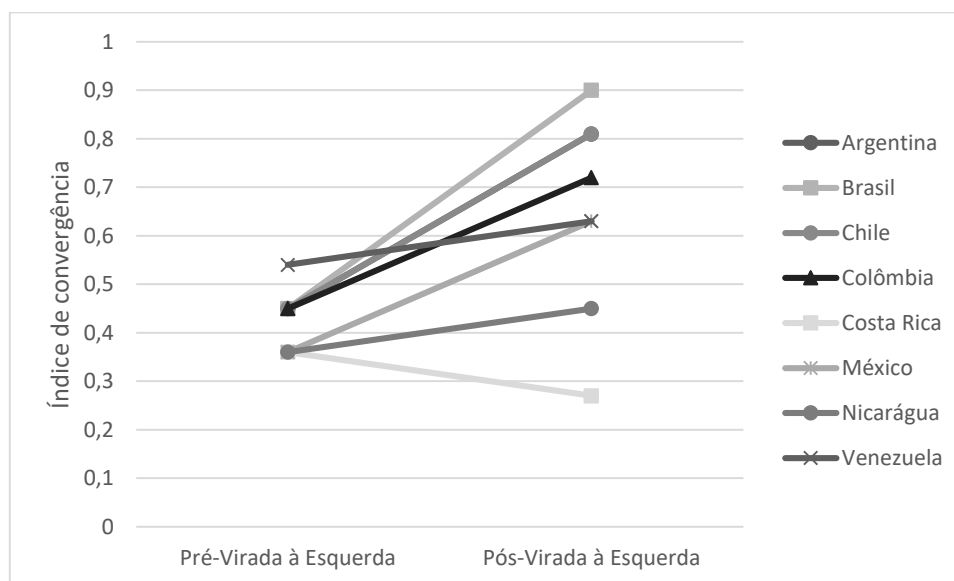
---

<sup>83</sup> Disponível em: <<http://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

<sup>84</sup> Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Procedi, então, à análise dos dados. Assim como no caso da convergência discursiva, no caso da convergência material em relação à PES também podemos ver uma aproximação na direção do tipo ideal estabelecido ao longo do tempo, como mostra o gráfico abaixo. Costa Rica foi o único caso que divergiu do modelo estabelecido. Apresento, junto ao gráfico, a tabela com os dados relacionados à presença dos indicadores nos casos estudados.

**Gráfico 2 – Scores da convergência material relacionada à PES ao longo do tempo**



Fonte: elaboração própria

**Tabela 4 – Convergência material de Políticas Externas Relacionadas à Segurança**

CASOS	IR	MUL	TNP	OPAQ	BIO	DESM	TER	IDP	IDRPKO	PKO	PKOAL	TOTAL
BRA - 1999-2002	0	n/a	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0,45
ARG - 1995-1999	0	n/a	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0,45
VEN - 1994-1999	0	n/a	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0,54
NIC - 1997-2002	0	n/a	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0,36
MEX - 1994-2000	0	n/a	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0,36
COL - 1998-2002	0	n/a	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0,45
CHI - 1994-2000	0	n/a	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0,45
COS - 1994-1998	0	n/a	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0,36
BRA - 2011-2014	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0,9
ARG - 2011-2015	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0,81
VEN - 2007-2013	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0,63
NIC - 2012-2016	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0,45
MEX - 2012-2017	0	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0,63
COL - 2010-2014	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	0,72
CHI - 2010-2014	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	0,81
COS - 2010-2014	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0,27

Fonte: elaboração própria

Alguns casos chamaram a atenção, como o da Colômbia, que tem tido uma participação, mesmo que tímida, em operações de *peacekeeping* e empregado mulheres nessas missões. O México também foi motivo de surpresa, passando a integrar PKO's em 2015 e a empregar mulheres nessas missões em 2016. Existem, no entanto, diferenças mencionáveis nesse sentido. Enquanto os colombianos e mexicanos empregaram no máximo 3 pessoas do sexo feminino cada nessas missões, o Chile chegou a empregar 22, o Brasil 23 e a Argentina 69 pessoas. É importante ressaltar que isso não significa necessariamente que essas indivíduos sejam militares, podendo ser também policiais e observadoras. A orientação política dos governos não apresentou o impacto esperado sobre a questão de gênero nesse sentido, o que tende a ir de encontro ao que foi dito por Weishehomeier (2010), de que esses governos não necessariamente buscariam maior inclusão de perspectiva em todas as suas políticas. O emprego relativo e absoluto de mulheres nessas missões, por parte dos mandatos estudados, está disponível na tabela abaixo. Apresento, junto a isso, um gráfico que mostra que a tendência de emprego de mulheres em PKO's cresce lentamente. Nota-se, também, que países latino-americanos costumam atuar junto a outros países da região nessas missões.

**Tabela 5 – Emprego relativo e absoluto de mulheres em PKOs durante os mandatos estudados**

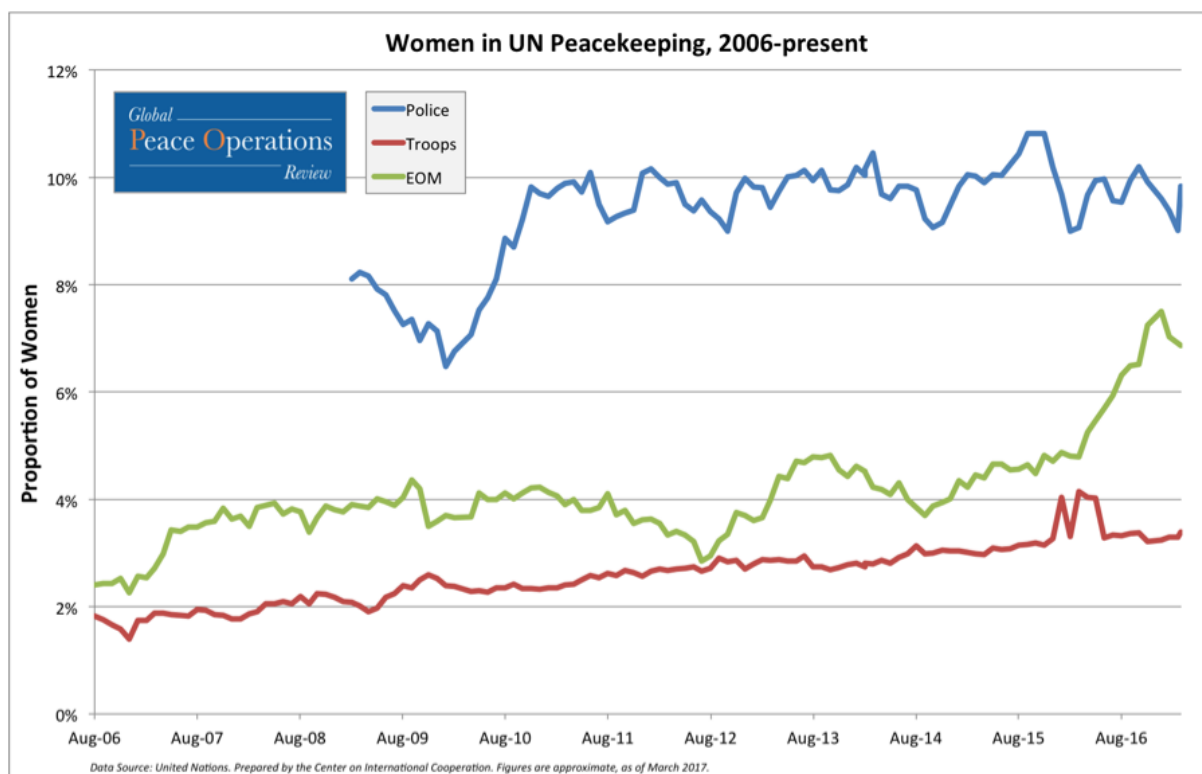
País	2010	10/%	2011	11/%	2012	12/%	2013	13/%	2014	14/%	2015	15/%	2016	16/%	2017	17/%
Argentina			51	4,99	69	6,71	50	5,72	58	6,63	34	9,39				
Brasil			21	0,84	23	1,04	22	1,45	17	1						
Chile	10	1,86	11	2,05	17	3,18	18	3,63	22	5,01						
Colômbia	2	5,71	1	6,25	3	17,64	2	5,88	1	4,16						
Costa Rica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
México					0	0	0	0	0	0	0*	0*	3	12,5	3	25
Nicarágua					0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Venezuela	0	0	0	0	0	0	0	0								

Fonte: elaboração própria, baseado em relatórios da Organização das Nações Unidas

O CDS não apresentou o impacto esperado em relação à desminagem, praticamente sem abordar o tema em seus encontros; a JID seguiu lidando com esses assuntos, em âmbito interamericano. Não houve, ainda, discussões relacionadas ao terrorismo no âmbito do órgão. O Conselho apresentou impacto apenas sobre as políticas de *peacekeeping*, que foram discutidas pelos membros, principalmente relacionados à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). As políticas relacionadas ao desarmamento internacional se mantiveram em torno do não desenvolvimento de armas químicas, nucleares e biológicas na

região, e na condenação das mesmas, tanto durante a década de 1990 quanto nos anos 2000, o que nos leva a inferir que não existe impacto das variáveis aqui elencadas sobre as mesmas.

**Gráfico 3 – Mulheres em operações de *peacekeeping* da ONU, de 2006 até 2016**



**Fonte: Global Peacekeeping Operations Review, 2017**

Por fim, sobre os *ideal points*, Bailey, Strezhnev e Voeten (2017) já percebiam que governos de esquerda na América Latina tendem a apresentar divergências de voto em relação aos Estados Unidos. Ao observar a base de dados dos próprios autores, o que se pode observar é que, em primeiro lugar, os países da região já apresentavam na década de 1990 uma tendência de voto divergente à dos estadunidenses; o *score* médio dos governos analisados durante esse período foi de -0,163, em um contexto em que apenas a Argentina de Carlos Menem apresentou média positiva, próxima a 0,5. No entanto, com a “Virada à Esquerda” a média regional caiu, como podemos ver na Tabela 6, disponível na próxima página.

As variações são notáveis entre os dois períodos, tanto no caso dos governos de esquerda, que se distanciaram dos EUA, quanto nos de direita, que tenderam a se aproximar. Percebe-se também uma diferença nos padrões entre os diferentes tipo de esquerda, com governos mais moderados apresentando *scores* menores que os mais radicais. Entretanto, ao invés de analisar a variação ao longo do tempo, optei por empregar um indicador objetivo, tendo

em vista que esta análise é, também, transversal, o que torna necessária a presença de indicadores que permitam também a comparabilidade de mandatos contemporâneos. O *score* de -0,35 foi obtido a partir de uma média regional entre os casos estudados.

**Tabela 6 – Médias de *Ideal Points* por país durante os mandatos estudados e dos EUA**

Casos	Pré-Virada à Esquerda	Pós-Virada à Esquerda
ARG	0,4949	-0,194
BRA	-0,0619	-0,6132
CHI	-0,1265	-0,204
COL	-0,4617	-0,0997
COS	-0,1475	-0,2598
MEX	-0,5341	-0,2017
NIC	-0,0541	-1,4046
VEN	-0,4131	-1,425
EUA	2,7656	2,5471
Média	-0,163	-0,55025

Fonte: Voeten, Strezhnev e Bailey, 2009

A partir do que se pôde analisar, uma possível conclusão é a de que a orientação política trouxe impacto sobre os votos, enquanto o CDS trouxe impactos em políticas de *peacekeeping*, incluindo treinamentos conjuntos. Para uma melhor análise do impacto dessas variáveis, passei à calibragem e à tabela de verdade, disponibilizada abaixo.

**Tabela 7 – Tabela de verdade para a convergência material na PES**

	viresq	oripol	unasul	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	8	0.279	0.033	BRA1,ARG1,VEN1,NIC1, MEX1,COL1,CHI1,COS1
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	?	0	-	-	
4	0	1	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	0	2	0.407	0.322	MEX2,COS2
6	1	0	1	1	2	0.925	0.919	COL2,CHI2
7	1	1	0	0	1	0.324	0.000	NIC2
8	1	1	1	1	3	0.906	0.896	BRA2,ARG2,VEN2

Fonte: elaboração própria

Como podemos ver na tabela, ao contrário do que se esperava, a orientação política dos mandatos não pode ser vista como um fator que tenha levado à convergência. A UNASUL surgiu como uma possível explicação para esse fenômeno, apresentando consistência maior que

0.8. Isso nos leva a crer que o espaço aberto para o debate e articulação de ideias possa ter tido impacto sobre a ocorrência da convergência.

### 3.3 Convergência discursiva na PDN

Chegamos, então, à análise na convergência discursiva em relação às Políticas de Defesa Nacional. Para tanto foram utilizadas, além das atas de encontros das instâncias do CDS, documentos que fornecessem as diretrizes das PDN dos casos estudados. O quadro abaixo esclarece quais documentos foram analisados para cada mandato.

**Quadro 9 – Documentos de diretrizes de PDN empregados na análise**

<b>MANDATO</b>	<b>DOCUMENTOS</b>
ARG – Carlos Menem – 1995-1999	Libro Blanco de la República Argentina (1999)
BRA – Fernando Henrique Cardoso – 1999-2002	Política de Defesa Nacional (1996)
CHI – Eduardo Ruiz-Tagle – 1994-2000	Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997)
COL – Andrés Arango – 1998-2002	n/a
COS – José Maria Olsen – 1994-1998	n/a
MEX – Ernesto Ponce de Leon – 1994-2000	n/a
NIC – Arnoldo Alemán – 1997-2002	n/a
VEN – Rafael Caldera – 1994-1999	n/a
ARG – Cristina Kirchner – 2011-2015	Libro Blanco de la Defensa (2010) Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto 1714/2009)
BRA – Dilma Rousseff – 2011-2014	Livro Branco de Defesa Nacional (2012) Estratégia Nacional de Defesa (2008, revisada em 2012) Política Nacional de Defesa (2005, revisada em 2012)
CHI – Sebastián Piñera – 2010-2014	Libro de la Defensa Nacional de Chile (2010) La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (2012)
COL – Juan Manuel – Santos – 2010-2014	Política de Defensa y Seguridad Democrática (2003) Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2011)
COS – Laura Chinchilla Miranda – 2010-2014	n/a
MEX – Enrique Peña Nieto – 2012-2017	Libro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (2005) Ley de Seguridad Nacional (2005)
NIC – Daniel Ortega – 2012-2016	Libro Blanco de la Defensa Nacional de Nicaragua (2005) Ley de la Defensa Nacional de la República de Nicaragua (2010)
VEN – Hugo Chávez – 2007-2013	Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002)

Fonte: elaboração própria



Foram procurados os seguintes termos, no idioma de cada documento: “indústria”, “integração”, “terror”, “mulheres”, “gênero”, “cooperação”, “desastres”, “naturais” e “civil”. A partir disso, foi realizada uma análise da semântica dos trechos em que esses termos apareciam. Os resultados da análise podem ser vistos na tabela abaixo.

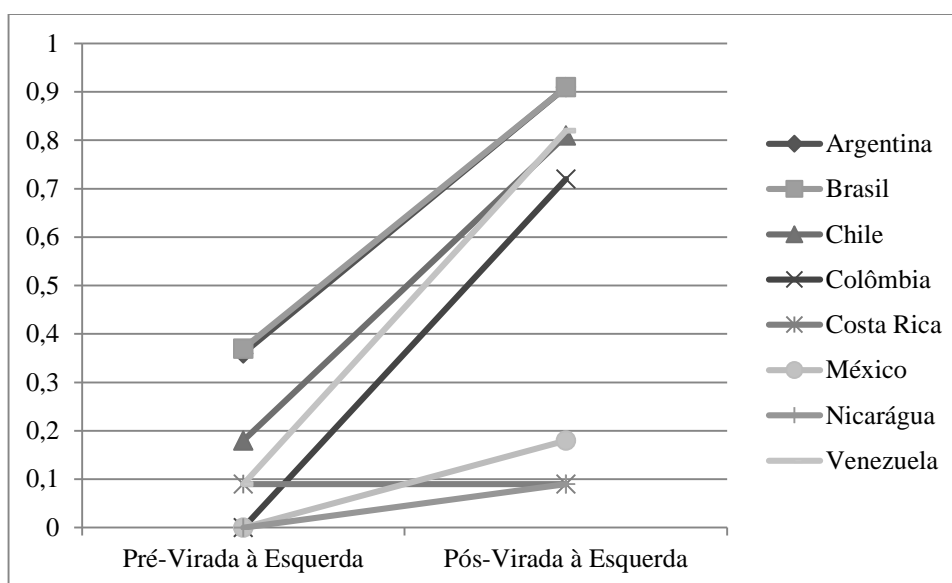
**Tabela 8 – Convergência Discursiva de Políticas de Defesa Nacional**

CASOS	IND	IR	IDR	TER	FAS	MUL	ARM	TRP	COOP	CIV	DES	TOTAL
BRA - 1999-2002	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0.37
ARG - 1995-1999	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0.36
VEN - 1994-1999	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0.09
NIC - 1997-2002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
MEX - 1994-2000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
COL - 1994-1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
CHI - 1994-2000	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0.18
COS - 1994-1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0.09
BRA - 2011-2014	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0.91
ARG - 2011-2015	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0.91
VEN - 2007-2013	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0.82
NIC - 2012-2016	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0.09
MEX - 2012-2017	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0.18
COL - 2010-2014	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0.72
CHI - 2010-2014	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0.81
COS - 2010-2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0.09

Fonte: elaboração própria

No caso da convergência discursiva em relação à PDN, a variação do índice ao longo do tempo é menor, como podemos ver no gráfico abaixo. Apenas os membros da UNASUL apresentaram variações significativas. México e Nicarágua apresentaram variações pequenas, possivelmente explicadas pelo papel que os civis foram ganhando nos Ministérios da Defesa ao longo do tempo e/ou pelo discurso securitizador dos Estados Unidos sobre o terrorismo a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, que adquiriram proporção global. Nos demais casos, o que podemos ver é um impacto nítido do CDS em torno desses discursos. Governos de esquerda e membros da UNASUL apresentaram *score* ligeiramente maior.

**Gráfico 4 – Scores da convergência discursiva relacionada à PDN ao longo do tempo**



Fonte: elaboração própria

Após uma análise mais minuciosa sobre os indicadores, o que se percebe é que o CDS surgiu como um órgão que poderia trazer mudanças na segurança regional. Tanto em seu Tratado Constitutivo quanto nas reuniões, diversas ideias foram colocadas em pauta. Discussões e levantamentos visando uma maior articulação entre as indústrias de defesa dos países locais e o desenvolvimento conjunto de equipamentos no âmbito da UNASUL (discutiu-se um Veículo Aéreo Não-Tripulado – VANT – e uma aeronave de treinamento militar) estavam entre as ideias. Chegou-se a propor um conceito de defesa regional, uma metodologia comum de aferição de gastos militares, compartilhamento de informações sobre os inventários militares, cooperação acadêmica e a criação de uma Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) e de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED). Discutiu-se, ainda, treinamentos conjuntos para missões de *peacekeeping* e para casos de desastres naturais. Nesse âmbito, a orientação política dos governos da região parece ter exercido influência apenas no fato de que a maioria dos países buscou e atribuiu credibilidade à ideia de uma maior integração regional em matéria de segurança, sem a influência direta dos Estados Unidos.

Passando então à análise da tabela de verdade para esta categoria, disponível abaixo, o que se pode ver é que a “Virada à Esquerda”, aliada ao fato de um ator ser ou não membro da UNASUL, surge como combinação de condições necessárias capazes de terem possibilitado a convergência discursiva na PDN. A consistência chega a mais de 0,9, acima dos 0,8 estipulados anteriormente. A maior probabilidade é a de que o espaço aberto pela instituição para o debate de ideias tenha colaborado nesse fenômeno. As outras variáveis não apresentaram impacto

relevante. Passamos, então, à averiguação se, de fato, esse discurso se converteu em ações efetivas.

**Tabela 9 – Tabela de verdade para a convergência discursiva na PDN**

	viresq	oripol	unasul	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	8	0.065	0.000	BRA1,ARG1,VEN1,NIC1, MEX1,COL1,CHI1,COS1
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	?	0	-	-	
4	0	1	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	0	2	0.030	0.000	MEX2,COS2
6	1	0	1	1	2	0.976	0.975	COL2,CHI2
7	1	1	0	0	1	0.018	0.000	NIC2
8	1	1	1	1	3	0.995	0.995	BRA2,ARG2,VEN2

Fonte: elaboração própria

### 3.4 Convergência material na PDN

Chegamos, então, à última categoria de análise do trabalho. Para análise desta categoria foram utilizadas, além das atas de encontros do CDS que trouxessem informações sobre o andamento dos planos do Conselho, as constituições dos casos estudados<sup>85</sup> (bem como suas emendas), a edição 2012 do Atlas Comparativo da Defesa na América Latina e Caribe (DONADIO, 2014) e realizado um levantamento sobre os ministros da defesa durante cada um dos mandatos estudados. Essa análise levou à formação da tabela, disponível na próxima página.

Uma primeira observação que podemos realizar aqui é o fato de que, nessa categoria, os índices foram menores. A explicação para isso reside no fato de que parte dos planos do CDS não veio a se concretizar. Iniciativas de coordenação das indústrias de defesa não lograram êxito, restringindo-se apenas a conversas. Não houve, também, o desenvolvimento conjunto de armamentos; as aeronaves que se buscavam desenvolver no âmbito da instituição, apesar de terem seus projetos realizados e muitos debates em torno das mesmas, acabaram ficando restritas a isso, tendo as discussões em torno das mesmas cessado desde o final de 2016. A organização não chegou, também, a colocar o terrorismo em sua pauta de debates, ficando essa agenda a ser discutida em outras instituições. Por fim, a UNASUL não parece ter apresentado impacto sobre o acesso de mulheres aos postos mais altos das forças armadas – tendo em vista

<sup>85</sup> Argentina (1994), Brasil (1988), Chile (1980), Colômbia (1991), Costa Rica (1949), México (1917), Nicarágua (s/d), Venezuela (1961; 1999).

que, na maior parte dos casos, isso ocorreu antes da fundação do órgão – e à possibilidade de missões de garantia da lei e da ordem.

**Tabela 10 – Convergência Material de Políticas de Defesa Nacional**

CASOS	IND	IR	TER	FAS	MUL	ARM	TREI	TRP	COPAC	ESC	CIV	DES	TOTAL
BRA - 1999-2002	0	0	0	1	0	0	n/a	0	0	0	1	0	0,166
ARG - 1995-1999	0	0	0	0	0	0	n/a	0	0	0	1	0	0,083
VEN - 1994-1999	0	0	0	0	0	0	n/a	0	0	0	0	0	0
NIC - 1997-2002	0	0	0	1	1	0	n/a	0	0	0	0	0	0,166
MEX - 1994-2000	0	0	0	1	0	0	n/a	0	0	0	0	0	0,083
COL - 1998-2002	0	0	0	1	0	0	n/a	0	0	0	1	0	0,166
CHI - 1994-2000	0	0	0	0	0	0	n/a	0	0	0	1	0	0,083
COS - 1994-1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BRA - 2011-2014	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0,747
ARG - 2011-2015	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0,664
VEN - 2007-2013	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	0,664
NIC - 2012-2016	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0,249
MEX - 2012-2017	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0,166
COL - 2010-2014	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0,747
CHI - 2010-2014	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0,664
COS - 2010-2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

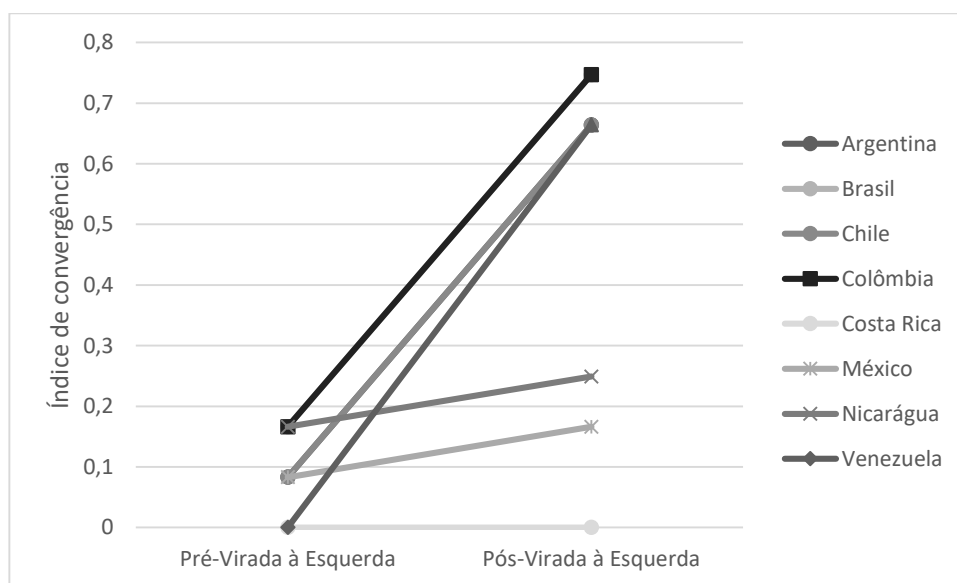
Fonte: elaboração própria

A instituição logrou sucesso, no entanto, em alguns outros indicadores. Missões de *peacekeeping* foram discutidas no âmbito do CDS, tendo inclusive sido realizados treinamentos conjuntos nesse sentido, como o UNASUL I, em 2011 (DONADIO, 2014). Houve, ainda, a criação de estruturas visando promover uma maior cooperação acadêmica, além da difusão de um pensamento de defesa e segurança regional – o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), criado em 2010, e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), criada em 2014. Houve, ainda, treinamentos conjuntos em outras áreas, como para a ocorrência de desastres naturais, além da criação do Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa, visando ampliar a transparência e, assim, a confiança mútua na região, através do compartilhamento dos orçamentos para essa área.

No caso dessa categoria de análise, a orientação política parece não ter exercido quase nenhum impacto. É mencionável, por fim, o caso venezuelano, em que persistem os casos de Ministros da Defesa que sejam militares; a despeito do próprio tratado constitutivo do CDS, que defende que civis ocupem o cargo. A própria política venezuelana durante o governo chavista aparenta ter uma certa fusão entre as classes política e militar.

Através do gráfico abaixo, podemos ver que, ao longo do tempo, houve um certo aumento nos índices de convergência em quase todos os países – a exceção, como esperado, ficou a cargo de Costa Rica que, sem ter forças armadas, manteve o índice em 0 nos dois períodos. No entanto, o salto dos países membros da UNASUL é mais notório.

**Gráfico 5 – Scores da convergência discursiva relacionada à PDN ao longo do tempo**



Fonte:elaboração própria

Ao recorrer à calibragem e à tabela de verdade, o que podemos perceber é que, de fato, a “Virada à Esquerda”, junto à UNASUL, são as condições aparentam ter possibilitado uma maior convergência entre os casos; embora os índices nessa categoria não tenham alcançado o patamar mínimo estabelecido, de 0.7. Ainda assim, a consistência dessa combinação de variáveis é maior que 0.8, tornando-a uma resposta válida. O que os indícios aqui nos sugerem é que essa convergência pode ter sido facilitada pelos mecanismos, já citados neste trabalho, elencados por Reveron (2010). O CDS teria facilitado os contatos e conferências entre militares dos países membros, programas de treinamentos e exercícios multilaterais e até mesmo poderia ser o início de uma educação militar regional.

**Tabela 11 – Tabela de verdade para a convergência material na PDN**

	viresq	oripol	unasul	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	8	0.022	0.000	BRA1,ARG1,VEN1,NIC1, MEX1,COL1,CHI1,COS1
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	?	0	-	-	
4	0	1	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	0	2	0.022	0.000	MEX2,COS2
6	1	0	1	1	2	0.946	0.943	COL2,CHI2
7	1	1	0	0	1	0.078	0.000	NIC2
8	1	1	1	1	3	0.937	0.932	BRA2,ARG2,VEN2

Fonte: elaboração própria

### 3.5 A convergência nas políticas estudadas

Como podemos ver, então, é que, de fato, a “Virada à Esquerda” possibilitou uma certa convergência na PES e na PDN entre países latino-americanos. Esse efeito, no entanto, não ocorreu exatamente como foi hipotetizado neste trabalho. A orientação política dos governos parece ter exercido, de fato, impacto direto sobre os discursos em torno da Política Externa relacionada à Segurança, por parte dos países que tiveram mandatários de esquerda. Isso ocorreu em função da inclusão de pautas relacionadas à desigualdade social e redução de assimetrias, buscando fazer o desenvolvimento das sociedades, além de um fim para uma vida melhor, um meio de se alcançar a paz. No entanto, em relação à parte material da PES, a UNASUL parece ter sido o principal fator da convergência. A ausência de alguns países da região em missões de *peacekeeping* foi o maior determinante para que não houvesse esse efeito entre os países de esquerda.

Já em relação à PDN, a UNASUL e, principalmente, o CDS, parecem ter exercido, em alguma medida, efeitos sobre o que era adotado por esses países; embora o órgão não possua grandes índices de efetividade. No âmbito do discurso, muitas ideias surgiram no Conselho que, em um primeiro momento, se mostrou relativamente promissor. Algumas dessas ideias se concretizaram, o que levou a podermos falar que, em alguma medida, houve convergências entre a PDN dos membros do órgão. No entanto, muitas ideias acabaram relegadas ao esquecimento, reduzindo a efetividade do órgão. É importante, por fim, ressaltar que a instituição é relativamente recente, aproximando-se dos seus 10 anos de existência. No âmbito da Defesa Nacional, poderia ser cedo para aferir, de fato, sua efetividade. Desta forma, o que se apresentou aqui, no tocante à UNASUL, pode ser visto como um “balanço parcial” do

impacto da organização sobre as políticas estudadas, sem pretender fazer inferências sobre o futuro da mesma.

## CONCLUSÃO

Após toda a análise realizada aqui, o que se pode dizer é que, além de áreas como o desenvolvimento social e economia, a “Virada à Esquerda” possibilitou uma convergência também quando falamos de Políticas de Defesa Nacional e Políticas Externas relacionadas à Segurança. Procurei neste trabalho demonstrar, de forma empírica, que o fenômeno existe. No entanto, admito que esta contribuição ainda é algo que deva ser muito explorado. Busquei aqui apresentar **se** houve essa convergência; penso, no entanto, que ainda há muito sobre o que nos debruçar, para tentar perceber **como** isso ocorreu.

Tento, ainda, ser um pouco mais ambicioso com os achados dessa pesquisa. Poucos têm sido os esforços – embora crescentes nos últimos anos – no sentido de demonstrar que as políticas estudadas sofrem, de fato, impacto com a alternância de chefes no executivo. Espero ter deixado uma contribuição para essa reflexão, ao mostrar que, de fato, a PE e, especialmente, a PDN, com um corpo tão insulado quanto os militares, podem sim sentir os efeitos de alternâncias na política. Defesa Nacional não se faz apenas com estratégias militares, mas também com políticos e, eventualmente, com a sociedade. O mesmo vale para a Política Externa, que não é feita apenas de diplomatas.

Espero, ainda, ter conseguido contribuir para a crescente área dos estudos de convergência de políticas públicas. Além de ter promovido um debate teórico, tentei aqui inserir estudos sobre tipos de política que ainda não tinham sido estudados por essa literatura.

Por fim, embora não esteja entre os objetivos deste trabalho identificar como a convergência ocorreu, pudemos observar alguns indícios nesse sentido. A similaridade ideológica entre os governos de esquerda parece ter sido um facilitador da convergência discursiva na PES. A proximidade geográfica também parece ter tido algum efeito na Política Externa como um todo. Já em relação à convergência material na PES e às categorias da PDN, a UNASUL, mesmo sendo uma instituição relativamente recente, parece ter atuado, por ter aberto um espaço para o debate e coordenação de ideias relacionadas à defesa e segurança. Além disso, a instituição facilitou a ocorrência do fenômeno, através dos mecanismos de cooperação militar frizados por Reveron (2010). A busca pela investigação desses mecanismos é a pauta da continuação dessa pesquisa.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013. 280p.

ACHARYA, Amitav. Who are the norm makers? The Asian-African Conference in Bandung and the evolution of norms. **Global Governance**, n. 20, p. 405-417, 2014.

ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DE NOSSA AMÉRICA- TRATADO DE COMÉRCIO DOS POVOS (ALBA-TCP). Disponível em: <<http://alba-tcp.org/>>. Acesso em 7 fev. 2017.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista espaço acadêmico**, n. 119, p. 106- 114, abril de 2011.

ALSINA JR., João Paulo. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

\_\_\_\_\_. O poder militar como instrumento de política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 173-191, 2009.

ANCELOVICI, Marcos; JENSON, Jane. Standardization for transnational diffusion: the case of truth commission and conditional cash transfers. **International Political Sociology**, v. 7, p. 294-312, 2013.

ARENAL, Celestino del. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. 3 ed. Madrid: Tecnos, 1994.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Libro Blanco de la Defensa**. Buenos Aires, 1999.

\_\_\_\_\_. **Libro Blanco de la Defensa**. Buenos Aires, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto 1714, de 2009. **Apruébase la Directiva de Política de Defensa Nacional**. 10 nov. 2009.

AXWELL; INGROSSO, Sebastian. **On my way**. Def Jam Recordings, 2015.

AYLLÓN, Bruno. Evolução histórica da cooperação sul-sul (CSS). In: SOUZA, André. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. 277p.

\_\_\_\_\_. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p.32-47, 2007.

\_\_\_\_\_. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006.

BAILEY, Michael; STREZHNEV, Anton; VOETEN, Erik. Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. **Journal of Conflict Resolution**, v. 61, n. 2, p. 430-456, 2017.

BAKER, Andy; GREENE, Kenneth. The Latin American left's mandate: free-market policies and issue voting in new democracies. **World Politics**, v. 63, n. 1, janeiro de 2011, p. 43-77.

BELÉM LOPES, Dawisson; FARIA, Carlos Aurélio. When foreign policy meets social demands in Latin America. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 1, p. 11-53, 2016.

BERRY, Frances; BERRY, William. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, v. 21, n. especial, p. 729-747, 2012.

BLANCO, Luisa; GRIER, Robin. Explaining the rise of the Left in Latin America. **Latin American research review**, v. 48, n. 1, 2013, p. 68-90.

BOBBIO, Norberto. **Left and right**. Traduzido e introduzido por Allan Cameron. The University of Chicago Press, 1996.

BOLÍVIA. Ministério da Defesa. **Libro Blanco de Defensa**. La Paz, 2004.

BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates. In: CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (eds.). **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones**. Bogotá: FESCOL, 2004. P. 41-94.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa/ Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Conselho Sul-Americano de Defesa**. Marco Político-Estratégico. 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. From old to new developmentalism in Latin America. **Textos para discussão #193**, junho de 2009.

BRUNEAU, Thomas. Civilians and the military in Latin America: the absence of incentives. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 4, p. 143-160, 2013.

BRUNEAU, Thomas; TOLLEFSON, Scott (eds). **Who guards the guardians and how**. Austin: University of Texas Press, 2006.

BUSCH, P.O.; JORGENS, H. The international sources of policy convergence: explaining the spread of environment policy innovations. **Journal of European public policy**, n. 12, p. 860-884, outubro de 2005.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. Introduction. In: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (eds.). **International Security**. Volume 1: The Cold War and the Nuclear Deterrence. Sage Publications, 2007.

\_\_\_\_\_. **The evolution of the international security studies**. Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 564p.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998. 239p.

CARVALHO, Thales Leonardo. Difundir políticas públicas, transferir, cooperar e convergir: quando essas práticas se conectam? In: 9º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, Montevideu, 2017.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**, maio/junho de 2006.

\_\_\_\_\_. **As instituições internacionais e o processo de difusão/transferência de políticas sociais na América Latina no século XXI: um estudo sobre ALBA, CAN, MERCOSUL e UNASUL**. 2014. 103p. Monografia – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Instituto de Ciências Sociais, Curso de Relações Internacionais, Belo Horizonte, 2014.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**, (LC/G.1801-SES.25/4), Santiago, 28 de enero de 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em 1 abril 2014.

CHILE. Constituição (1980). **Constitución política de la República de Chile**. Santiago, 1980.

\_\_\_\_\_. **La estrategia nacional de seguridad y defensa**. Santiago, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. Santiago, 1997.

\_\_\_\_\_. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. Santiago, 2010.

COLÔMBIA. Constituição (1991) **Constitución política de Colômbia**. Bogotá, 1991.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa Nacional. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Bogotá, 2003.

\_\_\_\_\_. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Bogotá, 2011.

COSTA RICA. Constituição (1949). **Constitución Política de Costa Rica**. São José, 1949.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, v. 4, n. 2, p. 147-160, abril de 1983

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The global diffusion of public policies: social construction, coercion, competition or learning? **Annual Review of Sociology**, v. 33, p. 449-472, 2007.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, jan. 2000.

\_\_\_\_\_. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, junho de 1996.

DONADIO, Marcela (coord.). **Atlas comparativo de la defensa en America Latina y Caribe**: edicion 2012. Buenos Aires: RESDAL, 2012. 272p.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 14 ed. Pearson, 2012. 372p.

EQUADOR. Ministério da Defesa. **Libro Blanco del Ecuador**. Quito, 2006.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio. Introdução. In: FARIA, Carlos Aurélio (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012a. 406p.

\_\_\_\_\_. O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das relações internacionais no Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 1, n. 2, p. 99-133, 2012b.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas. In: **IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Brasília, 4 a 7 de agosto de 2014.

FUENTES Gonzalo; SANTANA, Cristian. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. **Papel político**, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 2013.

- FUKUYAMA, Francis. **The end of the history and the last man**. Londres: Penguin, 1992.
- GALÁN, Manuel; SANAHUJA, José Antonio. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madri: Cideal, 1999.
- GALTUNG, Johan. Violence, peace and peace research. **Journal of peace research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.
- GLOBAL PEACEKEEPING OPERATIONS REVIEW. **Featured Data**. Disponível em: <<http://peaceoperationsreview.org/featured-data/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- GRAHAM, Erin; SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The diffusion of policy diffusion research in political science. **British journal of political science**, v. 43, n. 3, p. 673-701, julho de 2013.
- GRATIUS, Susanne. The rise of latin american regionalism: the same old thing? **IDEAS Foundation**, Madri, 2012.
- GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Species of political parties: a new typology. **Party politics**, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003.
- GUZZINI, Stefano. Il costruttivismo e il ruolo delle istituzioni nelle relazioni internazionali. **Rassegna italiana di sociologia**, n. 2, p. 215-236, 2003.
- HAWLEY, Amos. Human ecology. In: SILLS, David. **International encyclopedia of the social sciences**. Nova York: Macmillan, 1968.
- HERZ, Mônica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após a Guerra Fria. **Estudos avançados**, n. 16, v. 46, p. 85-104, 2002.
- HISTORIA DE CHILE: El siglo XXI: la búsqueda del desarrollo económico y de la justicia social (1920 en adelante). **Concertación de Partidos por la Democracia**. Disponível em: <<http://www.biografiadechile.cl/detalle.php?IdContenido=1641&IdCategoria=96&IdArea=480&TituloPagina=Historia%20de%20Chile&pos=18>>. Acesso em: 18 jan. 2017.
- HOLZINGER, Katharina. Methodological pitfalls of convergence analysis. **European Union Politics**, v. 7, n. 2, p. 271-287, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel. The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, 1993.
- JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA (JID). **Reseña histórica**. Disponível em: <<http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>>. Acesso em: 8 fev. 2017.
- KAHN, Herman. **On thermonuclear war**. 2 ed. Princeton: Princeton University, 1961.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**. Princeton: Princeton university press, 1994. 247p.

KNILL, Cristoph. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, v. 12, n. 5, p. 764-774, 2005.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, investment, domestic politics**. The University of Chicago Press, 2007.

LEE, Chang; STRANG, David. The international diffusion of public-sector downsizing: network emulation and theory-driven learning. **International Organization**, v. 60, n. 4, p. 883-909, out. 2006.

LEVI-FAUR, David; VIGODA-GADOT, Eran (eds.). **International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries**. Nova York: Mercel Dekker, 2004. 486p.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. Democracy, development and the left. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (eds.). **The resurgence of Latin American left**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011a.

\_\_\_\_\_. Introduction: Latin America's "Left Turn": a framework for analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth (eds.). **The resurgence of Latin American left**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2011b.

LIMA, Maria Regina Soares de (org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ. 2008.

LINZ, Juan, STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra. 1999.

LUNA, Juan Pablo; KALTWASSER, Cristóbal. The right in contemporary Latin America: a framework of analysis. **The resilience of the Latin American right**. John Hopkins University Press, 2014.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MAINWARING, Scott; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival and fall**. Cambridge University Press, 2013.

\_\_\_\_\_. Latin American democratization since 1978: democratic transitions, breakdowns and erosions. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott (eds.). **The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks**. Cambridge University Press, 2005.

MARSH, David; SHARMAN, J. C. Policy diffusion and policy transfer. **Policy studies**, v. 30, n. 3, junho de 2009, p. 269-288.

MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a Contra-insurreição. **Revista de sociologia e política**, n. 12, p. 67-82, 1999.

MAS-COLELL, Andreu; WHINSTON, Michael; GREEN, Jerry. **Microeconomic theory**. Nova York: Oxford University Press, 1995.

MATHEWS, Jessica. Redefining security. **Foreign Affairs**, v. 68, n. 2, p. 162-177, 1989.

MATHIAS, Suzeley; SANTOS, Leandro; ZAGUE, José. **La Política Militar brasileña en el gobierno Dilma Rousseff (2011-2015): comparando discurso externo e acción interna**. No prelo.

MATOS, Marlise, (no prelo a). **Gender and sexuality in brazilian public policy: progress and setbacks in depatriarchalizing and deheteronormalizing the state**.

\_\_\_\_\_, (no prelo b). **The fourth feminist wave in Latin America**.

MCCANN, Eugene; WARD, Kevin. Policy assemblages, mobilities and mutations: toward a multidisciplinary conversation. **Political studies review**, v. 10, n. 3, p. 325-332, 2012.

MCCBRABB, Michael. Understanding security cooperation. **United States Naval Institute Proceedings**, v. 141, n. 9, p. 80-83, 2015.

MEEK, George. U.S. influence in the Organization of American States. **Journal of interamerican studies and world affairs**, v. 17, n. 3, p. 311-325, 1975.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Decisão 03/07**. 2007. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0307p.pdf>>. Acesso em 24 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decisão 18/05**. 2005. Integração e funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec1805p.asp>>. Acesso em 23 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **FOCEM**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?id=focem>>. Acesso em 7 fev. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Instituto Social do Mercosul**. Disponível em: <<http://ismerosur.org/pt-br/>>. Acesso em 7 fev. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Assunção**. 26 de março de 1991.

MESEGUER, Covadonga. Rational learning and bounded learning in the diffusion of policy innovations. **Working paper 316**, janeiro de 2005.

MÉXICO. Cámara de Diputados. Ley de Seguridad Nacional. **Diario Oficial de la Unión**, 31 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Constituição (1917). **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Cidade do México, 1917.

\_\_\_\_\_. **Libro del Ejército e Fuerza Aérea Mexicanos**. Cidade do México, 2005.

MILANI, Carlos. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André. **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2014. 277p.

NEWMARK, A.J. An integrated approach to policy transfer and diffusion. **Review of Policy Research**, n. 19, p. 152-178, 2002.

NICARAGUA. **La constitución política y sus reformas**. Managua: Corte Suprema de Justicia, s/d<sup>86</sup>.

\_\_\_\_\_. Lei n. 743, de 13 de dezembro de 2010. **La Gaceta**, n. 244, 22 dez. 2010.

Disponível em:

<<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/9f1f361c509ed3f706257825004fe9bc?OpenDocument>>. Acesso em: 31 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Libro de la Defensa Nacional**. Managua, 2005.

NOEL, Alain; THERIEN, Jean-Philippe. **Left and Right in global politics**. Cambridge University Press, 2008.

NYE, Joseph; LYNN-JONES, Sean. International Security Studies: a report of a conference on the state of the field. **International Security**, v. 12, n. 4, p. 5-27, 1988.

OBINGER, Herbert; SCHMITT, Carina; STARKE, Peter. Policy diffusion and policy transfer in comparative welfare state research. **Social policy & administration**, v. 47, n. 1, p. 111-129, fevereiro de 2013.

OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio. Policy Transfer, diffusion and circulation. **Policy transfer, diffusion and circulation dossier**, Novos Estudos, CEBRAP, v. 36, n. 01, p. 13-32, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça**. São Francisco, 1945.

\_\_\_\_\_. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Troop and police contributors**. Disponível em: <<http://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. 2008.

<sup>86</sup> Apesar de não ser datado, o documento apresenta o texto original e mudanças constitucionais até o ano de 2008.



ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos/ Comissão de Segurança Hemisférica. Resolução 264, de 29 de fevereiro de 2000. **A Organização dos Estados Americanos e a Junta Interamericana de Defesa.** Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdoc%20oea%20e%20jid.asp>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Tratado Americano de Soluciones Pacíficas – Pacto de Bogotá.** Bogotá, 30 de abril de 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

PÁDUA, Adriana; MATHIAS, Suzeley. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. **Íconos, Revista de Ciencias Sociales**, n. 38, p. 55-65, 2010.

PAGE, Edward. Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing, Londres, 28 jan. 2000.

PARAGUAI. Ministério da Defesa. **Primer libro blanco de la defensa nacional.** República del Paraguay. Assunção, 2013.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, v. 3, p. 125-148, janeiro de 2010.

PERU. Ministério da Defesa. **Libro Blanco de la Defensa Nacional.** Lima, 2005.

PETERS, B. G. **American Public Policy.** Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PION-BERLIN, David. Defence organization and civil-military relations in Latin America. **Armed Forces and Society**, v. 35, n. 3, p. 562-586, 2009.

PION-BERLIN; David; TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76-100, 2007.

RADAELLI, Claudio. Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 25-43, 2000.

RAGIN, Charles. **Fuzzy-set social science.** Chicago: University of Chicago Press, 2000.

\_\_\_\_\_. **Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond.** Chicago: University of Chicago Press, 2008. 225p.

REVERON, Derek. **Exporting security: international engagement, security cooperation and the changing face of the U.S. Military.** Georgetown University Press, 2010.

REZA, Germán. El regionalismo abierto en el hemisferio occidental. **Análisis económico**, v. XVIII, n. 37, primeiro semestre de 2003, p. 297-312.

RIGGIROZZI, Pía. Region, regionness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis. **New Political Economy**, 2011.

\_\_\_\_\_. **Regionalism through social policy and policy action: rescaling responsibilities and rights**. Southampton, 2012.

RIST, Gilbert. **The history of development: from western origins to global faith**. 3 ed. Traduzido por: Patrick Camiller. Zed Books, 2008.

ROBERTS, Kenneth. **Changing course in Latin America – party systems in the neoliberal era**. Cambridge University Press. 2015.

ROGERS, Everett. **Diffusion of innovations**. 3 ed. Nova York: The free press, 1983. 453p.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing? **Journal of public policy**, v. 11, n. 1, p. 3-30, janeiro de 1991.

ROTBURG, Robert. The new nature of Nation-State failure. **The Washington Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 85-96, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC. 2012.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme. Política de defesa é uma política de governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 1, p.33-52, 2015.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.8, agosto de 2010.

SALOMÓN, Mônica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. Post-liberal Regionalism in South America: the case of UNASUR. **EUI Working Paper RSCAS**, 2012.

SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a penhora da CASA. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 55, 2005.

SHIPAN, Charles; VOLDEN, Craig. The mechanisms of policy diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 52, n. 4, p. 840- 857, outubro de 2008.

SILVA, Fabrício Pereira. Até onde vai a “onda rosa”? **Análise de Conjuntura OPSA**, n.2, fevereiro de 2010.

SOUSA, Fernando (dir.). **Dicionário de Relações Internacionais**. Edições Afrontamento. 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STARKE, Peter. Qualitative methods for the study of policy diffusion: challenges and available solutions. **The policy studies journal**, v. 41, n. 4, p. 561-582, 2013.

STONE, Diane. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. **CSGR Working Paper 69/01**, abril de 2001.

\_\_\_\_\_. Non-governmental policy transfer: the strategies of independent policy institutes. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 45-62, janeiro de 2000.

\_\_\_\_\_. Transnational transfer agents and global networks in the “internationalisation” of policy. In: “INTERNATIONALISATION AND POLICY TRANSFER” WORKSHOP, Nova Orleans, 11 e 12 de abril de 2003.

ULLMAN, Richard. Redefining Security. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

UNIÃO DE NAÇÕES SULAMERICANAS (UNASUL). **Tratado Constitutivo da UNASUL**. 23 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conselho de Defesa Sul-Americano**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-unasur>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

URUGUAI. Ministério da Defesa. **Política de defesa nacional-** un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo. Montevideú, 2014.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. Santiago, CEPAL, **Seria Comercio Internacional**, n.82, 2007.

VENEZUELA. Constituição (1961). **Constitución de la República de Venezuela de 1961**. Caracas, 1961.

\_\_\_\_\_. Constituição (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, 1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 37.594, de 18 de dezembro de 2002. Ley organica de seguridad de la nación. **Gaceta Oficial**, Caracas, 18 de dezembro de 2002.

VERGARA, Gen. Div. Evergisto. *Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa*. Instituto de estudios estratégicos de Buenos Aires, fevereiro de 2009.

VOETEN, Erik; STREZHNEV, Anton; BAILEY, Michael. **United Nations General Assembly Voting Data**. Harvard Dataverse, 2009. Atualizada em jun. 2016. Disponível em: <<https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/12379>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

VOETGLE, Eva Maria. **Policy convergence and the Bologna Process** – a cross-national study. Palgrave Macmillan, 2014.

WALT, Stephen. The renaissance of security studies. **International studies quarterly**, v. 35, n. 2, p. 211-239.

WEBER, Max. **A política como vocação**. 16ª ed. Traduzido por: Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2000.

WEISEHOMEIER, Nina. The meaning of left-right in Latin America: a comparative view. **Working Paper #370**, 2010.

WEYLAND, Kurt. Theories of policy diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. **World Politics**, v. 57, n. 2, p. 262-295, janeiro de 2005.

WILLIAMSON, John. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, John (ed.). **Latin American Adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

WOLFERS, Arnold. “National security” as an ambiguous symbol. **Political Science Quarterly**, LXVII, n. 4, p. 481-502, 1952.

**APÊNDICE A – Tabela de verdade após a calibragem**

casos	viresq	oripol	unasul	discseg	discdef	matseg	matdef
BRA1	0	0	0	0.5	0.218244923161465	0.323855420545394	0.0363287047400723
ARG1	0	0	0	0.186605496863371	0.201962826959148	0.323855420545394	0.0164188483817109
VEN1	0	0	0	0.0500000000000001	0.0175660232209093	0.596906481747247	0.0073374580706614
NIC1	0	0	0	0.5	0.0073374580706614	0.112934854032767	0.0363287047400723
MEX1	0	0	0	0.186605496863371	0.0073374580706614	0.112934854032767	0.0164188483817109
COL1	0	0	0	0.0119304578488295	0.0073374580706614	0.323855420545394	0.0363287047400723
CHI1	0	0	0	0.5	0.0414579047174964	0.323855420545394	0.0164188483817109
COS1	0	0	0	0.186605496863371	0.0175660232209093	0.112934854032767	0.0073374580706614
BRA2	1	1	1	0.992662541929339	0.99761483725261	0.980657502300165	0.974328876451107
ARG2	1	1	1	0.876852861970124	0.99761483725261	0.954461402641354	0.917921816007559
VEN2	1	1	1	0.980657502300165	0.991085329694867	0.781755076838535	0.917921816007559
NIC2	1	1	0	0.876852861970124	0.0175660232209093	0.323855420545394	0.07845590024062
MEX2	1	0	0	0.727401714490997	0.0414579047174964	0.781755076838535	0.0363287047400723
COL2	1	0	1	0.5	0.962271573289927	0.896530483396745	0.974328876451107
CHI2	1	0	1	0.727401714490997	0.989685947861737	0.954461402641354	0.917921816007559
COS2	1	0	0	0.186605496863371	0.0175660232209093	0.0327325567299382	0.0073374580706614

**Fonte: elaboração própria**