

A agenda de defesa do Brasil para a América do Sul

Eduardo Munhoz Svartman¹

1. Introdução

Este ensaio aborda a evolução da agenda de defesa do Brasil para a América do Sul desde o final da Guerra Fria. Argumenta-se que o maior protagonismo internacional brasileiro e sua disposição de ampliar suas capacidades militares, combinados com a adoção de uma estratégia que envolve a integração sub-regional, implicam em mudanças no panorama estratégico regional. Essa agenda, contudo, sofre constrangimentos de duas ordens. De um lado o país ainda padece de capacidades militares bastante limitadas e pouco coordenadas entre si e os países vizinhos, além de hesitar em arcar com os custos da liderança e da integração regional. De outro lado, os Estados Unidos, como potência hegemônica, embora apoie discursivamente a liderança regional brasileira, mantém sua agenda para a região focada em temas (narcotráfico, delitos transfronteiriços, não proliferação) e abordagens (militarização) distintas das propostas pelo Brasil.

Os argumentos aqui sustentados partem de duas considerações básicas. A primeira relaciona-se com o fato de que os Estados Unidos desempenharam, e seguem desempenhando, papel fundamental na agenda de segurança internacional da América do Sul. Tanto em função da ação estruturante das capacidades militares e dos organismos securitários construídos na região desde os anos 1940, quanto em função da sua capacidade de se fazer presente militarmente, seja através de programas de cooperação, seja unilateralmente. A segunda consideração diz respeito à orientação das políticas de defesa e de segurança regional do Brasil. Inserido numa região marcada pela baixa incidência de conflitos interestatais e por elevados índices de violência interna, o Brasil não enfrenta ameaças evidentes à sua segurança, mas percebe vulnerabilidades decorrentes da debilidade de seu poderio militar, da possibilidade de transbordamento de conflitos domésticos de países vizinhos para suas fronteiras e da possibilidade de intervenções de países com maiores capacidades militares, especialmente na Amazônia

¹ Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Contato: eduardosvartman@gmail.com .

e, mais recentemente, na chamada Amazônia Azul. Para tanto a promoção da democracia e da estabilidade regional tem sido pedra angular da conduta externa do país. Paralelamente, o Brasil alimenta a disposição de mudar a sua posição relativa no cenário internacional e também busca maior autonomia no campo da defesa. Assim,

A inserção de segurança internacional do Brasil define-se com base em três objetivos de caráter mais geral: i) equilibrar o interesse e a necessidade de acesso e desenvolvimento de tecnologias de valor estratégico e aplicações duais com compromissos multilaterais de não-proliferação e de controle; ii) favorecer o surgimento de contexto favorável à realização de seus interesses e necessidades nos planos da segurança e da defesa; iii) impulsionar a gradual transformação das estruturas e da configuração de poder internacional em direção a uma ordem multipolar (Vaz, 2006).

A realização destes objetivos, por certo, implica em redefinições nas relações com a potência hegemônica e com os demais países da América do Sul. Para dar conta da proposta, o presente texto está dividido em quatro seções: esta introdução, uma segunda seção que aborda as políticas securitárias dos Estados Unidos para América do Sul e uma terceira que analisa a evolução da agenda brasileira, suas estratégias e seus limites. Por fim, na quarta seção são formuladas algumas considerações a respeito de possibilidades futuras de ação do Brasil neste segmento.

2. Políticas dos Estados Unidos para América do Sul

Ao longo do século XX os Estados Unidos consolidaram o continente americano como sua esfera de influência imediata. Os princípios da doutrina Monroe, de 1823, foram atualizados nos anos 1930 na bandeira do pan-americanismo e, durante a Guerra Fria, no discurso de defesa do mundo livre. Neste processo, a hegemonia estadunidense sobre a região foi assentada através de uma combinação de influência econômica, intervenções políticas e militares ocasionais e cooptação dos países para integrar instituições interacionais que cristalizavam essa configuração sistêmica. Assim a União Pan-americana deu lugar à Organização dos Estados Americanos, foram assinados o

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e uma série de acordos bilaterais entre os Estados Unidos e os países latino-americanos que redundaram num forte alinhamento das forças armadas da região à agenda anticomunista estadunidense e na aguda dependência material e doutrinária em relação a Washington (Mott, 2002;Schoultz, 2000). Desde então importantes canais mantêm fluxos de informações e pessoas entre as forças armadas estadunidenses e da América Latina. Estes canais consistem em periódicos exercícios militares conjuntos, programas de formação e treinamento para militares da região em instalações norte-americanas, programas de transferência de armamentos, reuniões periódicas de lideranças militares e a ascendência sobre a Junta e o Colégio Interamericano de Defesa pelo Pentágono até 2006, quando estes órgãos finalmente foram incorporados à OEA. Este processo, contudo, não foi linear. A constituição de regimes socialistas, ou de governos percebidos como tal, desencadeou forte reação dos EUA, sendo Cuba e o Chile da Unidade Popular os casos mais emblemáticos. Nos anos 1940 e 1950 a Argentina mostrou-se bastante resistente à projeção da influência norte-americana e, dos anos 1970 até o esgotamento da “crise da dívida”, México e Brasil trataram de diversificar suas agendas externas, desenvolver capacidades próprias e, o Brasil de forma mais moderada, criticar as estruturas de poder do sistema internacional (Mora e Hey, 2003).

As duas décadas finais do século XX foram marcadas por uma bem sucedida contraofensiva dos EUA para reafirmar sua hegemonia no sistema internacional, abalada pela derrota na guerra do Vietnã, pela crise econômica e energética e pela emergência de novos polos de poder. Enquanto no Caribe e na América Central isso se fez sentir com intervenções armadas diretas ou indiretas, na América do Sul o impacto se deu em duas esferas. Na esfera econômica, observou-se o endurecimento das negociações comerciais e de gestão da dívida externa, de modo a forçar os países a adotar políticas neoliberais. Na esfera securitária, incrementou-se o esforço para obstar o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e militares mais avançadas em países como Argentina e Brasil e, especialmente na região andina, incorpora-se à agenda a questão do narcotráfico. Nos anos 1990, em meio ao otimismo decorrente da vitória na Guerra Fria e da globalização, a atenção que Washington conferia à região era pautada pela “promoção da prosperidade”, expressa fundamentalmente na proposição da ALCA, e pela “promoção da democracia”. Assim, transparência, respeito aos direitos humanos e “governança” integraram o discurso para a América Latina e o governo estadunidense

assumiu a agenda da promoção do controle civil sobre os militares, apoiando a criação de ministérios da defesa, a elaboração de livros brancos de defesa e medidas de transparência; criando ainda o CHDS², para incentivar a capacitação de civis da região em assuntos de defesa (Barrachina, 2006).

Todavia o caráter mais relevante da política dos EUA para a região como um todo e para América do Sul em particular é a introdução da agenda das “novas ameaças”. Seu principal vetor foram as Conferências de Ministros de Defesa do hemisfério, que passaram a ocorrer desde 1995. Estas reuniões constituem importantes espaços de discussão a respeito das agendas de defesa e segurança continente, por não terem caráter executivo, suas declarações e os debates que as precedem explicitam as diferentes abordagens que os países conferem aos temas. Ao longo de quase duas décadas os Estados Unidos insistiram no engajamento das forças armadas da América Latina no combate ao crime organizado, enfrentando a oposição de países como Argentina, Brasil e Chile (D’Araújo, 2010). Temas como instabilidade política, ameaça à democracia, corrupção, lavagem de dinheiro, crime organizado, terrorismo, desastres naturais e migrações, tradicionalmente ligados a problemas sociais e de desenvolvimento, passaram a ser abordados por Washington de forma securitizante (Villa, 2010). Estudos a respeito dos “estados falidos” e o aporte militarizado da questão das drogas (focado mais na repressão da oferta que no tratamento da demanda) fizeram dos Andes, particularmente da Colômbia, o *locus* dessa política. A implantação do Plano Colômbia, a partir de 2000, trouxe uma série de consequências para a região. O aparelhamento das forças colombianas para a repressão à produção de coca e a presença norte-americana acabaram por internacionalizar a longaguerra civil travada no interior daquele país sem que os governos vizinhos pudessem fazer mais do que protestar verbalmente (Tokatlian, 2003). Em paralelo os Estados Unidos intensificaram suas gestões junto aos países da região para que empreguem suas forças armadas na repressão ao narcotráfico e para que assinem acordos de cooperação nesse sentido. Conseqüentemente, torna-se mais difícil para esses países encaminharem de outra forma o problema das drogas que não a definida por Washington. Finalmente a presença

² O William J Perry Center for Hemispheric Defense Studies é um instituto de ensino e pesquisa da National Defense University que oferece periodicamente cursos nas áreas de defesa e segurança internacional para civis e militares da América Latina.

militar estadunidense na Colômbia passou a ser percebida também como instrumento de balanceamento à emergência de governos de esquerda na América do Sul.

A resposta estadunidense aos atentados de 11 de setembro de 2001 apenas reforçou a tendência em curso na região. A agenda permaneceu voltada para o combate ao narcotráfico e à promoção da ALCA. Todavia o conceito ampliado de terrorismo aplicado por Washington contaminou a agenda de segurança regional de modo que a já vigente guerra contra o narcotráfico subordinou-se então à guerra global ao terror. Drogas e terrorismo, assistência militar e ajuda econômica passaram a ser tratados de forma integrada e o governo norte-americano passou a pressionar os estados a incrementar o controle sobre regiões que Washington entendia possuir algum risco de conexão com o terrorismo, como a fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. Em decorrência dessa agenda, o Southcom (braço operacional do poder militar dos EUA na região) desde 2008 tornou-se um organismo capaz de coordenar operações multiagência, envolvendo órgãos governamentais especializados como o DEA, ONGs, empresas e governos estrangeiros. Em função disso, seu orçamento e pessoal na região excedem o dos departamentos de Estado, Comércio e Tesouro juntos (Hirst, 2013).

O impacto das intervenções no Iraque e no Afeganistão em nome da guerra global ao terror, o unilateralismo de Washington, a crise econômica de 2008 e a emergência da China demandaram um novo reposicionamento estratégico dos EUA ao final da primeira década do século XXI. Desde então Washington passou a redefinir o escopo do que entende como ameaças à sua segurança e da ordem internacional, passando a concentrar suas atenções na Ásia e no Pacífico. Ao mesmo tempo assumiu um discurso mais moderado quanto a intervenções unilaterais e mais comprometido com a retomada da liderança com base na cooperação com outros países que partilham dos mesmos valores³ (NSS 2010).

Em relação à América Latina, o discurso também mudou ao sugerir uma “parceria entre iguais” pela inclusão social e econômica, segurança cidadã, energia limpa e valores universais. Já o tema das drogas ilícitas deixa de ser associado diretamente à região. Documentos como o *Western*

3UNITES STATES NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2010. Disponível em www.whitehouse.gov, acessado em 16/12/2013.

*Hemispheric Defense Policy Statement*⁴são bastante claros ao indicar o “rebalanceamento” das forças estadunidenses para a Ásia e o Pacífico e que nas demais regiões o Departamento de Defesa buscará parceiros para dividir custos e responsabilidades da paz e segurança. Este documento define parceiros como sendo países que têm a mesma visão de liberdade, estabilidade e prosperidade que os EUA e considera que as ameaças do século XXI demandam cooperação entre os países que sustentam crescente capacidade e desejo de exportar segurança. Assim, estaria se inaugurando uma “nova era de cooperação em defesa” nas Américas (p. 1). O documento reconhece o desenvolvimento de maiores capacidades militares entre os países do continente e seu emprego em favor da segurança internacional, conferindo a esse processo um caráter eminentemente positivo:

We are also encouraging regional cooperation to enhance security and stability in South America, welcoming efforts by Brazil and partners to establish economic and security mechanisms, such as the South American Defense Council, which help build interdependence and further integrate partner forces (p. 2).

Embora os temas da pobreza e do subdesenvolvimento sejam agora mencionados, a definição das ameaças à segurança regional, contudo, mudaram apenas parcialmente. Em audiência no congresso em janeiro de 2013⁵, o comandante do Southcom definiu como “desafios à segurança regional” os conhecidos temas do crime organizado transnacional (drogas) e o nexos deste com o terrorismo (referindo-se diretamente às FARC). Apesar do esforço em reverter o unilateralismo dos anos Bush, o enquadramento conjunto do problema das drogas, da insurgência na Colômbia e do terrorismo internacional permanece orientando a formulação da agenda estadunidense. A novidade na definição de ameaças reside na presença de atores extrarregionais no continente. O Irã é descrito como empenhado em aumentar sua influência junto aos países da região com interesses contrários aos dos EUA (Venezuela, Bolívia, Equador e

4 Disponível em

5 Posture Statement of General John F. Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command Before the 113th Congress Senate Armed Services Committee. Disponível em www.southcom.mil/newsroom/Pages/2013-Posture-Statement-to-Congress.aspx (acessado em 22/01/2014).

Argentina), de modo a contornar as sanções internacionais e a cultivar o sentimento antiamericano (p.12). De forma distinta, a crescente presença econômica da China na América Latina é descrita em paralelo a uma disposição para competir com Washington na influência militar sobre os países da região (p. 14).

Há, portanto, uma diferença muito grande entre os esforços de recuperar a desgastada imagem dos EUA na região e de fato imprimir uma nova agenda de defesa regional. Apesar da inflexão discursiva, não se pode registrar uma mudança significativa em temas como a militarização do problema das drogas e a presença militar estadunidense na América do Sul, bem como em outros temas sensíveis como as relações com Cuba e as atividades na base de Guantánamo. O que se observa, de fato, é uma mudança de abordagem, mais afeita à cooperação e ao estabelecimento de parcerias específicas, ou ainda temas sensíveis de interesse brasileiro como tecnologia aeroespacial ou segurança de informações. A proposta “defesa cooperativa” da região está alicerçada em parcerias flexíveis e no reconhecimento de lideranças regionais, todavia, o enquadramento das ameaças, a definição da agenda e dos fins das parcerias pouco se diferenciam do padrão já estabelecido. No que diz respeito à presença da potência hegemônica na América do Sul, este é o espaço de manobra para as iniciativas políticas brasileiras: de um lado os Estados Unidos mostram-se inclinados a apoiar a liderança brasileira na região, de outro mantém as questões securitárias sob enfoque e abordagem distintos daqueles assumidos pelo Brasil.

3. A evolução da agenda brasileira

A capacidade do Brasil, e dos demais países da América do Sul, de contrapor-se à agenda norte-americana é, por óbvio, limitada. Assim como as possibilidades de produção de consenso em face às formulações definidas por Washington, seja em virtude da dependência material em relação à potência, seja em função dos interesses divergentes e até conflitantes de alguns países. Ainda assim, a baixa prioridade que a América do Sul recebe nas políticas de segurança internacional dos EUA e a pouca frequência de guerras na região dão margem para que exista espaço para a construção de uma agenda própria, que pode ou não colidir com a estadunidense (Tulchin, 2005). Este espaço, apesar de certo grau de ambiguidade da parte dos EUA, tem se ampliado desde

que este país assumiu o discurso da “partilha do fardo” e das parcerias em segurança internacional. E o Brasil tem aproveitado este espaço.

Desde os primeiros passos do processo de integração que evoluiu para a criação do Mercosul é possível identificar uma agenda brasileira de defesa e segurança regional modesta, porém coerente, que mais recentemente, assumiu um caráter incremental. A distensão das relações com a Argentina e a criação de mecanismos de confiança mútua no setor nuclear, como a ABACC⁶, e, ainda num cenário de Guerra Fria, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), são balizas importantes para se mensurar a relevância de tópicos como estabilidade, cooperação e o esforço para manter as potências extrarregionais à distância, bem como da estratégia de construir instituições que exerçam algum constrangimento a ação dos atores com base na legitimidade de um arranjo internacional e não na ameaça do uso da força. Há, por certo, um componente reativo em muitas das iniciativas brasileiras. A própria ZOPACAS não deixou de ser uma resposta à Guerra das Malvinas e ao incremento da presença militar britânica na região desde então. Contudo, como assinalam Villa e Viana (2010), desde o segundo mandato da administração Lula o Brasil imprimiu um caráter mais assertivo a sua agenda de defesa que, no entender dos autores, associa-se à projeção global do Brasil. Essa agenda pode ser identificada em documentos oficiais, nos recentes projetos de modernização das Forças Armadas, pode ainda ser apreendida nos discursos de autoridades e no engajamento do país na construção institucional da Unasul, do CDS e na recente retomada da ZOPACAS.

O primeiro documento a informar publicamente a política de defesa brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988 foi a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996, a qual definiu a América do Sul e o Atlântico Sul como o escopo das formulações estratégicas brasileiras. Este espaço já era descrito como região pacífica e desmilitarizada, e os potenciais riscos aos interesses brasileiros derivariam de zonas de instabilidade, “bandos armados”, sobretudo na fronteira amazônica, e do crime organizado internacional. A resposta brasileira a essas questões apostava na integração com os países vizinhos, fixando diretrizes como “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional” ou como “atuar

⁶A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares é a organização internacional criada por Argentina e Brasil em 1991 para fornecer salvaguardas quanto ao uso pacífico de materiais nucleares.

para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais”. Além do que é dito no documento, cabe salientar o silêncio brasileiro a respeito da agenda norte-americana focada no combate ao narcotráfico, lavagem de dinheiro, corrupção e outras ameaças não estatais. Neste documento o Brasil não endossa nem se opõe, apenas contorna a questão, que tem sido objeto de entendimentos diversos e foco de dissensos entre os governos dos dois países. Em parte, isso reflete a estratégia de inserção externa do Brasil de adesão ao otimismo liberal dos anos 1990. De outra parte, reflete a fragilidade institucional do setor de defesa ainda mobilizado com as questões da transição para o regime democrático e do controle civil sobre as forças armadas. Sem contar sequer com um ministério da defesa que subordinasse as três forças singulares, a capacidade de propor uma agenda de segurança para a região dissonante de Washington era ainda mais limitada.

Na virada para o século XXI a política externa brasileira empreendeu uma inflexão marcada pela crítica à assimetria do sistema internacional, pelo distanciamento em relação aos EUA e pela diversificação de parcerias estratégicas e de espaços de atuação (Vizentini e Silva, 2010). O maior protagonismo externo que então se revelava amparava-se em indicadores econômicos positivos, na estabilidade política e num grande otimismo decorrente da melhora das condições de vida de importante parcela da população. No âmbito sul-americano, Brasília deu sequência à estratégia de criação e fortalecimento de institucionalidades que ao mesmo tempo em que promoviam a integração regional, reforçavam a posição negociadora do país junto aos EUA nos temas que lhe eram desfavoráveis. Em termos sistêmicos, a projeção brasileira se deu num ambiente de generalizada contestação ao unilateralismo norte-americano, de emergência de várias potências regionais (Rússia, Índia, Turquia, Indonésia) e da China como economia global com crescentes capacidades militares.

Em meio a esse processo, em 2005 o Brasil publica uma nova PDN bem mais assertiva ao enfatizar que a “configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz”. Além de demarcar uma visão crítica à estratégia dos Estados Unidos, o documento traz de novo para o primeiro plano a busca brasileira por autonomia:

A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase

no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis. (p.5)

A nova relevância conferida à indústria de defesa aparece combinada com a busca pela integração sul-americana das cadeias produtivas desse setor de modo ampliar mercados e a garantir o desenvolvimento mútuo e a autonomia estratégica (p.6). Trata-se de um aspecto novo e bastante relevante a ideia de se integrar a indústria de defesa, pois insere na agenda a intenção brasileira de avançar a cooperação numa área bastante sensível. No plano discursivo, este ponto da agenda brasileira para a América do Sul encontrou continuidade. Assim, a diretriz 18 da Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em 2008, informa que “integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa”. Entre as ações estratégicas que devem orientar sua implantação, figura a ação dos ministérios da Defesa e Relações Exteriores “para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa”. Da mesma forma, entre as orientações da Política Nacional de Defesa, de 2012, figura que a “integração da indústria de defesa sul-americana deve ser objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas”. Tal orientação está articulada com o empreendimento mais amplo de integração dos países da América do Sul institucionalizado na UNASUL e no Conselho Sul-Americano de Defesa. No plano hemisférico, essa orientação mais ativa e autonomista, expressa no documento de 2005, pautou a atuação brasileira na VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, em 2006. Nesse sentido, obteve-se algum êxito em reafirmar a definição da agenda regional desde Washington quando se acordou uma declaração final que ressaltava o direito de cada Estado determinar suas prioridades em matéria de defesa e segurança, respeitando as normas do direito internacional e as convenções da ONU e OEA⁷.

A Estratégia Nacional de Defesa consistem um documento de grande abrangência e detalhamento que pretende reestruturar as forças armadas brasileiras, reorganizar a

⁷ As declarações estão disponíveis em

<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>, acessado em 11/12/2013.

indústria de material de defesa e recompor o serviço militar obrigatório, como meios para que o Brasil seja capaz de defender seus interesses em sua ascensão internacional. No que concerne à agenda regional, este documento declaratório confere prioridade à região amazônica, cuja soberania brasileira é repetidamente reafirmada: “Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil” (p. 5). A previsão de incrementar significativamente a presença das três forças na região revela a sensibilidade da questão para a estratégia brasileira. A presença, contudo, não é apresentada apenas como elemento dissuasório, mas como parte de um esforço do Ministério da Defesa para cooperar com os países que fazem fronteira com o Brasil em favor da estabilidade regional (p. 44).

A ênfase conferida à projeção internacional do Brasil e ao desenvolvimento autônomo de novas capacidades militares, tecnológicas e industriais revela uma agenda que põe em questão a hegemonia norte-americana no continente e o balanço de poder na região. A formulação de objetivos estratégicos como o desenvolvimento de submarinos, convencionais e nucleares, capazes de operar mísseis, de veículos lançadores de satélites e de satélites com integral domínio tecnológico (p. 9, 12 e 16), choca-se com as políticas estadunidenses de “cerceamento tecnológico” (Longo e Moreira, 2010) que, inclusive, são referidas no documento como “bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos” (p. 21).

Na América do Sul, o fortalecimento e a modernização das forças armadas brasileiras, na esteira do crescimento econômico do país, possui o potencial de gerar receio entre os países vizinhos e, num ambiente de competição interestatal, desencadear movimentos que procurem balancear a posição Brasileira. Diferente da expansão econômica e da projeção das capacidades militares brasileiras dos anos 1970-80, o Brasil associa a sua ascensão internacional à cooperação e integração regional. Desta forma a END informa que uma das diretrizes da estratégia brasileira é a integração da América do Sul, o que compreende tanto a integração da indústria de defesa brasileira com a dos países da região (já presente na PDN de 2005), quanto o papel do Conselho de Defesa da América do Sul, apresentado como um “mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (p. 7). Percebe-se no documento que, ao “ascender”, o Brasil planeja levar o processo de integração regional mais além da esfera comercial, criando um novo, e estratégico, espaço de

concertação do qual os Estados Unidos estejam alienados e no qual os países da região venham a ter maior protagonismo no encaminhamento das questões securitárias sul-americanas. A integração e a cooperação em defesa e segurança internacional seriam, então, formas de evitar a competição regional e de fomentar a confiança. Ao mesmo tempo, essa estratégia de “formação de área”, comprometida com a democracia, o desenvolvimento e a estabilidade regional, pode ser apresentada como conveniente também à potência hegemônica, uma vez que, da parte do Brasil, é destituída da retórica antiamericana e que se adequa ao discurso de “divisão do fardo” da segurança internacional.

Mais recentemente, o Livro Branco de Defesa Nacional reafirma a importância da América do Sul e do Atlântico Sul para o Brasil, assim como os termos da agenda proposta e algumas idiossincrasias ou descompassos entre o discurso da liderança política e as ações em curso nas forças singulares. Embora tardio, o argentino é de 1999 e o chileno de 1997, o documento brasileiro soma-se ao esforço regional de criar instrumentos de transparência e confiança mútua no campo da defesa. Em sua apresentação, o ministro da Defesa, Celso Amorim, assinala que o documento tem os objetivos de prestar contas à sociedade sobre a estrutura de defesa do país, de comunicar aos países da região as intenções brasileiras de forma transparente de modo a ser não apenas um instrumento de construção da confiança mútua, mas também de incentivo à cooperação com os países da América do Sul e ao estabelecimento de uma zona de paz e segurança no entorno sul-americano (p. 8). A estabilidade regional é tema recorrente no Livro Branco, aparecendo entre os objetivos que norteiam a defesa nacional (p. 24) e está fortemente articulada com a cooperação e integração regional na área de defesa.

De forma coerente, o tema cooperação aparece de diversas maneiras no discurso oficial brasileiro. Uma delas se dá no sentido mais estrito da ação conjunta em torno de questões de defesa da soberania e das riquezas naturais, no qual os parceiros seriam os demais países da região amazônica (p. 15). Em outro sentido, o tema compõe o discurso mais genérico de legitimação da projeção internacional do Brasil a qual, numa ordem global multipolar, o Brasil buscaria sua “inserção afirmativa e cooperativa” engajando-se na consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição do poder mundial (p. 27). Ao afirmar que o Brasil deseja uma “comunidade global participativa e inclusiva” e se empenha por uma “multilateralidade cooperativa”, no plano da defesa regional, os mecanismos de cooperação em curso estariam ensejando

o surgimento de uma comunidade de segurança na América do Sul (p. 29). A afirmação, ainda bastante otimista de que a hipótese de guerra entre países da região seria impensável, procura acentuar a característica histórica da América do Sul como um ambiente de baixa incidência de conflitos armados interestatais e o padrão de interação do Brasil, que desde 1870 está em paz com seus vizinhos. Assim, a projeção brasileira é colocada de forma que se sobrepõe à distribuição de benefícios coletivos:

coerente com a política cooperativa do País, a crescente coordenação dos Estados sul-americanos em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis ações hostis contra o patrimônio de cada uma das nações da região (p. 51).

Portanto, o Brasil procura desenhar uma agenda de defesa na América do Sul na qual seus interesses de estabilidade da região e de projeção global do país e seus projetos de desenvolvimento de novas capacidades militares não apenas não sejam balanceados pelos vizinhos, mas sejam aceitos como coincidentes com os interesses deles. Neste aspecto a recolocação da Zopacas na agenda regional também opera como uma estratégia de se buscar, através de empreendimento cooperativo, a distribuição compartilhada de benefícios ligados à estabilidade regional, amparada tanto no esforço de se manter à distância as potências nucleares quanto no incremento da cooperação. Nesse sentido o então chanceler brasileiro, Antônio Patriota, foi bastante assertivo em seu discurso na VI Reunião Ministerial da ZOPACAS, ocorrida em janeiro de 2013 em Montevideu:

É imperativo preservar o Atlântico Sul da introdução de armas nucleares e outras armas de destruição em massa. Devemos trabalhar juntos para avançar em direção ao objetivo da caracterização da área como Zona livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa. Esse é um objetivo estratégico comum aos países membros da ZOPACAS, a ser promovido com renovado impulso. [A] nenhum de nós interessa a militarização indevida do Atlântico Sul. A vocação de nossa região é a de diálogo e do entendimento, a da confiança recíproca. É com esses instrumentos que nos manteremos afastados do

flagelo da guerra. Este é o sentido mais próprio de sermos uma “zona de paz”.

A retomada dessa iniciativa, estabelecida por uma resolução das Nações Unidas (que os EUA votaram contra) e que envolve países das duas margens do Atlântico Sul, dá mais substância às críticas governamentais à reativação da IV Frota estadunidense. Num contexto de descoberta de novas jazidas de petróleo sob o leito dos mares da região e do incremento de problemas de segurança marítima na costa africana, a ZOPACAS é descrita pelas autoridades brasileiras como espaço de cooperação para manutenção da estabilidade em conjunto com o desenvolvimento pelos países da região.

Outro ponto que perpassa a agenda brasileira para a América do Sul é a produção de uma identidade de defesa sul-americana, expressa nos objetivos declarados tanto da Unasul (num sentido mais amplo e relacionado ao desenvolvimento) quanto do Conselho de Defesa Sul-americano. O perfil e a instrumentalidade política dessa identidade sul-americana já havia sido definida por Celso Amorim em 2003 nos seguintes termos:

Possuímos identidade estratégica própria, que não se confunde com a da América do Norte, o que torna inaplicáveis conceitos de segurança hemisférica do gênero “one size fits all”. Somos uma região onde os gastos militares são proporcionalmente muito baixos, não dispomos de armas nucleares ou outras armas de destruição em massa e não participamos, nem queremos participar, de alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas (Amorim, 2003).

A implicação dessa identidade, ainda segundo Amorim é que:

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de

políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social (Amorim, 2003).

Essa construção identitária ampara-se também na bem sucedida coordenação política e cooperação operacional que ensejou o comando da missão da ONU para manutenção da paz no Haiti, a Minustah. A divisão de trabalho realizada entre Argentina, Brasil e Chile conseguiu fazer da América do Sul uma região com certa capacidade de “exportar segurança”. Um componente que tem marcado a divulgação da atuação da Minustah é que às funções de manutenção da paz, as tropas sob comando brasileiro têm se dedicado também à ajuda humanitária e econômica, reforçando assim, a construção de uma imagem internacional do Brasil como um ator que compreende as questões de segurança à luz dos problemas de segurança alimentar, de saúde, de segurança pública e de desenvolvimento, os quais também enfrenta.

Os princípios de transparência, confiança mútua e de construção de uma identidade de defesa específica para a América e Atlântico Sul que passaram a integrar a agenda brasileira foram também incorporados ao esforço de criação de novas institucionalidades regionais. A criação do Conselho de Defesa Sul Americano, órgão subordinado à UNASUL, foi fruto de iniciativa brasileira que se concretizou porque de fato há convergência entre os países da região para institucionalizar espaços de debate e cooperação em defesa sem a presença de atores externos (os Estados Unidos). Essa convergência decorre de um longo processo de criação de laços de confiança entre os países da América do Sul (D’Araújo, 2010), sendo o Brasil apenas um dos protagonistas. Seu caráter consultivo e seus objetivos declarados, por sua vez, revelam um desenho institucional dedicado à construção da confiança mútua e à cooperação em diversas áreas e não à execução de operações militares. Isso permitiu a incorporação de países com visões bastante distintas na época, como Colômbia e Venezuela, e um alinhamento discursivo entre a agenda brasileira e a da UNASUL.

Há, no entanto, um descompasso entre as afirmações do discurso diplomático e dos documentos de defesa do Brasil no que concerne à cooperação e integração e os projetos em curso para modernizar suas Forças Armadas. No próprio Livro Branco, no tópico concernente à visão estratégica da Marinha não há qualquer referência a esses temas. Quanto ao Exército, no “Processo de Transformação do Exército” (documento

produzido pelo Estado Maior em 2010 que orienta os projetos desta força)⁸, mais uma vez, a organização reafirma a soberania sobre a Amazônia brasileira e identifica na região a possibilidade de se formar um “arco de instabilidade” que venha a dificultar a ascensão econômica brasileira. Para evitar essa possibilidade propõe que o Exército deva “ênfatizar a cooperação com os exércitos vizinhos e, a partir dessa aproximação, auxiliá-los na superação de suas dificuldades e no aumento da capacidade de influir na estabilidade interna de seus países” (p. 26). Trata-se, no caso, de um entendimento de cooperação no mínimo polêmico. Os documentos da Força Aérea tampouco abordam os temas da cooperação ou da integração, embora, esteja em curso o desenvolvimento conjunto entre países da Unasul de uma aeronave militar de treinamento básico, o Unasul-1, cuja previsão de entrada em operação é 2017.

Os programas de modernização das forças armadas brasileiras contemplam o desenvolvimento de capacidades autônomas de a indústria nacional fornecer às forças armas e sistemas tecnologicamente avançados; para o que se vem estabelecendo parcerias estratégicas com países detentores dessas tecnologias, como a França e mais recentemente a Suécia. De outra parte, a limitada capacidade da indústria de defesa dos demais países da América do Sul tende a limitar a sua participação num eventual processo de integração das cadeias produtivas desse setor. Além disso, os países que mais tem elevado o gasto militar na região, Colômbia, Chile e Venezuela, fazem suas aquisições junto a outros países (EUA e Rússia) e não no mercado doméstico, de modo que os prognósticos de crescimento do setor na região são modestos. Caberia então perguntar: em que medida o Brasil estaria disposto a induzir o desenvolvimento da indústria de defesa nos demais países da região integrando-a aos projetos de modernização militar em curso no país? Considerando o ritmo com que as obras da IIRSA têm sido conduzidas, as limitações técnicas e comerciais inerentes ao setor e as dificuldades de legitimação de tais investimentos no plano doméstico, é de se esperar que uma eventual integração da base industrial de defesa permaneça mais no plano discursivo e simbólico que efetivo.

A dissintonia entre as proposições na esfera política e as ações em curso no âmbito das forças singulares tende a enfraquecer a consistência e credibilidade da agenda brasileira junto aos países da região. Embora o compromisso brasileiro com a

⁸ Disponível em www.eb.mil.br/web/proforca/downloads (acessado em 22/01/2014).

estabilidade regional e a resolução negociada de conflitos seja amplamente reconhecido, o país tem sido criticado por não se dispor a arcar com os custos econômicos do processo de integração que intenta liderar, o que tem ensejado diversos padrões de contestação e balanceamento na região (Flemes e Wehner, 2012). Na esfera diplomática, Brasília tem enfrentado dificuldades em coordenar os países da região em torno de alguns de seus objetivos mais caros, como a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e amargado alguns episódios que envolvem também aspectos econômicos na Bolívia, em torno do gás e das refinarias da Petrobrás, no Paraguai, em função da rediscussão do acordo de Itaipu e no Equador, em função da contestação deste governo quanto à atuação de uma empreiteira brasileira. De outra parte, a Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez, manteve intenso ativismo diplomático na região de modo que, sem afastar-se da UNASUL e, mais recentemente, sem deixar de ingressar como membro pleno do Mercosul, colocou-se como liderança alternativa ao Brasil. Eventualmente esse quadro regional é pintado com cores sombrias (Malamud, 2011), todavia, essas questões não tem se desdobrado no plano securitário e são movimentos compreensíveis de países que tem determinadas agendas que não são de todo coincidentes com a brasileira e que também procuram melhor posição para barganhar os benefícios que a liderança brasileira possa prover.

Considerações finais

No decorrer deste ensaio argumentou-se que o Brasil vem empreendendo uma agenda de defesa para a América do Sul cuja concretização implica em relevante mudança no cenário estratégico regional. Continuando um longo processo de formação de institucionalidades regionais “frouxas,” que, no entanto, permitem a construção de mecanismos de confiança mútua e concertação sem a presença EUA (Zopacas, IIRSA, Unasul, CDS,) de modo a elevar suas capacidades militares enquanto acena para a integração da BID.

Em função disso, deve-se ponderar alguns aspectos para se avaliar as possibilidades da agenda brasileira ser concretizada em termos de políticas efetivas. Em primeiro lugar não se deve esperar uma mudança muito significativa da parte de Washington para a região. Os acenos discursivos que saúdam a liderança brasileira não mudam o enquadramento tradicional dos Estados Unidos a respeito de temas como

narcotráfico, terrorismo e não-proliferação de armas de destruição em massa. Tampouco afetam sua disposição de se fazer presente militarmente na região ou de monitorar as comunicações de empresas e autoridades Brasileiras. A vinculação de questões de defesa e segurança internacional aos problemas sociais e aos desafios do desenvolvimento tem encontrado boa recepção junto aos demais países da região, todavia deverá permanecer como um ponto de desencontro entre as agendas do Brasil e dos Estados Unidos para a América do Sul. Ainda assim, considerando a baixa prioridade da região para os EUA e seu interesse em manter a estabilidade a custos relativamente baixos, percebe-se que há espaço para um maior protagonismo da parte do Brasil e dos demais países da América do Sul no sentido de construir mecanismos de concertação que justamente contribuam para a paz e a estabilidade regional.

A orientação geral da agenda brasileira tem colhido mais ganhos que reverses, todavia deve corrigir importantes contradições entre discurso e prática. O primeiro diz respeito a pouca disposição do Brasil em arcar com os custos da liderança (e da integração), num contexto em que a expectativa é que esses custos sejam crescentes, uma vez que o país sinaliza intensificar a coordenação e a cooperação com os países da costa atlântica da África, seja via ZOPACAS, seja via acordos bilaterais. O segundo refere-se à visão de soberania estrita e limitado grau de cooperação das forças armadas brasileiras com as dos demais países da América do Sul. Por isso os documentos das forças devem rever como descrevem as forças armadas dos vizinhos, assim como o papel que a cooperação militar deverá ter na defesa brasileira. Até que ponto a projeção das capacidades brasileiras pode ser apresentada como um bem coletivo e não algo a ser balanceado na região? Em se mantendo a visão clássica de soberania, que permeia as forças armadas brasileiras, o quanto o país seria capaz de fornecer em termos de “exportar segurança”, mesmo em âmbito regional? Por fim, o Brasil deve encarar o desafio autoimposto de integração das bases industriais de defesa na América do Sul. O que implica em: a) avaliar as possibilidades concretas de integração da BID, decidir o que e com quem integrar e dar início ao processo e b) transpor para os projetos de modernização das forças a questão da integração.

Bibliografia

AMORIM, Celso. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: Ciclo de debates organizado pelo Ministério da Defesa sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa Acessado em 11/12/2013.

BARRACHINA, Carlos. La asistencia militar de los Estados Unidos em América Latina: permanências, continuidades e intereses. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Ano 20, n. 1, 2006.

D'ARAUJO, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: o Brasil e a América do Sul*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FLEMES, Daniel e WEHNER, Leslie. *Drivers of Strategic Contestation in South America*. GIGA Working Papers, n. 207, October 2012.

HIRST, Mônica. *Understanding Brazil-United States relations : contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century*. Brasília: FUNAG, 2013.

LONGO, Waldimir e MOREIRA, William. Contornando o cerceamento tecnológico. In: SVARTMAN, Eduardo (et al.). *Defesa, segurança internacional e forças armadas: textos selecionados do III Encontro Nacional da ABED*. Campinas: Mercado de Letras, 2010.

MALAMUD, A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*. Miami, 53:3, 2011.

MORA, Frank; HEY, Jeanne (orgs.). *Latin American and Caribbean foreign policy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

MOTT IV, William H. *United States Military Assistance. An empirical perspective*. London: Greenwood Press, 2002.

SCHOULTZ, Lars. Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru: EDUSC, 2000.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. In GUIZADO, Álvaro Camacho. *El conflicto colombiano y sus impactos em los países andinos*. Bogotá, Ediciones Uniandes, 2003.

TULCHIN, Joseph. (ed.) *El rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: BononiaeLibris, 2005.

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: ALTEMANI, H. E LESSA, A. (orgs.) *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas* v.2. São Paulo: Saraiva, 2006.

VILLA, Rafael Antonio Duarte and VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista brasileira de política internacional*. 2010, vol.53, n.spe, pp. 91-114.

VILLA, Rafael Duarte. EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. In. CEPIK, Marco (org.). *segurança internacional: práticas tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec, 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes and SILVA, André Luiz Reis da. Brazil and the economic, political, and environmental multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Revista brasileira de política internacional*. 2010, vol.53, n.spe, pp. 54-72.