

A POLÍTICA EXTERNA DE DEFESA DO BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL DE SEGURANÇA

Márcio Azevedo Guimarães¹

Fernanda Brandt²

RESUMO

O objetivo do artigo é compreender o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano de Defesa proposto pelo Brasil, e suas relações com a institucionalização normativa da política de defesa, como um fenômeno político relevante para os avanços em direção a um regime de cooperação de segurança sul-americana. Neste sentido, um estudo do balanço das capacidades militares assim como cooperação de defesa é realizado com o objetivo de demonstrar a necessidade de aprofundar a cooperação regional de defesa. Neste sentido, o método empregado é o da interpretação da política exterior através de análise de documentos oficiais da diplomacia brasileira. Assim, após uma contextualização histórica da relação entre política externa e integração, o texto aborda a criação da política de defesa brasileira e prossegue com a análise da conjuntura de criação da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Defesa, apontado, nas conclusões, para a necessidade de aprofundar a integração regional por meio da cooperação securitária por organizações intergovernamentais como meio de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Integração regional. Política externa. Brasil.

ABSTRACT

The aim of this work is to understand the process of creation of the South American Defense Council proposed by Brazil and its relationship with the Brazilian Defense Policy institutionalization as a relevant phenomena in terms of forward steps towards a security cooperation regime in South America. Hence, a study focused on the military balance as well as defense cooperation has been made aiming at revealing the need to deepen the defense regional mechanisms of integration through intergovernmental organizations. Thus, the method employed is the interpretation of foreign policy by official documents of the Brazilian diplomacy. Therefore, after a historic context or relations between foreign policy and integration, the text put light upon the Brazilian defense policy and go on with contextual analysis on the South American Defense Council and UNASUR's creation process further the need to deepen the regional integration for the security cooperation by intergovernment organizations as a mean for the economic development.

Key-words: Regional integration. Foreign policy. Brazil.

¹ Professor do curso de graduação de direito na Faculdade Dom Alberto, advogado e doutor em Ciência Política, com linha de pesquisa em Política Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço eletrônico: marcio.guimaraes1970@gmail.com

² Professora do curso de graduação de direito na Faculdade Dom Alberto. Advogada membro da Comissão Especial de Direito das Pessoas com Deficiência da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Rio Grande do Sul) e da Comissão Especial do Jovem Advogado da OAB/RS Subseção de Santa Cruz do Sul (2016-2018). Mestranda pelo PPGDireito UNISC com bolsa PROSUP/CAPES, modalidade taxa e especialista em Direito Processual Civil: novo código de processo civil. Endereço eletrônico: fernandabrandt.adv@globomail.com / fernanda.brandt@domalberto.edu.br

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma potência regional e o líder político e econômico da América do Sul. Sua aspiração à condição de grande potência é uma consequência natural de sua posição atual, que oscila entre a sexta e a sétima posição dentre as maiores economias do mundo. Seu peso nos fóruns internacionais da ONU, sua ativa participação na diplomacia do BRICS e do IBAS faz com que os estudos estratégicos levem em consideração a relevância do país enquanto um potencial polo do sistema internacional para o século XXI.

O país tem buscado consolidar sua influência econômica e política na América do Sul, mediante múltiplos arranjos como o MERCOSUL, a ALCSA, a IRSA e a UNASUL. Sua parceria estratégica com a Argentina constitui a espinha dorsal do projeto de integração regional e sua concertação diplomática com a Venezuela demonstra que o país é o eixo central do sistema político, econômico e securitário do continente sul-americano.

A cooperação brasileira nos campos cultural, político, econômico, militar e tecnológico com os países da costa atlântica africana, demonstram a realidade da projeção extra regional dos interesses econômicos e políticos do país.

Além disso, a efetivação de parcerias estratégicas com a França, nos campos militar, científico e de transferência de tecnologia, somados à cooperação securitária, econômica e tecnológica com a África do Sul, com a Índia, com a Rússia e com a China, que progredem paralelamente a uma relação bem-sucedida de parceria com os Estados Unidos, com a Alemanha, com o reino Unido e com o Japão, configurando um papel efetivamente global de inserção diplomática do país.

Nesse sentido, o problema central da análise e da pesquisa é responder às seguintes indagações, que se complementam:

1) A integração das políticas de defesa na América do Sul é condição da afirmação das capacidades de defesa do país, traduzindo-se em importante recurso de poder para almejar a condição de grande potência?;

2) A cooperação em matéria de defesa representada pelo Conselho Sul-Americano de Defesa é condição de fator de disseminação de inovação tecnológica que favoreça o desenvolvimento do país?

A partir disso, o texto procede a uma análise que busca descrever o sistema político, as características da economia, a natureza da política de defesa e o impacto da transição tecnológica sobre as potencialidades do país em converter-se em um dos polos do sistema internacional. Por fim, propõe-se a estruturação de cenários (o melhor, o intermediário e o pior) a fim de que se possa fazer prognósticos acerca das possibilidades do país se converter em grande potência do sistema.

Neste sentido, a busca por relações pautadas pela manutenção do *status quo* e da estabilidade na América do Sul, bem como o de uma relação ora pautada pela busca da parceria com os EUA, ora pela cordialidade, foram necessárias para respaldar as condições para a consolidação do desenvolvimento nacional brasileiro.

No contexto de fins da década de 70 e começo de 80, marcados pelos impactos dos Tratados de Itaipú-Corpus e do conflito das Malvinas³ sobre a aproximação diplomática entre Brasil e Argentina, pela emergência da segunda Guerra Fria, e da crise da dívida, tem início o eixo da cooperação securitária regional a partir do estabelecimento de uma parceria estratégica entre Brasília e Buenos Aires.

Assim, algumas das mais importantes iniciativas da diplomacia brasileira exemplificam esta capacidade de exercer um papel de potência na região de forma positiva. Como visto acima, tal característica é ilustrada pelo o processo de concertação e aproximação estabelecido pelo Brasil com a Argentina, desde o Acordo Itaipú - Córpus, de 1979. Além disso, a criação, também naquele ano, do tratado de cooperação amazônica que redundou na formação, mais tarde, da OTCA⁴, entre o Brasil e os estados andino-amazônicos, é mais outra constatação da ação do Brasil em seu entorno, baseada em um padrão de relacionamento pacífico.

O estabelecimento do MERCOSUL⁵, em 1991, é significativo dessa vontade de liderar a região pelo consenso. A busca pela liderança consensual está na trajetória das iniciativas brasileiras de negociar a formação de um bloco continental através da criação gradual de instituições e de reuniões multilaterais de alto nível, o que garantiu a condição de potência regional para o Brasil.

³ A Guerra das Malvinas ocorreu entre a Argentina e o Reino Unido em 1982, no Atlântico Sul, pela posse do arquipélago das Malvinas (ou Falklands).

⁴ Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia, criada no começo dos anos 1980, logo após o Tratado de Cooperação da Amazônia (1979).

⁵ Mercado Comum do Sul, criado pelo Tratado de Assunção em 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Após as primeiras experiências de aproximação bilateral e integração sub-regional, entre as décadas de oitenta e noventa, os anos 2000 viram o surgimento de uma estratégia brasileira de não apenas consolidar seu status regional como projetar sua inserção no plano global em bases econômicas, políticas e securitárias concretas. Nesse sentido, tem-se a iniciativa de realização da Primeira Reunião de Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul, em 2000 – embrião do que seria a CASA⁶ – a própria implementação da comunidade sul-americana de nações, da IIRSA (Integração da Infraestrutura Sul-Americana) – organização regional intergovernamental voltada para a coordenação, investimentos e cooperação em projetos de financiamento e infraestrutura de obras, transportes e comunicações e, por fim, da UNASUL⁷ e seu Conselho de Defesa Sul-americano.

Conforme elucida Pagliari (2009, p. 59), durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, entre agosto e setembro de 2000, foi reforçado, por iniciativa do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a percepção de que a América do Sul era o espaço geográfico, político e econômico fundamental para a diplomacia brasileira. Na ocasião, a proposta de criação de uma zona de paz sul-americana foi novamente aventada.

A consagração da região como zona de paz foi reafirmada na II Reunião de Presidentes da América do Sul, desta vez ocorrida em Guayaquil, no Equador, em 2002 (PAGLIARI, 2009), ainda durante o governo brasileiro de FHC. Mais tarde, em 2004, da III Reunião de Cúpula de Presidentes da América do Sul, em Cuzco, no Peru, uma decisão de alto significado político para a integração foi dada foi o

⁶ Comunidade Sul-Americana de Nações, criada em 2005 enquanto um fórum de concertação diplomática regional que foi o primeiro passo em direção à institucionalização da futura UNASUL. .

⁷ União de Estados Sul-Americanos, criado por Tratado Multilateral em Brasília, em 2008, em Reunião de Cúpula de Chefes de Estados Sul-Americanos. Em sua estrutura este organismo congrega atribuições de coordenação de aspectos econômicos, diplomáticos, militares, entre outros e passa a ser a mais audaciosa e importante organização regional sul-americana. Busca ser um sistema sub-regional para a América do Sul, o que a OEA representa para o hemisfério ocidental (as três Américas: Norte, Centra e Sul) e a ONU em termos mundiais. Assim, a UNASUL não se sobrepõe de forma alguma a instituições sub-regionais sul-americanas como a Comunidade Andina, a OTCA e o MERCOSUL, mas antes, serve de fórum político de coordenação e institucionalização que sistematiza os canais de diálogo entre estas três organizações, bem como entre os 12 Estados (países) sul-americanos. UNASUL. Dentro de sua estrutura institucional, no mesmo ano de 2008, é criado, no Brasil, no estado da Bahia, o Conselho de Defesa Sul-Americano, com o objetivo de coordenar doutrinas, planejamento e cooperação entre as forças armadas sul-americanas, além de fomentar o surgimento de uma indústria de defesa regional. Sobre a instituição ver o documento “DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO SULAMERICANO DA UNASUL”. Costa do Saúpe. Publicado em: 16.12.2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>. Acessos: 28/08/2017.

estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com destaque para a atuação do Brasil, já sob o governo de Lula da Silva. No ano seguinte (2005), na primeira reunião de cúpula da CASA, em Brasília, o compromisso brasileiro com o aprofundamento da integração sul-americana como objetivo prioritário da política externa do Brasil foi reafirmada (PAGLIARI, 2009).

Estas iniciativas de política externa demonstram a firme vontade do Estado brasileiro em criar um espaço de segurança e estabilidade econômica na região. Mas este desejo traz consigo uma característica eminentemente brasileira e, por isso, singular: o Brasil é uma potência que busca liderar a partir da noção de hegemonia compartilhada⁸ e não busca ascender de status internacional pelo viés tradicional de utilização do poder militar para fins hegemônicos⁹. Para isso contribuíram a denominada emergência do Estado logístico e a atenção do segundo governo Lula da Silva (2006 - 2010) à política de defesa.

1 SEGURANÇA E DEFESA REGIONAL E O PAPEL DO BRASIL

O objetivo fundamental da política externa do país é a sobrevivência da unidade política. Para atingir este fim o país necessita manter sua soberania estatal num quadro internacional caracterizado pelo crescente papel da integração e das regiões, num cenário de aprofundamento das desigualdades entre as nações.

Por isso, o país precisa consolidar do desenvolvimento industrial e científico-tecnológico, o que por sua vez é condição indispensável para o Brasil obter uma maior projeção internacional, aumentando, com isso, o seu peso nas negociações

⁸ Conforme os estudos da Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. Brasil en las Américas: ¿Una potencia regionalpacificadora? Susanne GratiusAbril de 2007. Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica.(p.23), a autora caracteriza o país como uma potência regional benéfica, um eufemismo para a busca de uma liderança regional que busca compartilhar a hegemonia para diminuir os custos de uma eventual liderança unilateral e baseada exclusivamente no aspecto militar.

⁹ Buzan e Weaver classificam a América do Sul como um complexo de segurança multipolar. A despeito de ser de longe a unidade mais poderosa da região em termos de indicadores econômicos, em termos militares, a assimetria militar que existia entre o Brasil e os demais países, entre os anos 70 e 80, se diluiu em função da estagnação da indústria bélica do país, bem como pela redução da capacidade militar do país decorrente daquele fator e dos investimentos insuficientes no setor da defesa nos últimos 20 anos, ocasionando um processo de sucateamento em um período histórico caracterizado por profundos avanços da tecnologia de defesa das grandes potências. Assim, a redução da assimetria em termos de capacidades bélicas do Brasil (a despeito de ainda sim, ser o mais poderoso militarmente), bem como o perfil pacífico de suas relações exteriores com a vizinhança conferem certa lógica em classificar o complexo sul-americano como multipolar.

globais e uma melhor posição na distribuição de poder entre as potências núcleo do sistema internacional.

O sistema internacional, no campo da segurança, é caracterizado pela insuficiente capacidade do país, isoladamente, em controlar os efeitos desestabilizadores deste sistema, o qual é caracterizado pela distribuição de poder entre as unidades com maior recurso de poder.

Assim, a garantia da sobrevivência em um cenário de crescente insegurança internacional faz com que a edificação de um sistema de segurança autônomo e cooperativo seja condição de garantia da soberania da unidade assim como da realização dos objetivos fundamentais da política externa brasileira.

Em seu item terceiro (3) o documento Política de Defesa Nacional, editado em 2005¹⁰, enquanto decreto executivo n. 5.484, de 30 de julho, o qual trata a América do Sul enquanto ambiente estratégico para a segurança do Brasil em termos de criar uma zona de paz e segurança para evitar o transbordamento de conflitos mediante a cooperação política e militar entre o país e os estados da região.

Dentre os objetivos previstos no item 5 do documento, destacam-se a defesa da soberania, do patrimônio nacional, da integridade territorial e, importante para a configuração do decreto do SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização - da EDN e do próprio CDS, a “defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior e a promoção da estabilidade regional”¹¹. Completam o quadro de objetivos, a valorização dos fóruns multilaterais, a importância da mobilização nacional e, em caso de conflito o recurso “à arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU” (Decreto 5484/2005).

A PDN dispõe ainda, no item sexto (6), uma série de elementos, destacando-se a necessidade de criar uma base industrial e tecnológica para criação de produtos de defesa que sejam compatíveis com a estratégia brasileira de dissuasão, a regionalização da indústria de defesa, o fomento de parcerias estratégicas bilaterais e a importância da Amazônia e do Atlântico Sul como áreas estratégicas para a defesa nacional.

¹⁰ Também conhecida como II PND.

¹¹ O decreto se encontra na íntegra no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessos: 12/06/2017.

Nesse sentido, os elos entre a política de defesa e a integração regional são a criação da base industrial (examinada no capítulo terceiro) e o sistema de mobilização nacional em caso de ameaça de agressão ao Estado brasileiro.

O objetivo fundamental que o Brasil persegue com a conformação do CDS em termos concretos é que obter, a um baixo custo político e econômico, condições de operacionalizar as diretrizes previstas na EDN em dotar o país de capacidade dissuasória a fim de que possa atender aos interesses de segurança do Estado e da nação se torna cada vez mais extraterritorial, estendendo-se para seu espaço de atuação exterior mais importante – a América do Sul - objeto das iniciativas de integração regional promovida pelo Brasil.

Para prover a América do Sul de condições de ser um espaço de integração regional que atenda aos interesses políticos e econômicos de liderança do Brasil, o país necessita criar uma zona de estabilidade, paz e segurança. Em outras palavras: necessita ser o principal provedor de segurança da região, eis que é o maior interessado nos frutos da integração. Nesse sentido, é necessário que o Conselho de Defesa Sul-americano seja o eixo de um instrumento diplomático de segurança que: 1) afaste ou, ao menos, contrabalance a crescente influência norte-americana nos assuntos securitários da região e 2) mantenha o equilíbrio militar regional em favor do Brasil.

A criação de uma base industrial de defesa, nesse sentido, deve ser compreendida mais como um objetivo-meio, de caráter instrumental, portanto, para a realização dos dois objetivos acima. Assim sendo, a criação do CDS, atende a uma necessidade para o Brasil de buscar regionalizar a agenda de defesa brasileira.

Esta agenda trata da criação de condições materiais não só das FFAA brasileiras de atender ao novo perfil conforme as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, como também de criar mecanismos cooperativos que substituam o cenário atual de gastos militares entre algumas nações, afastando, com isso, um padrão de competitividade e um dilema de segurança prejudicial para o processo de integração sul-americana. É importante ressaltar que caso este processo integrador não tenha resultados positivos, o projeto brasileiro de liderança também será prejudicado.

Do ponto de vista do realismo político, a tentativa do Brasil em desenvolver um mecanismo regional de cooperação de defesa busca contrabalançar a superpotência e prevenir que os estados da região, como Chile, Venezuela e Colômbia, se direcionem para políticas de equilíbrio de poder que comprometam o

surgimento de um regime sul-americano de segurança, do que é crucial para a redução dos custos de segurança do Brasil, que almeja consolidar sua posição de liderança regional.

Por isso, a necessidade de buscar a conformação de uma indústria regional de defesa, enquanto um núcleo de um complexo regional industrial e a harmonização doutrinária e operacional das FFAA na região, atendendo, na realidade, às aspirações de liderança consensual do Brasil o qual necessita contar com um poder militar fiador da segurança regional a um baixo custo político e operacional.

Nesse sentido, a EDN e sua política de modernização da capacidade de ser o provedor regional de segurança, substituindo, gradualmente, o papel desempenhado pelos Estados Unidos. Para produzir seus efeitos desejados, todavia, a política de defesa do Brasil - cujo núcleo doutrinário se encontra na Estratégia Nacional de Defesa – necessita da cooperação regional do CDS.

Ao lograr estes dois objetivos o Brasil visa garantir a sobrevivência e o aprofundamento do projeto de integração regional, nos níveis político e econômico. Isto é necessário pois a sobrevivência depende da integração, o que, por sua vez, é condição essencial para a sustentação do papel político que o país almeja nos fóruns internacionais enquanto liderança global.

Outro objetivo resultante do sucesso da integração é o Brasil poder garantir o crescimento sustentável de sua economia e manter o perfil de país industrializado e portador de tecnologias avançadas, pré-requisitos para o país se adaptar às assimetrias militares e econômicas decorrentes da competitividade promovida pelas grandes potências e por suas estruturas hegemônicas. A estratégia de manter a potência hegemônica afastada das discussões sobre a necessidade de desenvolver uma política de segurança e defesa sul-americanas é necessária para afirmar a liderança brasileira na região.

O Brasil já é líder regional pelos demais países do seu entorno e a criação da UNASUL e de órgãos setoriais como o CDS e a resolução diplomática da crise Colômbia – Equador, no primeiro semestre de 2008, bem como a turbulência interna boliviana, foi em boa medida fruto do esforço diplomático dos diplomatas brasileiros, demonstrando essa vontade de liderar, ainda que a um baixo custo.

Além disso, o país já é tido como o porta-voz em alguns assuntos regionais nos fóruns internacionais. Do ponto de vista da diplomacia a nível mundial e

multilateral, o Brasil já exerce o papel de importante ator global nos grandes fóruns, sendo considerado também como um ator fundamental quando se pensa nos assuntos sul-americanos.

No entanto os EUA restringem, com sua capacidade diplomática, econômica e militar, o campo de atuação brasileiro no continente sul-americano. Pode-se afirmar que a agenda de securitização do terrorismo, na esteira dos atentados de 11 de Setembro, tem avançado em termos de aprofundar tendências e esforços de maior presença nos assuntos de segurança regional desde o pós - Guerra Fria.

Em função disso é que deve ser entendido o protagonismo de agências militares como as Conferências dos Exércitos Americanos (CEA) e a recente incorporação da velha JID – Junta Interamericana de Defesa – esta última tendo se incorporado à institucionalidade da OEA, aprofundam tendências já presentes no passado recente, como nos dez anos entre 1995-2005, por meio das conferências de segurança hemisféricas iniciadas em 1995, a partir de sua primeira edição em Williamsburg¹².

Além disso, a recente reativação da IV frota da Marinha dos EUA, para patrulhar o Atlântico Sul e a renovação de exercícios militares conjuntos bi e multinacionais, juntamente com a presença do *South Command* da FFAA¹³ estadunidenses, cuja área de abrangência coincide com o espaço sul-americano, demonstram os efeitos limitadores que a presença da potência extra-regional pode trazer à atuação regional brasileira.

A presença das bases militares norte-americanas em países andinos como a Colômbia, além do programa de ajuda a este país, são motivos de preocupação em razão da possibilidade transbordamento para o Brasil (*spill over*) participar da agenda de militarização do combate do narcotráfico com foco na vertente militar, o que as autoridades políticas, diplomáticas e militares brasileiras rejeitam.

Além disso, em função dos recursos naturais estratégicos que o país possui, vislumbra-se uma tendência de contenção do Brasil. Historicamente, os EUA tem procurado evitar o surgimento de estados demasiadamente poderosos nos diversos

¹² Nas conferências de segurança hemisféricas os Estados Unidos buscaram o enquadramento dos Estados da região dentro das novas concepções estratégicas acerca da segurança multidimensional desenvolvidas por Washington, incluídas aí o papel das forças armadas latino e sul-americanas em torno do maior envolvimento em segurança pública e no combate a ameaças não-estatais e não-tradicionais como o narcotráfico conexo ao terrorismo.

¹³ As forças armadas dos Estados Unidos são organizadas em comandos estratégicos conjuntos regionais desde meados dos anos 1990, conforme a estrutura organizacional do Departamento de Defesa norte-americano. O Comando Sul tem sua jurisdição sobre as Américas Central e do Sul.

subsistemas regionais. Os Estados Unidos visam, assim, tanto em seus arranjos multilaterais como bilaterais de segurança, criar um padrão de equilíbrio regional de poder entre os principais estados e evitar, com isso, o surgimento de uma nação com grande assimetria de poder em relação às demais no hemisfério ocidental. Isto tem sido um padrão geral em diversas regiões e não tem sido diferente no caso sul-americano, a despeito da região ter, comparativamente a outras regiões, menos conflitos interestatais.

Dessa forma, a criação do CDS em parte, é uma resposta estratégica em termos de afastar ou minorar a ação norte-americana nos assuntos do continente sul-americano. O país possui a sexta economia do mundo, é detentor de um parque industrial avançado e diversificado, oscila entre a décima e décima primeira posição em termos de gastos militares, faz parte do arranjo diplomático dos BRICS¹⁴ e possui intensa participação nos mais diversos fóruns internacionais, sendo parceiro estratégico nas relações bilaterais de grandes potências como China, Estados Unidos e França (União Europeia).

Assim, o país detém projeção para além do continente sul-americano nos campos diplomático, cultural e econômico e ensaia uma cooperação securitária de longo prazo com algumas potências regionais.

Em termos sul-americanos a economia brasileira é a única plenamente desenvolvida da região, sendo que o país possui um PIB¹⁵ superior à soma de todos os países da UNASUL. Além disso, o país já é o principal fornecedor de bens de alto valor agregado e de bens semi-industrializados para a região, que é uma das principais fornecedoras de matérias primas e recursos naturais para o Brasil, tornando a relação do país com o resto da região de uma progressiva interdependência econômica crescente.

Em relação aos estados vizinhos, o Brasil já atua como potência regional e a propositura de um regime gradual de desenvolvimento de segurança e defesa é um forte indício de seu comportamento enquanto líder da América do Sul. Contudo, o país precisa criar condições de exercer sua hegemonia de forma consensual e, na medida do possível, compartilhar as vantagens desta liderança, através do

¹⁴ Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Trata-se de importante fórum de concertação diplomática, comercial e estratégica multilateral entre os principais países emergentes.

¹⁵ Produto Interno Bruto. A soma da riqueza nacional produzida por um país.

provimento de tecnologias, padronização em termos de produção de sistemas de armas condizentes com as necessidades das forças sul-americanas.

Isso é importante para a criação de plantas industriais em países da UNASUL, o que traz consigo a possibilidade de compartilhar os resultados da aplicação das inovações tecnológicas que devem ser investidas na indústria civil, promovendo o desenvolvimento industrial por toda a América do Sul, contribuindo, assim, para a redução relativa das disparidades entre as unidades.

A existência de um mecanismo de cooperação das indústrias de defesa de base regionalizada poderia concorrer para que as nações passem substituir o padrão atual de contrabalanceamento umas das outras em termos de gastos militares que implica na importação de sistemas de armas de origem extra-regional, mas que não disponibiliza o domínio do ciclo completo de uso e fabricação de sistemas de defesa com altas tecnologias e que custa caro às economias primário-exportadoras da maioria dos países da UNASUL.

Sob este aspecto, a análise geral dos investimentos e das capacidades reais do atual sistema de armas brasileiro é diagnosticada em face do grande avanço de aquisições realizadas por alguns países vizinhos o que, se do ponto de vista quantitativo, ainda não superam as capacidades brasileiras, sob o ponto de vista qualitativo, tendem a superar o arsenal brasileiro, comprometendo as aspirações de liderança regional do país.

Ao mesmo tempo, os últimos governos brasileiros atenderam, em grande medida, aos interesses do setor empresarial e financeiro, mediante a exportação de *comodities* e da abertura de mercados para as indústrias, nos cenários regional e africano, os únicos com condições nas quais a indústria brasileira ainda tem possibilidade de competir. Isto ocorre em face da atual concentração industrial e científico-tecnológica promovida por corporações e governos do Primeiro Mundo, estando aí incluído o fenômeno da ascensão chinesa e também indiana, prováveis competidores pelo mercado sul-americano.

A partir de 2005 em diante, o governo passa a dar especial atenção às demandas setoriais das Forças Armadas e de revitalizar estas instituições de estado para que cumpram com suas missões de defesa. Cumpre salientar que a criação e o desenvolvimento de uma política de defesa foram possíveis graças ao cenário econômico favorável para o Brasil.

Ao longo do primeiro mandato de Lula (2003 - 2006), o país logrou uma retomada no crescimento econômico, graças ao papel indutor das políticas industriais do Estado, somadas à valorização das commodities (matérias primas altamente valorizadas para a exportação)¹⁶ no mercado internacional, além das recém descobertas das jazidas de Pré-Sal¹⁷, possibilitando, dessa forma, um crescente papel dos setores empresariais privados agrícola, industrial e bancário brasileiros no exterior e, em especial, na América do Sul.

Esse cenário foi importante para proporcionar recursos econômicos necessários para que a partir de seu segundo mandato (2007 - 2010) projetos na área da defesa pudesse ser viabilizado no contexto da multilateralização da política externa brasileira. Isto faz com que os objetivos da política de defesa possam ser compreendidos como dois lados da mesma moeda tanto a tentativa de dotar economia brasileira de condições de competitividade com a produção e exportação de bens de alto valor agregado com as necessidades de defesa nacional.

A resposta para isso seria encontrada no projeto de criar bases industriais de defesa e, com isso, de lançar os pilares da criação de um complexo industrial de defesa sul-americano. Dessa forma, é neste grande contexto que o debate acerca das capacidades militares do Brasil em face dos seus projetos de integração personificados no CDS deve ser compreendido. Falar de capacidade de produção e operacionalização de meios dissuasórios de emprego da força militar em um cenário de negociação de cooperação de defesa com as demais unidades sul-americanas envolve algumas considerações de ordem estrutural.

Assim, os fatores estruturais do sistema internacional para o êxito da cooperação de defesa regional envolve um controle, por parte dos estados da UNASUL, do processo de digitalização da guerra, o que somente pode ser equacionada com o desenvolvimento de indústria coordenada regionalmente no campo militar.

Nesse sentido, o Brasil busca prover para si e para a América do Sul, dos meios necessários para tornar eficazes os instrumentos políticos de defesa nacional.

¹⁶ É o caso da soja, de minerais estratégicos encontrados na Amazônia, de produtos semi-industrializados.

¹⁷ Localizadas principalmente no litoral do sudeste brasileiro, dentro das águas jurisdicionais nacionais, foram obra da exploração científica da indústria nacional do petróleo, capitaneada pela PETROBRÁS. Segundo estudiosos, os recursos petrolíferos do subsolo das bacias localizadas neste região possuíam reservas estratégicas do porte das existentes em grandes países exportadores como o Iraque.

Com isso, o país espera gerar recursos para, em primeiro lugar, aprofundar o desenvolvimento nacional a partir da integração das indústrias de defesa brasileira, argentina e chilena e o desenvolvimento de plantas industriais nos demais países, a fim de diversificar e dividir a produção dos bens e serviços cujo principal cliente são as demais forças armadas dos estados da região.

A partir da cooperação regional o país obterá um mercado em escala continental para que o investimento em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Isto seria realizado contando o aporte mediante recursos do BNDES¹⁸ e outras agências governamentais em projetos compartilhados pelas indústrias bélicas, universidades e centros de pesquisa do Exército, Marinha e Aeronáutica.

A parceria estratégica com os estados sul-americanos, a partir de um projeto que integre instituições públicas, privadas e de pesquisa, assim, tem a capacidade de dotar as forças armadas da região de condições sustentáveis de cumprirem com sua destinação constitucional.

Isto envolve questões como o fornecimento de vestuário, de munição e de armamento mais simples como revólveres até os sistemas de armas mais sofisticados como fuzis e metralhadoras padronizadas, os arsenais de artilharia e os veículos condizentes com os objetivos estratégicos, operacionais e táticos para o emprego racional das missões militares em face das características da guerra moderna convencional, adaptada para as condições sul-americanas.

O sucesso desta iniciativa traz em seu bojo a capacidade de criar vantagens para os estados da região, em termos de demonstrar os benefícios de cooperar sobre o padrão de rivalidade e competição, em um cenário no qual os desafios de segurança são comuns, pelo menos comuns do Brasil em relação aos dois grandes sub-complexos regionais.

O Brasil compartilha sua extensa fronteira territorial de mais de 15 mil quilômetros quadrados, com quase todos os países de ambos subcomplexos de segurança (exceto Chile e Equador), com o andino-amazônico, a oeste e norte, e com o cone sul. Somente a Amazônia brasileira representa 11.248 km² de fronteiras com a Venezuela (mais de 2mil km²), Colômbia (1.600 km²), Guiana (1.600 km²), Guiana Francesa (700 km²), Suriname (600 km²) e principalmente com a Bolívia e o Peru, com os quais detém a maior fronteira seca (3mil km² com cada país).

¹⁸ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. É um banco federal brasileiro cujo objetivo é financiar projetos de desenvolvimento industrial e obras de infraestrutura e logística.

Assim, em grande medida, os problemas de defesa e segurança destas nações se inter-relacionam de forma inexorável com os problemas de defesa e segurança brasileiros. Além destes aspectos das questões propriamente de defesa, relacionadas com as fronteiras e as ameaças não-estatais e também estatais, existem também questões de ordem econômica que não podem ser desprezadas, uma vez que o Brasil é um exportador de capitais para a região e que necessita, portanto, contar com meios de garantir a proteção e segurança para seus investimentos que estejam a salvo de quaisquer cenários de instabilidade regional.

Para que o Brasil possa ter capacidade de prover segurança para o complexo de segurança regional da América do Sul, é necessário encontrar formas de evitar a emergência de crises que venham a irromper na região. Para isso faz-se necessário encontrar uma forma de cooperação já que os problemas de segurança devem ser compreendidos como comuns a maioria dos países sul-americanos.

Em face das questões fronteiriças, do *spill over* (transbordamento) de eventual crise política ou intervenção militar em país vizinho, para não falar da transnacionalidade dos crimes, o que demanda um esforço político para que os países da região encontrem soluções conjuntas, sem que isso represente qualquer interferência na condução soberana das suas respectivas políticas de defesa nacionais.

Tais considerações parecem, à primeira vista, carentes de maior significação em face do baixo índice de conflitos interestatais na região, mas independentemente de alguns críticos apontarem ser inócua a iniciativa brasileira, vez que o cenário sul-americano é de paz e segurança comparativamente a outras regiões é de baixos níveis de conflitos entre estados. Para alguns o grande desafio são as questões atinentes ao narcotráfico e à violência relacionada com a segurança pública. Em razão disso, o debate sobre defesa infelizmente não é percebido como relevante pela elite e pela sociedade.

Nesse contexto, tanto a criação de uma política realista de defesa – que deveria ser a base de toda a iniciativa de cooperação regional – como a negociação para o desenvolvimento de um mecanismo conjunto de coordenação regional, demanda paciência e tempo. A criação de condições de efetividade em termos de estruturas dissuasórias em estados frágeis sob os aspectos institucional, econômico e tecnológico necessitam de tempo para a criação utilização de recursos para prover suas estruturas de defesa em condições mínimas de assegurar a sobrevivência das

unidades em eventuais cenários de degradação do sistema de segurança internacional como um todo e com possíveis consequências graves para a região.

2 CONJUNTURA REGIONAL E O CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA

Assim, a fim de evitar cenários de crises e instabilidades provocadas por conflitos entre estados, quer sejam de caráter interno ou intra-estatais, não descartando a possibilidade de interferência de potências extra-regionais, a não consecução de um sistema conjunto de defesa afetaria gravemente o projeto brasileiro de consolidação enquanto potência regional, bem como sua ascensão à condição de liderança enquanto grande potência sul-americana, comprometendo, assim, seu objetivo primordial de desenvolvimento com segurança, além de ameaçar sua soberania e interesses extraterritoriais que começam a se tornar realidade em face do adensamento das relações comerciais e financeiras com os parceiros sul-americanos.

Outra importante questão que não pode ser olvidada é a necessidade de lograr-se, em bases pragmáticas e realistas, a consolidação de uma comunidade de segurança na região através das medidas de confiança mútua, objeto dos planos de ação do CDS. Esta é uma condição necessária para que se crie a noção de que os desafios extra regionais à segurança sul-americana dizem respeito a todos os países da UNASUL.

A fim de criar mecanismos de contenção a uma possível e indesejada escalada de aquisições militares que supere o estágio atual de compras para repor e atualizar os itens ou produtos de defesa faz-se necessário o estabelecimento de uma indústria regional de defesa cujo centro decisório esteja no Brasil.

Isto é possível a partir do fornecimento de equipamento padronizado para os países da região como forma e condição de estabilizar suas políticas de aquisição de material bélico, o que demanda a consolidação, nos marcos do CDS, de um protocolo de defesa comum, estruturando, dessa forma, um padrão de cooperação e, logo, de maior confiabilidade em termos de segurança na América do Sul, o que interessa ao Brasil enquanto potência regional, afastando da equação de poder do continente, a possibilidade de intervenção de potências extra regionais.

Em face do acima exposto, o estudo da importância da análise das aquisições de produtos de defesa de forma autônoma para os estados da UNASUL

complementa o que foi tratado nos capítulos anteriores sobre as raízes históricas e o processo de normatização e institucionalização. Este processo foi fundamental para a compreensão da necessidade de aproximação entre os estados da América do Sul rumo à cooperação securitária. No mesmo sentido, foi demonstrada a importância nevrálgica do Brasil para o sucesso do processo de integração neste campo da defesa.

Por seu turno, a demonstração do marco jurídico – constitucional brasileiro atinente à defesa também cumpriu seu papel no campo da normatização. Por fim, o exame da conjuntura de 2005 a 2008 demonstrando o surgimento das condições políticas necessárias para a cooperação securitária de igual modo foram cruciais para a compreensão do fenômeno por trás do relativo aumento de compras e aquisições de bens e equipamentos militares.

Assim, a importância do objetivo da presente seção é o de interpretar o atual inventário das capacidades militares dos principais estados sul-americanos e, com isso, demonstrar a importância do aprofundamento de um regime sul-americano de defesa que implique numa harmonização das políticas de uniformização e padronização (estandarização) de compras de equipamentos.

As aquisições de produtos de defesa são, dessa forma, fundamentais para os Estados da UNASUL na medida em que implicam no surgimento das condições de fornecimento de bens e equipamentos militares com o repasse e produção de tecnologia que tragam o componente da eficácia para que as nações da UNASUL possam cumprir com suas missões constitucionais de maneira autônoma em termos de políticas de defesa sustentáveis a médio e longo prazo.

Neste sentido, a finalidade de demonstrar a evolução das condições militares dos estados sul-americanos tem por vista não apenas demonstrar a inexistência de uma corrida armamentista *strictu sensu* como também identificar onde estão as verdadeiras lacunas em termos de desenvolvimento de sistema de armas que seja compatível com os objetivos de modernização e superação de décadas de sucateamento e dependência tecnológica de fornecimento de material bélico.

Portanto, deve ficar bem claro de que não há corrida armamentista, mas tentativa de suprir décadas de lacuna em termos de modernização do sistema de armas, além da necessidade de ser produzida tecnologia regional para as missões constitucionais de defesa.

A solução para essa lacuna tecnológica frente aos países mais desenvolvidos é o surgimento de um complexo regional sul-americano que se pretende criar com o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano deve levar em conta a estrutura internacional do sistema militar-industrial como estabelecido pelas grandes potências.

Se a saída para o problema do desenvolvimento com segurança para os estados sul-americanos encontra-se na formação de uma indústria regional inserida na noção de complexo regional, cumpre destacar a importância e a lógica do complexo militar-industrial para então discutir o formato adequado que o mesmo pode ter para o contexto sul-americano. Por fim, pode-se inferir que para que este processo avance há a necessidade de no campo da legitimidade internacional, vale dizer, do estabelecimento de um tratado-marco de cooperação que norteie as condições para o desenvolvimento do setor de defesa dos estados da UNASUL.

Por outro lado, deve-se fazer uma reflexão acerca do que seria o balanço das capacidades bélicas de uma nação. Em termos mais ou menos simples, um balanço das capacidades militares implica num inventário, numa relação do que um país possui em termos de sistemas de armas em sua estrutura de defesa. Isto significa quantificar e qualificar o estoque de armamentos úteis que um país deva contar para que suas Forças Armadas possam cumprir com eficácia seus compromissos constitucionais para com a defesa de um Estado de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, conclui-se que a melhor estratégia brasileira – um estado caracterizado por ser a maior economia, com uma tradição diplomática de negociação e com poucos recursos de poder hard (militar), seria a adoção de mecanismos cooperativos como a criação do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. Assim a resposta brasileira visa equacionar de forma favorável a transformação da América do Sul em zona de paz e segurança passa pela busca da criação de um fórum de concertação que:

a) Previna e/ou resolva crises políticas o que é importante para demonstrar uma base consensual real a respeito do Brasil enquanto nação capaz de trazer a nível político, estabilidade regional e, em caso de conflitos, ter condições de liderar missões de imposição de paz eficazes na região;

b) Neutralize a ação de prováveis nações como Chile e Venezuela do sistema da UNASUL que podem contestar mediante a estratégia de negociação e resultados vantajosos que um fórum político e uma base regional de indústria de defesa e medidas de confiança mútua teria em termos de contornar um processo que se ainda não é o de corrida armamentista, poderia vir a seguir este padrão;

c) Um fórum de concertação que seja capaz de prover a política de defesa nacional de informações e condição de atuar em um cenário de relativa estabilidade regional necessária para que o país possa consolidar sua presença política e econômica na região. Isto se dá mediante a criação de medidas de confiança mútua e livros brancos, de um padrão de cooperação que consolide o fim do estágio de competição latente entre os estados principais da região, consolidando a comunidade de segurança em função dos interesses estratégicos do Brasil de liderança regional, condição necessária para ser potência global.

d) Por fim, a propositura de avanços jurídicos e institucionais para o êxito do CDS: avanço do tratado e o aprofundamento da institucionalização da organização intergovernamental regional de segurança e defesa.

Além destas questões, o problema dos meios adequados de assegurar políticas de defesa sustentáveis deve ser equacionado. É nesse contexto que deve ser compreendida a importância dos gastos com aquisição militar dos principais estados da UNASUL, fator que deve ser equalizado mediante a consolidação de uma indústria regional de defesa.

O complexo de defesa sul-americano é condição fundamental para suprir dois objetivos relacionados com a soberania não só do estado brasileiro, como de todas as demais nações do continente: a manutenção do projeto de desenvolvimento industrial-tecnológico e a concretização de um sistema de defesa crível e racional que atenda às reais necessidades comuns à UNASUL.

Assim, chegam-se às seguintes considerações a respeito do que está em jogo em relação ao Conselho de Defesa Sul-americano: 1) a criação de um complexo sul-americano de defesa; 2) a criação de um tratado multilateral regional que o preceda e enfim, 3) a possibilidade de gradual metamorfose do Conselho de Defesa Sul-americano em uma organização intergovernamental mais institucionalizada. Portanto, existem alguns eixos centrais que precisam ser desenvolvidos e que são interdependentes: a base material (indústria, economia e tecnologia), a base jurídica e, enfim, a base institucional.

A junção destas três dimensões ou eixos será importante para a criação de um sistema de armas crível e que de conta das missões militares que serão necessárias nos próximos anos em razão da possibilidade de ameaças estatais ao uso dos recursos estratégicos que pertençam à UNASUL.

Será, enfim, neste contexto, que se dará a multilateralização da segurança por meio de uma ativa diplomacia bilateral e multilateral capitaneada pelo Brasil e que, por derradeiro, terá na proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL uma experiência de integração de políticas de segurança e defesa na região.

REFERÊNCIAS

MINISTÉRIO da Defesa do Brasil. Desenvolvido pela Assessoria de Comunicação Social. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-anteriores-do-md/.htm>. Acesso: 12 jun. 2009.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University, 2003.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN. **Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?** Susanne Gratius. Abril de 2007. Brasil: Potencia cooperativa anti-hegemónica.

PAGLIARI, G. de C. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. Tese de Doutorado. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2009.

UNASUL. **Decisão para o estabelecimento do Conselho Sul Americano da Unasul**. Costa do Saúpe. Publicado em: 16 jun. 2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>. Acessos: 28 out. 2010.